

Política exterior y de seguridad en un año de tránsito

Rafael Grasa
Profesor titular de Relaciones Internacionales en la Universitat Autònoma de Barcelona.
Profesor de la Fundación CIDOB.

La revista *The Economist* (14.12.96) tituló su último análisis de España "En tránsito", aduciendo que el país está transitando "hacia la madurez plena y hacia un nuevo papel en Europa". La victoria del PP (Partido Popular) en los comicios generales de marzo con una mayoría insuficiente para formar Gobierno, los acuerdos de investidura y gobernabilidad entre éste y diversas fuerzas nacionalistas de la periferia (en particular *Convergència i Unió*, CiU), la investidura del presidente José María Aznar y la asunción del nuevo Gobierno a principios de mayo, el regreso del PSOE (Partido Socialista Obrero Español) a la política de oposición tras más de 13 años en el Ejecutivo, hacen que también en el terreno de la política exterior y de seguridad haya que hablar en principio de tránsito, independientemente del juicio que merezca lo realizado y del hecho que J.M. Aznar titulara su reflexión sobre la España que ambicionaba *La segunda transición*. Analizar un período de tránsito supone especificar las coordenadas, los puntos de referencia: desde dónde y hacia adónde. Por consiguiente, estas páginas, a diferencia de años anteriores, han de reflejar no sólo lo sucedido en 12 meses, su crónica y análisis, sino también un balance de la larga etapa anterior y una exposición y examen más detallado de las metas y objetivos propuestos para la nueva etapa. Por otro lado, para analizar lo acaecido en 1996 hay que tener en cuenta la atipicidad del período, que obliga a distinguir tres fases no homogéneas: los dos meses iniciales del año en los que, mientras se concluye la presidencia en el semestre anterior de la Unión Europea (UE) y de la Unión Europea Occidental y se hace balance de ésta, las elecciones son omnipresentes y, por tanto, menudean los episodios polémicos con el PP; dos meses de Gobierno en funciones; los ocho meses de Gobierno del PP, a partir del 6 de mayo.

Trece años y cinco meses de gestión: un lugar en el mundo

A partir del siglo XIX se agrava continuamente la pérdida de peso de España en el concierto internacional y la correspondiente sensación de decadencia de su población, el sentimiento de quedar al margen del curso central de los acontecimientos. Hechos de alto valor simbólico como que el Reino Unido y Francia libren en suelo español una guerra en que se disputan la hegemonía continental o la pérdida de las colonias están en la base de políticas exteriores que abogan por el "recogimiento", que aceptan como inevitable cierta desconexión con Europa Occidental, en definitiva, que aceptan como mal menor la neutralidad sin apoyo de alianzas estables, la hipertrofia de las relaciones bilaterales o la búsqueda de nuevos espacios de influencia y

colonización. Todo ello contribuye a que se extienda una sensación o síndrome de aislamiento, nunca totalmente real (y en algún caso, los años veinte y principios de los treinta, en absoluto) que se reforzará durante el franquismo. Éste deja un legado complejo al período de transición, que condicionará fuerte y largamente la política exterior y de seguridad: a) una inserción incompleta y tardía en la comunidad internacional de postguerra; b) una política de seguridad determinada por unas Fuerzas Armadas problemáticas (sobredimensionadas, sin modernizar y socializadas en el anticomunismo y el miedo a la amenaza interna) y por la pertenencia vergonzante al bloque occidental, a través de la relación bilateral con EEUU (asimétrica y dependiente, propia de una interacción centro-periferia), fuera de los organismos multilaterales de seguridad; c) una opinión pública atípica en el continente (fuertemente antiamericana, nada antisoviética y profundamente europeísta); d) unas relaciones económicas crecientemente volcadas hacia la Comunidad Europea (CE); e) la carencia de una política exterior autónoma, exceptuando

“También corresponde a los socialistas la responsabilidad de que la homologación con Europa se entendiera como modernización”

la experiencia -parcial- del período Castiella; y f) el ya comentado síndrome de aislamiento. La transición, si bien se centra al principio en los retos internos, ha de afrontar el legado anterior, es decir, formular una política exterior y de seguridad que, aspirando a resolver los lastres y aspectos negativos de la herencia, tome nota y acepte también las constricciones que plantea.

Los dos protagonistas con responsabilidad de Gobierno durante la transición, UCD (Unión de Centro Democrático) y el PSOE, usarán técnicas semejantes al hacerlo: fragmentar los problemas y resolverlos uno a uno y de forma gradual, potenciar lo que une y dejar de lado o retrasar lo que excluye o enfrenta, primar o magnificar aquéllo que la opinión pública considera positivo y presentar los aspectos negativos bajo el prisma de los positivos o como algo inevitable (la "OTAN es Europa"); improvisar y aprovechar la ocasión, bien interna bien derivada del sistema internacional. El resultado final: una transición más larga en política exterior y de seguridad que en lo interno (1986); un peso exagerado de los problemas de seguridad, que hasta 1988 fagocitan los asuntos de política exterior

tout court; tres grandes objetivos, formulados por UCD, y retomados por el PSOE, aunque con concreciones diferentes en uno y otro caso.

Balance de trece años y cinco meses

Esos tres objetivos son normalizar y mundializar las relaciones exteriores e internacionales de España, homologarse con Europa Occidental y elaborar una política exterior autónoma y de sesgo propio, con instrumentos y recursos adecuados para su ejecución. En suma, poner a España en su sitio. No es fácil atribuir responsabilidades en la formulación de las grandes líneas de esos objetivos ni en los diferentes hitos y etapas que permitieron que se hicieran realidad. Sigue siendo un tema controvertido. Se pueden alegar diversas paternidades (la de la concepción, la de la primera adaptación, etc.), como muestra el conocido ejemplo de la tesis que tanto usó el PSOE: había que diferenciar entre el Tratado de Washington, la organización civil y militar que surgió al amparo de su articulado (la OTAN, Organización del Tratado del Atlántico Norte) y el mando militar integrado, puesto que no era obligatorio pertenecer a todo; se empleó por vez primera cuando Marcelino Oreja era ministro de Exteriores. Es obvio que las responsabilidades y méritos están repartidos y también que el largo período de gestión socialista, tras concluir la transición interna, favorece claramente su cuenta de resultados. Concretamente, lo esencial de la mundialización se realizó en la etapa de Gobierno centrista, mientras que los otros dos objetivos se consiguieron en gran mayoría en la socialista. También les corresponde a los socialistas la responsabilidad de que la homologación con Europa se entendiera como modernización, como regreso al futuro, al sostener que la construcción europea de postguerra enlazaba con la tradición regeneracionista de Costa y el europeísmo de Ortega y Gasset y la generación de 1914. Por el contrario, si bien la concreción definitiva del ideal de elaborar una política exterior autónoma y dotarla de instrumentos es mérito socialista, la formulación de sus prioridades constantes y las restantes áreas de interés preferente tiene raíces en el período Castiella. Por su parte, la preponderancia que tomara Europa por encima de América Latina y el Mundo Árabe/Mediterráneo puede explicarse por la casi total unanimidad social y parlamentaria que despertaba el objetivo y el final de las negociaciones, aunque los socialistas añadirán el importante énfasis en aspirar a ser motor de la

europización y concertación máxima de las políticas exteriores de los Doce, incluyendo (hasta el europesimismo que se inicia en la negociación de Maastricht) la toma de decisiones por mayoría cualificada.

Rasgos distintivos, etapas y grandes ejes

Desde un punto de vista más abstracto la política exterior y de seguridad durante las etapas de transición y postransición sigue un proceso que puede definirse como: normalización, europeización y creciente pragmatismo y realismo, entendidos como rasgos distintivos. Por normalización se entiende fenómenos diversos, que no se dan en el mismo período cronológico sino de forma gradual, aunque todos ellos implican la desaparición o atemperamiento de rasgos atípicos. En primer lugar, la desaparición de la presión excesiva de los temas de seguridad -en clave nacional- sobre la agenda de Exteriores, algo visible a partir de finales de 1988. En segundo lugar, la evolución de la opinión pública hacia posturas menos extremas respecto de la media europeo-occidental y menos divergentes con respecto a las de las élites españolas. En tercer lugar, la aparición explícita en el discurso gubernamental o afín, tanto en el ámbito interno como en el internacional, de *pecados nacionales*, de intereses propios y regionales, un rasgo que coincide con la renacionalización de todas las políticas exteriores europeas tras el fin del enfrentamiento Este-Oeste. En cuarto lugar, la creciente atención a la dimensión económica de las relaciones internacionales. En quinto y último, la combinación de instrumentos bilaterales, multilaterales y comunitarios en la persecución de objetivos específicamente nacionales. Sostener que ha habido una creciente europeización de la política exterior y de seguridad implica referirse a tres acepciones, y fenómenos, diferentes: 1) al sentido común del término, al peso cada vez mayor de la dimensión europea en la política exterior española, convirtiéndose en el área por excelencia, hasta el punto de impregnar incluso las principales relaciones de vecindad. 2) al sentido técnico, politológico, es decir, el proceso incrementalista por el que se reorienta la dirección y conformación de la política entera de un país, hasta el punto de que la dinámica política y económica de la CE acaba siendo parte constituyente de las pautas y lógicas organizativas de todas las políticas interiores y exteriores y de sus procesos decisionales. Se trata, por lo demás, de un proceso que afecta tanto a los actores gubernamentales como a los no guberna-

mentales. Alude también a ciertos comportamientos que estudian los analistas de la cooperación política europea y la política exterior y de seguridad común: aparición de "reflejos de concertación" (atender a las políticas de los otros miembros en fases muy tempranas de formación de la propia), utilización de la maquinaria diplomática europea para lograr prestigio, como coartada o forma de moderación, etc. (Algieri/Regelsberger, 1996). 3) al peso cada vez mayor de los componentes propios de las denominadas políticas exteriores adaptativas, que se acomodan a las posibilidades reales, abandonan la retórica y la ingenuidad, distinguen entre intereses de seguridad e intereses de prestigio, prioridades permanentes, etcétera.

Los tres rasgos anteriores permiten distinguir, dentro del período de gestión socialista, tres etapas bien diferenciadas: de 1982 a 1986, donde domina el horizonte de la adhesión a las Comunidades; la etapa 1986-1989, que combina el máximo activismo y ambición europeísta con los primeros *exámenes de reválida*; y a partir de 1990, la época de máximo pragmatismo, europeización y normalización, en todas las acepciones de la palabra. En las tres etapas o fases, la política exterior se plasma geográficamente en cuatro ejes o áreas (aunque, como se verá, sería más preciso hablar de 3 + 1). Los tres primeros son el ámbito europeo/comunitario (la Comunidad y los Doce/Quince), el latinoamericano y el mediterráneo. En los tres, la política exterior española diversifica los instrumentos (en sentido funcional: políticos, económicos, de cooperación; como en el sentido del número de actores implicados: bilaterales, eurorregionales o de "diálogo grupo a grupo", multilaterales) y usa, de forma combinada, todos los que están a su alcance. En el caso de los países de América Latina y el Caribe, la relación se ha acabado estructurando en tres dimensiones: la bilateral (en proceso, inacabado, de renovación con el nuevo formato de Tratados de Amistad, Buena Vecindad y Cooperación), la específicamente eurolatinoamericana y la estrictamente iberoamericana (multilateral, radial, a 21), a través de las cumbres y del proceso de formación de la Comunidad Iberoamericana de Naciones. En cada una de las dimensiones se recurre, por ejemplo, a instrumentos de cooperación. En el caso mediterráneo, sin embargo, la dimensión multilateral tiene un peso menor. Por otro lado, el peso relativo de cada una de las tres ha ido variando a lo largo de

las diversas etapas, de acuerdo con una pauta general clara: la europea ha seguido ganando peso, aunque con menor rapidez; de 1990 acá el Mediterráneo lo ha ganado en detrimento de América Latina. O si se quiere, se ha optado por una relación con América Latina con una dieta más rica en *calorías huecas*, elementos político-declaratorios y más selectiva en nutrientes con alto contenido económico o de cooperación. El cuarto eje se refiere a las relaciones con los países europeos vecinos, unas relaciones obviamente bilaterales y que se han incrementado notoriamente desde 1982, en particular las reuniones periódicas, seminarios interministeriales o cumbres. La iniciativa partió del ministro francés de Exteriores, quien sugirió a Fernando Morán mantener contactos similares a los que Francia tenía regularmente con Alemania Federal, es decir, encuentros al más alto nivel. El resultado fue el primer seminario hispano-francés (París, 10.01.93), denominado "pacto de familia" en recuerdo de una tradición bicentenaria, que arranca del Tratado de París de 1761. Posteriormente se institucionalizaron contactos semejantes con Alemania Federal, Portugal e Italia, con los que existe al menos un encuentro anual. Fue Javier Solana quien, en una comparecencia ante la comisión de Exteriores del Congreso (16.09.92), calificó esas relaciones de "cuarto eje" de la política exterior española. Posteriormente, y en el marco de la creciente institucionalización del diálogo político con Marruecos, se establecieron también cumbres periódicas con el reino alauita, aunque no se oficializaron al máximo nivel hasta concluir el Tratado de Amistad, Buena Vecindad y Cooperación, en vigor desde enero de 1993 (1). En este caso, si bien está previsto que sean anuales, hasta el momento ha habido siempre problemas para fijar la periodicidad prevista. Sea como fuere, con independencia de las dificultades para concretarlas, Marruecos es el único país vecino no europeo con el que España tiene concertada ese tipo de estrecha relación bilateral.

El resultado final de todo ello ha sido claramente positivo, pero también presenta sombras. Para evaluarlo, se pueden usar, como en las interminables negociaciones de limitación de armamentos del enfrentamiento Este-Oeste puro y duro,

varas de medir casi infinitas: dime quién te manda y te diré qué indicador o estadística debes usar. Sin duda en muchos de los balances del último año se ha exagerado la nota, tanto por socialistas como por populares: podemos hablar sólo de los nuevos caladeros, de los recuperados y conservados (Argentina, Noruega, Marruecos) o enfatizar la reducción de cuotas; subrayar que entre 1994 y 1999 la flota pesquera española habrá recibido casi 200.000 millones de pesetas para su reestructuración, o insistir en los barcos desguazados y en las cifras de paro o retiros anticipados en el sector. Sea como fuere, una mirada que ponga el acento en los elementos objetivables muestra resultados francamente positivos. Primero, la imagen externa de España: las encuestas de opinión de la mayoría de países europeos muestran mayor conocimiento y valoración, pero también algunos recelos; muy positivos son los resultados del informe sobre la imagen exterior de España que el ministerio de Comercio y Turismo encargó al Instituto Ortega y Gasset. Al lado de eso, seguimos apareciendo en Informes de Amnistía Internacional y teniendo, según sus criterios, presos de conciencia. Segundo, el índice de presencia de nacionales (mediante procesos de promoción no meramente mecánica) en la cúpula de dirección de organizaciones internacionales, como algo directa o indirectamente atribuible a la actividad exterior, es alto: director general de la UNESCO (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura), secretario general de la OTAN, presidente del Comité Regional, presidente del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, del Parlamento Europeo, de la Asamblea Parlamentaria de la UEO, enviado especial de UE para Oriente Medio, es realmente de peso. Por consiguiente, se puede concluir que tras cuatro Legislaturas, la percepción dominante, aunque con mayor fuerza y pasión expositiva entre quienes la habían protagonizado, era que se había completado el ciclo: se había pasado del afán de poner a "España en su sitio" al orgullo de contar con un lugar en el mundo (2).

Los cuatro meses finales

De las páginas anteriores se deriva que los meses finales de la etapa de Gobierno socialista de la actividad exterior no iban a ser de mera gestión de la inercia o de cansina espera del relevo. Ni por orgullo ante lo hecho ni por talante de Carlos Westendorp, sustituto de Solana en Exteriores desde mediados de diciembre de

"Tras cuatro Legislaturas se había pasado del afán de poner a 'España en su sitio' al orgullo de contar con un lugar en el mundo"

1995. El propio Westendorp lo aclaró desde el principio, al hablar de los objetivos de su mandato: "España ha conseguido, desde un punto de vista diplomático, colocarse en primera división...su próximo gran reto...es seguir jugando en ella" (*El País*, 21.12.95). Un razonamiento que repitió en el Instituto de Cuestiones Internacionales y Política Exterior. Tras calificar de "gran cambio" el prestigio conseguido por España en la esfera internacional, advierte de dos retos que obligan a no caer en la autocomplacencia: los desafíos derivados de la globalización y el carácter no irreversible de lo conseguido, puesto que "nadie regala nada en política y menos en política internacional. Al contrario, podemos perder en muy poco tiempo los importantes avances de la última década" (Westendorp, 1996:7).

El ámbito europeo

El año empezó con el análisis que el Parlamento Europeo realizó de la presidencia española de la UE. En un contexto de claro dominio de las alabanzas, destacaron cuatro cosas. Por un lado, el elogio encendido del presidente de la Comisión, que ejemplificó en el hecho de que en la agenda del Consejo Europeo de Madrid estuvieran todos los grandes temas recurrentes de los últimos años (unión monetaria, empleo, conferencia intergubernamental, ampliación y relaciones exteriores) y que en todos ellos se constataran avances a lo largo del semestre. La segunda, la coincidencia de numerosos parlamentarios en cifrar lo mejor del balance en el terreno de la política y las relaciones exteriores y lo peor en la lucha contra el paro. La tercera, la apelación de González a preservar la "primacía del espíritu de integración para desterrar actitudes míopes, nacionalismos replegados o rivalidades destructoras" (*El País*, 17/01), un llamamiento al europeísmo que también tenía una clave interna: las reiteradas quejas del PP ante la escasa atención que se había prestado a los asuntos genuinamente españoles (pesca, agricultura y paro). La cuarta, la forma y fondo de la intervención que Abel Matutes realizó en nombre de los conservadores europeos, en la que asumió como propias las luces y sombras de la presidencia. Ya en 1996, lo más relevante fue la decisión del Consejo de Estado belga de reconsiderar la decisión del Ejecutivo, favorable a extraditar a España a dos presuntos colaboradores de ETA (Patria Vasca y Libertad). La deci-

sión, que el Gobierno español consideró contraria a diversos convenios adoptados en el marco de la UE y en particular al artículo 60 del Convenio de Schengen, generó protestas diversas con apoyo de los partidos de la oposición. Provocó también fricciones entre Exteriores y Justicia e Interior respecto de las medidas a tomar, al ser partidario este último ministerio de denunciar parcialmente el acuerdo de Schengen, algo desaconsejado por Exteriores en virtud de las dificultades políticas y jurídicas que comportaba. Finalmente, el mandato del Consejo de Ministros se concretó, de acuerdo con las tesis de Exteriores, en la congelación bilateral de la cooperación judicial con Bélgica y en la petición a Bruselas de que volviera a tramitar la extradición, algo a lo que se negó el Gobierno belga. El contencioso mereció una declaración genérica del Consejo Ejecutivo de Schengen (21/2) y una solicitud a la UE para acelerar los trabajos sobre la mejora de la extradición. En cualquier caso, el asunto repercutió claramente en la agenda del Ejecutivo español respecto de la UE, al convertir en una prioridad de la Conferencia Intergubernamental la erradicación del concepto de delito político en la UE (por definición, Estados de derecho) y la consiguiente solución del problema de las extradiciones y del asilo, en la eventualidad de que no se resolviera antes en el marco de la aplicación del convenio antiterrorista europeo y de la declaración de La Gomera. Concretamente, Westendorp manifestó en el Consejo de Asuntos Generales, con el apoyo del PP, que de no satisfacerse las demandas españolas al respecto resultaría imposible que ningún Parlamento español ratificara el tratado surgido de la Conferencia Intergubernamental, lo que bloquearía la reforma de Maastricht. Pese al acuerdo de mediados de marzo para modificar la Convención Europea sobre Terrorismo y lograr que la colaboración con una asociación de malhechores se considerara delito de terrorismo, el problema de fondo quedaba pendiente e iba a estar presente en todos los Consejos Europeos de 1996 (Turín, Florencia, Dublín I y Dublín II).

El primero de éstos (Turín, marzo), ya celebradas las elecciones generales en España, servía para abrir la Conferencia Intergubernamental (CIG) de reforma del Tratado de la Unión Europea, y fue el último al que asistió González. La crisis de las "vacas locas" y el empleo fueron temas importantes, incluso antes de su celebración, al igual que las propuestas relativas a la

reforma institucional, uno de los grandes temas de la CIG, avivado por la propuesta francesa de rescatar la idea de una "Europa a dos velocidades", con un núcleo fuerte y duro articulado en torno al eje franco-alemán, y de reducir el peso político de la Comisión y del Parlamento Europeo en favor de los Gobiernos y de los Parlamentos nacionales. El texto español defendía posiciones más cercanas a las de la Comisión, Alemania o los países del Benelux (es decir, los países más integracionistas) que a las francesas. Por otro lado, el documento final del Consejo mencionó dos temas de especial interés para España, que se añadieron a la agenda de la CIG: la mejora de la protección de los ciudadanos de la Unión frente a la delincuencia internacional, el terrorismo y el tráfico de estupefacientes; la necesidad de examinar un estatuto de las regiones ultraperiféricas (Canarias, Madeira, Azores, Martinica y Guadalupe) que les conceda algún privilegio que compense su lejanía del centro de la UE. En el caso de Canarias, se aspira a que pueda seguir disfrutando de ayudas de los fondos estructurales aun cuando deje de cumplir el

criterio de tener una renta per cápita inferior al menos en un 25% a la media comunitaria y solicitar subvenciones

“Marruecos es el único país vecino no europeo con el que España tiene concertada una estrecha relación bilateral”

para vuelos interinsulares, cuando el tráfico aéreo esté totalmente liberalizado. Fuera de la agenda formal, González pidió a los miembros del Consejo que den a Aznar el mismo trato que se le había reservado y recibió a su vez, de boca de Kohl, la despedida y agradecimiento de éstos.

Las otras áreas prioritarias

En el nivel bilateral, lo más destacado en el área mediterránea fue la celebración de la cumbre hispano-marroquí en febrero. Suponía una nueva *normalización* de la relación bilateral, atorada durante casi dos años por diversos contenciosos (estatutos de Ceuta y Melilla, acuerdos pesqueros y de asociación entre la UE y Marruecos, situación del consulado marroquí en Málaga y problemas migratorios y de permisos de residencia, entre otros), a menos de un mes de las legislativas. La cumbre se aceleró no sólo por la solución de buena parte de éstos sino, probablemente, por el interés marroquí en lograr mayores créditos y compromisos de renegocia-

ción y canje parcial de la deuda externa (más de 240.000 millones de pesetas) por inversiones, a la manera francesa. En opinión de Rabat, ambos objetivos parecían más factibles con un Ejecutivo conocido que con un Gobierno popular que en sus textos programáticos no singularizaba Marruecos (subsumido en referencias genéricas al Magreb o a sus diversos países) y parecía apostar por una mayor contundencia en el litigio acerca de Ceuta y Melilla (está pendiente desde 1994 la propuesta marroquí de eventual creación de una célula de reflexión sobre su futuro). La cumbre concretó, en lo económico, una línea de crédito de 150.000 mil millones (40% de ellos con intereses *blandos*) y la posibilidad de renovarla en el 2001, la creación de un grupo de trabajo para estudiar la renegociación de la deuda y posibles fórmulas imaginativas para aliviar su peso en la economía marroquí (la deuda equivale a más del 60% del PIB marroquí). Una de las posibilidades mencionadas fue dedicar cantidades semejantes a las renegociadas o condonadas al desarrollo económico del Rif y a erradicar el cultivo de cannabis. Por su parte, el ministro de Obras Públicas, J. Borrell, anunció que tras descartar el enlace fijo mediante puente, a finales de 1997 se iniciarían las obras de un túnel ferroviario bajo el estrecho de Gibraltar, aunque sin aclarar cómo se financiaría el medio billón de pesetas en que estimó su coste. En la dimensión política, se convino en establecer una línea directa y prioritaria de comunicación y en crear una plataforma conjunta para fomentar el entendimiento entre España y Marruecos. El buen momento de las relaciones quedó de manifiesto en la forma en que ambas partes trataron en marzo de 1996 la prevista integración bajo mando español de las tropas marroquíes desplazadas a Bosnia para participar en las fuerzas de aplicación de la paz bajo mando de la OTAN. Por un lado, el rey Hassan II autorizó que estuvieran al mando de un general español, aceptando lo dispuesto en los documentos oficiales. Finalmente, y con carácter temporal según el ministerio de Defensa, España cedió a Francia el mando, integrándose las fuerzas marroquíes en la brigada francesa. También resultó interesante, y políticamente conveniente en ese momento, la publicación de una encuesta sobre las opiniones de la élite marroquí acerca de la política exterior (*Shuun Magribia*, abril). La encuesta mostraba, globalmente, que la opinión de las élites respecto de España era considerablemente afín y bienpen-

sante: España ocupaba el tercer lugar en la prioridad de conservar a cualquier precio una misión diplomática o en la atribución de importancia a la mejora de relaciones (tras Francia y Alemania), y también el tercero al valorar qué modelo tomar como referente para la evolución de Marruecos (tras Alemania y Japón); en lo más conflictivo, el 70% de los encuestados prefería solucionar el problema de Ceuta y Melilla de forma negociada (Larbi Messari, 1996). En el caso de América Latina, aparte del seguimiento de temas ya en curso, no hubo nada especialmente reseñable en ninguna de las tres dimensiones antes comentadas, exceptuando que, según lo previsto, se extendieron a Perú, Uruguay, Colombia y Venezuela, los fondos estructurales de cooperación o fondos mixtos.

Algunas cuestiones más conflictivas

El Gobierno socialista tuvo que afrontar dos problemas en el ámbito de los Derechos Humanos, con posible impacto sobre la imagen externa e, indirectamente, sobre el contencioso a propósito del terrorismo y el derecho de asilo político entre miembros de la UE. Por un lado, al autorizar finalmente (tras las elecciones generales y después de todos los países de la UE), la publicación de los informes periódicos confidenciales del Comité de Prevención de la Tortura dependiente del Consejo de Europa se supo que éstos recogían evidencias de malos tratos y que, tanto en 1991 como en 1994, se había sugerido una mayor vigilancia in situ de jueces y fiscales, así como una reducción del tiempo máximo de incomunicación. Por otro, ese mismo mes España presentó ante el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas su cuarto informe periódico, redactado en 1994 (anteriores presentados en 1979, 1985 y 1990). El informe insistía en los progresos que suponían medidas como la total abolición de la pena de muerte (al suprimir en noviembre de 1995 los supuestos contemplados en el Código Militar), la aprobación del nuevo Código Penal, la publicación de los informes del Comité de Prevención de la Tortura, o las medidas de protección y de acción positiva en materia de no discriminación y de igualdad de sexos. Nada se decía, empero, de temas mucho más controvertidos como los Grupos Antiterroristas de Liberación (GAL), el procesamiento de los máximos responsables de Interior mientras la organización estuvo en activo (1983-1987), o el problema generado por los insumisos y los objetores sobre-

venidos (considerados éstos últimos presos de conciencia por Amnistía Internacional).

En el aspecto intragubernamental, hay que consignar un contencioso importante entre el ministerio de Exteriores y el de Comercio. Aunque el desencadenante fue la decisión del ministro de Comercio de ir en marzo a Cuba al frente de una delegación de 12 personas pese a que Exteriores le instara a no hacerlo por el reciente derribo de las avionetas anticastristas, el problema era de mayor calado y raíces históricas: el reparto de las oficinas comerciales entre Exteriores y Comercio, o, mejor, la progresiva pérdida de las oficinas comerciales por parte de Exteriores, del 25% a mediados de los cincuenta a escasamente tres de las 87 existentes antes de la crisis. Para Exteriores, las tareas que los diplomáticos deben realizar al ejercer ante la UE o la Organización Mundial de Comercio aconsejan un aprendizaje en consejerías comerciales, tesis que apoya formalmente la Asociación de Diplomáticos Españoles, la cual aduce además que en su opinión un decreto de 1990 establece claramente la "atribución indistinta" de algunas consejerías. Lo cierto es que, una semana antes del viaje a Cuba, Comercio puso en práctica una decisión de la Comisión Interministerial de Retribuciones, en ausencia de Exteriores, que atribuía la representación en exclusiva a técnicos comerciales y economistas del Estado. La tensión entre ambos departamentos hizo que se llegara a barajar la posibilidad de que el subsecretario de Exteriores no nombrara formalmente a los consejeros comerciales designados por Comercio. Probablemente no fue ajeno al contencioso el hecho de que el programa electoral del PP hable de mejorar la relación entre Exteriores y Comercio y demás ministerios relacionados con actividades económicas externas, o que incluso se pensaría en fusionar ambos ministerios. Cabe señalar, por último, que durante esos meses menudearon los roces y polémicas entre el Gobierno y el PP, pese a que la política exterior y de seguridad no fueron piezas centrales de las respectivas publicísticas de campaña. No obstante, el PP insistió a menudo antes de las elecciones en la tibieza del Ejecutivo y en su escasa defensa de los intereses nacionales. Por ejemplo, tras finalizar la presidencia de la UE, Aznar afirmó que González había sido un buen presidente para Europa pero malo para España. Por su parte, tanto Westendorp como González se refirieron a la bisoñez de Aznar en temas internacionales.

Concretamente, el primero sostuvo que sentía pavor ante la eventual presencia de Aznar en un Consejo Europeo, ya que por inexperiencia podría convertir a España en un satélite de las posiciones de Chirac y Kohl (*El País*, 24/01). González afirmó algo más tarde que los mandatarios europeos "temían" el triunfo de Aznar (*El País*, 4/02). En un terreno más sustantivo, destaca la dura crítica del PP al nombramiento de J.L.Dicenta, hasta entonces secretario de Estado de Cooperación, como embajador en México poco tiempo antes de las elecciones. Tras éstas, en la primera entrevista entre González y Aznar el 12 de marzo para preparar el relevo, González ofreció consenso en lo básico y una "oposición razonable" en política exterior. También aconsejó a Aznar que su primer viaje fuera a Marruecos, siguiendo la tradición no escrita iniciada en el período socialista.

La propuesta popular: el futuro de España en el mundo

"El problema que se planteaba para el Gobierno popular era establecer unas señas de identidad específicas en política exterior"

El programa del PP para las elecciones legislativas se articula en cinco puntos: recuperación moral de la sociedad española mediante la lucha contra la corrupción; creación de empleo merced a un crecimiento sostenido; reforma de las instituciones en pro de mayor transparencia; garantía de la integridad física y jurídica de todas las personas; y, por último, respeto a los compromisos exteriores de España (Aznar, 1996b: 137). No sorprende por tanto, que su apartado de política exterior y de seguridad, *España en Europa y en el mundo*, (del que salen todas las citas entrecuadradas que siguen), no presente demasiadas novedades. El programa se estructura en un preámbulo y un texto expositivo dividido en diez apartados, ocho dedicados a temas de política exterior (incluyendo la cooperación al desarrollo) y dos a la política de seguridad y a las Fuerzas Armadas. El preámbulo parte de tres presupuestos: el amplio consenso conseguido en política exterior y de seguridad; los retos que plantea la mundialización; la asunción de que "la economía es hoy el principal contenido de la diplomacia y de las relaciones internacionales". El corolario final es considerar prioritario enfocar la política exterior hacia la defensa de los intereses económicos

españoles. Por lo demás, de acuerdo con la tesis habitual del PP y en particular su sector democristiano, se insiste en que tras llegar al Gobierno el PSOE ha desarrollado básicamente la política exterior diseñada y puesta en marcha por los gobiernos centristas (Rupérez, 1996). No hay nada novedoso en la formulación de las premisas que inspiran la acción exterior de España ni en los grandes objetivos que se establecen. Tampoco supone novedad la rotundidad con que plantea la aspiración a que la política exterior y de seguridad constituyan uno de los elementos más permanentes de identificación de la comunidad nacional.

Las propuestas de política exterior

En política exterior, reciben tratamiento destacado las tres áreas tradicionales o prioridades permanentes: los intereses de España en Europa, la dimensión iberoamericana y el Mediterráneo, considerado "nuestro escenario natural". En lo comunitario, la conferencia intergubernamental, la consideración de la unión monetaria como objetivo político y no sólo económico, el rechazo de la idea de un pequeño "núcleo duro" para ésta (sin España) y la preocupación por las consecuencias de la ampliación (incluyendo lo relativo a los fondos estructurales) constituyen los objetivos básicos. Se tratan con énfasis especial el estatuto particular para las zonas ultraperiféricas y la necesidad de garantizar que "Mediterráneo e Iberoamérica serán objetivos permanentes de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC)". Respecto a Latinoamérica, destaca claramente la referencia a Cuba. El PP se compromete a apoyar el tránsito pacífico a la democracia, a sostener las reivindicaciones de libertades básicas y amnistía para presos políticos y, más sustantivo aún para el futuro, a condicionar la evolución de las relaciones diplomáticas (manteniendo la normalidad formal) a las "respuestas que obtenga del régimen cubano en el terreno de los Derechos Humanos, al tiempo que canalizará su ayuda económica en términos y con finalidades humanitarias, mientras no se produzca una alteración significativa de la situación". Además, se explicita que en el marco de las relaciones bilaterales entre España y Estados Unidos, habrá constantes diálogo y consultas sobre la situación en Cuba, "con la finalidad de encontrar soluciones que no perjudiquen los intereses respectivos y, por el contrario, faciliten el retorno de Cuba al mundo democrático". La dimensión mediterránea se res-

tringe casi exclusivamente al Magreb. Se sostiene que los temas mediterráneos deben abordarse a nivel bilateral y desde la óptica multilateral y comunitaria, vinculada al proceso de Barcelona; es decir, lo habitual hasta el momento. La referencia al Sáhara occidental, escueta, se limita a señalar que la preocupación española se moverá en el marco de las resoluciones de Naciones Unidas. De los restantes apartados dedicados a la política exterior merece subrayarse lo siguiente. En cuanto a las relaciones con los países miembros de la Unión, sólo se alude concretamente a los que forman el "cuarto eje", así como al Reino Unido en referencia a Gibraltar. Respecto al último, el PP se propone revisar objetivos y métodos, al "constatar que la política seguida por los gobiernos socialistas (...) constituye un notable fracaso. Gibraltar es hoy uno de los principales centros europeos para el blanqueo del dinero procedente del narcotráfico". Además de las obligadas referencias a Guinea Ecuatorial, al compromiso con los procesos de paz y prosperidad en el África austral, o a la participación en organizaciones internacionales, destaca la alusión a la zona de Asia-Pacífico y al replanteamiento de la acción diplomática española en el área potenciando su dimensión económica y comercial. Se subraya también la promoción de la lengua y culturas españolas, así como el apoyo a los emigrantes. Por último, se plantea una reforma del servicio exterior del Estado, dirigida a asegurar la unidad de acción en el exterior, que -se dice-, pese a estar reconocida en la legislación, no se aplica. La reforma propuesta tendrá como columna vertebral una Ley del Servicio Exterior y singularizará cuatro ejes, considerados básicos para la acción exterior: la UE y sus diversas dimensiones; la cultura y la lengua españolas; la economía y el comercio exterior; y la cooperación y ayuda al desarrollo.

La política de seguridad y de defensa

El programa parte de la necesidad de ampliar tanto la concepción de seguridad como el espacio europeo de seguridad. Por lo demás, se plantea reforzar y hacer más eficaz la participación en la OTAN, la UEO u otros esquemas militares bilaterales o multilaterales, de lo que se deduce la necesidad de potenciar las propias capacidades de defensa. Para ello se proponen las siguientes medidas: iniciar un nuevo ciclo de defensa, un plan de reestructuración de las Fuerzas Armadas, una reducción y reforma del Órgano Central del

ministerio de Defensa, una racionalización del presupuesto de Defensa habida cuenta de la imposibilidad de incrementarlo de forma significativa, un servicio militar más profesional y reducido a seis meses, la reestructuración de los servicios de inteligencia y la recuperación de la industria de defensa. Cabe señalar que no se plantea la incorporación a la estructura militar integrada, aunque se habla de una vinculación más estrecha con la OTAN: "por obligado respeto a la voluntad expresada del pueblo español no se planteará la revisión de las modalidades de nuestra integración en la Alianza Atlántica". Una opinión que ratificaron en otras manifestaciones públicas J. Rupérez y J.M. Aznar. "No hay urgencia ni necesidad presente de alterar el sistema español de integración", al estar en trámite el estudio a largo plazo que ha de definir la morfología futura de la Alianza Atlántica, dijo Rupérez (1996:14). Aznar, por su parte, mantuvo en una entrevista realizada poco antes de las elecciones que "en 1986 los ciudadanos decidieron, por referéndum, que no formaríamos parte de la estructura militar integrada de la Alianza. Obviamente no cambiaremos esa opción" (Aznar, 1996b:141).

Cambio y continuidad

En síntesis, ni del programa ni de manifestaciones públicas contemporáneas parecían deducirse grandes opciones de cambio en política exterior, ni por tanto rupturas importantes con lo hecho hasta entonces. La política exterior se concebía como un asunto de Estado, "donde la visión a largo plazo y los intereses permanentes priman sobre las exigencias del corto plazo y sobre la legítima confrontación de los partidos" (Aznar, 1996a:9). La continuidad, eso sí, no sólo se justificaba por ser asunto de Estado y necesitar consenso, o por la necesidad de evitar sobresaltos y dañar la imagen exterior de España, sino por "el íntimo convencimiento que procede de haber estado en el mismo origen de la definición de esa política exterior bastante antes de que los propios socialistas la hicieran suya" (Rupérez, 1996:7). Y esa continuidad se planteaba también para el futuro, pensando en la alternancia entre oposición y Gobierno de ambos partidos: "sería del todo deseable que coincidiendo con el punto final del ciclo, sus protagonistas centrales (...) firmen sin reservas ese gran pacto por la continuidad de una política exterior de Estado (...) cuyos elementos esenciales son (...) la democracia, la UE, la OTAN, Iberoamérica, el Mediterráneo" (Rupérez,

1996:9). Se pedía, en suma, que al igual que el PP había prestado en la oposición apoyo implícito o explícito a los hitos básicos de la política exterior española, el PSOE hiciera en el futuro lo propio, con mayor o menor convencimiento, pero sin fisuras significativas. Por consiguiente, habida cuenta que europeísmo y atlantismo seguían considerándose los dos componentes básicos de las relaciones exteriores y que se apostaba por el consenso más amplio posible en las "prioridades permanentes", el problema que se planteaba para la etapa de Gobierno popular era establecer unas señas de identidad específicas, un sesgo o acento en política exterior que permitiera distinguir su actuación de los trece años de mandato socialista. O, lo que es lo mismo, una piedra de toque que mostrara que había continuidad sin continuismo, una exigencia derivada del persistente interés mostrado por Aznar y la cúpula del PP en sostener que con ellos España y todas las políticas públicas iban a ser diferentes.

Los textos analizados despejaban algunas incógnitas: las diferencias iban a ser de forma más que de fondo, al menos sobre el papel. Se optaba por criticar, modificar, enmendar y añadir, no por alterar radicalmente la política anterior. Dos elementos que permean todos los textos apuntan cuál sería el hilo conductor de ese cambio de forma: la insistencia en la dimensión económica de las relaciones exteriores (incluyendo la cooperación para el desarrollo y una mayor vinculación con los agentes y empresas del sector privado en el extranjero) y el prurito nacionalista. Especial importancia tiene el énfasis nacionalista, que por lo reiterado recuerda -aunque en otro momento- la insistencia de Fernando Morán en una política exterior para España que evite la "satelización" y los alineamientos mecánicos. Ese énfasis se pretende aplicar en particular a la política europea: más Europa y más España, es el nuevo lema, frente al orteguiano "más Europa" de la etapa socialista. O, como dirá Abel Matutes en su primer entrevista como ministro de Exteriores, una defensa más enérgica de los intereses españoles para lograr una mayor popularidad de la construcción europea entre la opinión pública española. Más en detalle, las críticas y consiguientes modificaciones tienen otros dos referentes claros: el trata-

miento específico de Gibraltar, con una exigencia más activa y contundente de que el Reino Unido cumpla el proceso descolonizador marcado por Naciones Unidas; y el refuerzo de la dimensión bilateral en la política hacia América Latina, es decir, la recuperación de una política de símbolos y gestos personalizados hacia cada una de las repúblicas latinoamericanas, sin dejarlo todo a la Comunidad Iberoamericana de Naciones (Rupérez, 1996). La enmienda por excelencia, la piedra de toque del nuevo rumbo, se reserva a Cuba (Aznar, 1996b). En cuanto a los elementos añadidos, destacan la promoción cultural exterior, aunque la muy vaga formulación inicial permite pensar que quizás se deje de lado, y la reforma del servicio exterior, con la ya mencionada Ley y, ya desde el principio, la modificación de la estructura orgánica del ministerio de Asuntos Exteriores con la promesa de una mejor dotación presupuestaria.

La concreción postelectoral

La victoria del PP -más ajustada de lo que apuntaban los sondeos- y los buenos resultados de CiU impusieron a los populares la necesidad de alcanzar acuerdos con CiU y otras fuerzas para la investidura así como la deseabilidad de pactos de más largo aliento para asegurar la gobernabilidad. Ello suponía confrontar programas y, por tanto, aceptar cambios en lo previsto. Concretamente, las propuestas de política exterior y de seguridad del programa electoral de CiU diferían sensiblemente en dos puntos de las del PP. Por un lado, apostaban decididamente por unas Fuerzas Armadas totalmente profesionales, suprimiendo la conscripción. Por otro, se explicitaba la voluntad de exigir representación de las comunidades autónomas con lengua propia en los organismos europeos y mundiales con competencias importantes en material cultural (UE y UNESCO), con el objeto de que se "refleje internacionalmente la realidad pluricultural" española. De ello se derivaba la posibilidad de disponer de agregados culturales propios en las principales embajadas. Sea como fuere, no eran éstos los principales escollos a salvar en las negociaciones, que se centraron más en aspectos de política interna que en los de política exterior y de seguridad. Pese a todo, el texto del acuerdo sobre investidura y gobernabilidad contiene tres compromisos importantes. En primer lugar, en el campo de la política de seguridad y de defensa, la transformación gradual del actual modelo

"Más Europa y más España, es el nuevo lema, frente al orteguiano "más Europa" de la etapa socialista"

mixto de Fuerzas Armadas en uno de total profesionalización, con la consiguiente supresión del servicio militar obligatorio para el año 2001, "si lo permiten las necesidades presupuestarias y las exigencias de la defensa". Ello implica, según el acuerdo, modernizar las Fuerzas Armadas, con el objetivo de hacerlas "flexibles, polivalentes, móviles, operativas y eficaces". En cualquier caso, se fija un año de plazo para que una ponencia parlamentaria ad hoc establezca la fórmula concreta y los plazos. En segundo lugar, se ratifica la voluntad de impulsar la construcción política, económica y social de la UE, así como la aplicación de una política económica que permita el cumplimiento de los criterios de convergencia y por tanto la incorporación de España a la tercera fase de la Unión Económica y Monetaria. En tercer lugar, y en el marco de lo que podría denominarse la "Unión Europea hacia dentro", se garantiza el refuerzo de la intervención efectiva de las comunidades autónomas en la "fase de formación de la voluntad comunitaria del Gobierno", la posibilidad de que puedan incorporarse representantes autonómicos a las delegaciones españolas ante los comités y grupos de trabajo de la Comisión y, por último, la creación de un "agregado" autonómico en la Representación Permanente en Bruselas. Se fija también, de forma confusa, el compromiso de realzar la Comisión Sectorial para Asuntos Europeos, otorgándole un rango similar al del Consejo de Política Fiscal y Financiera.

Tras la investidura y el nombramiento del Gobierno, las manifestaciones y comparecencias públicas del presidente y del ministro de Exteriores sobre las líneas generales de la política exterior y de seguridad acabaron de completar el cuadro. Se repitió que ésta se consideraría política de Estado y que su columna vertebral era "la defensa de los intereses de España y de los españoles" (Matutes, 1996b), algunos de ellos intereses permanentes en función de la historia y de la posición geográfica (Matutes, 1996a). El presidente Aznar formuló cinco objetivos generales en el debate de investidura: 1. lograr un orden internacional más seguro, basado en la paz, la defensa de la democracia y los Derechos Humanos y en el respeto de las normas del derecho internacional; 2. la seguridad y la defensa nacionales, basadas en la noción de "suficiencia defensiva"; 3. la modernización y el fortalecimiento económico de España, a través de la cooperación y el impulso de las relaciones

económicas internacionales en el plano bilateral y multilateral; 4. la protección de los españoles, así como de sus derechos e intereses en el exterior; 5. la proyección exterior de la cultura española, con toda su diversidad y riqueza. Esos objetivos generales se plasman, en continuidad con una política que hunde sus raíces en el período Castiella, en la actuación en tres ámbitos geográficos: Europa, el Mediterráneo y América Latina. No obstante, "Europa es la principal prioridad exterior y también de la política interior española". Así de rotundo fue Aznar en su entrevista a *Politique Internationale*, para aclarar luego que "todas las cuestiones que nos preocupan son asuntos que tienen que ver, de una forma u otra, con la Unión" (Aznar, 1996b:141; Matutes, 1996a; *Diario de Sesiones*, 1996). La europeización de la política española seguía siendo, por consiguiente, la tónica. Y, dentro de Europa, la importancia política y simbólica (imagen externa) concedida a la unión monetaria hizo que Matutes cometiera un primer desliz, con inmediatas repercusiones económico-financieras y el apoyo inicial del ministro de Economía, al declarar el día de su toma de posesión que le parecía una idea razonable "parar unos meses el reloj de ésta para que algunos podamos subirnos al carro. Es incluso probable que así sea" (*El País*, 6/5). En todo caso, Matutes insistió también ese día en asuntos relativos a la reestructuración del servicio exterior (la unidad de acción, mejora de las deterioradas relaciones entre Exteriores y Comercio) y a determinados cambios en el organigrama, incluyendo la supresión de alguna secretaría general.

La sorpresa, que luego se corregiría mediante la acción, fue que en su discurso de investidura Aznar no mencionó a Marruecos y sí, sin embargo, al Sudeste asiático. Esa referencia a Asia y el Pacífico fue más explícita y detallada en el discurso de Matutes, al tomar posesión en el ministerio y en su primera comparecencia ante el Congreso de los Diputados, donde señaló que la presencia cultural y sobre todo económica debían ser una prioridad de la acción exterior española. Asia -dijo- es un continente emergente, que pese a albergar a más de la mitad de la población mundial, a tener altos ritmos de crecimiento y el 25% del producto global mundial, tan sólo recibe algo más del 7% de las exportaciones españolas. De ahí que propusiera apoyar a las empresas presentes en la zona y pusiera como ejemplo la decisión -anterior- de abrir una embajada en

Vietnam y un consulado general en Hanoi. Respecto de otras cuestiones relativas a las relaciones económicas internacionales, una de las señas de identidad del sesgo propio en política exterior, Matutes explicitó los objetivos concretos que su departamento se marcaba: incrementar la penetración comercial e inversora en los países de Europa Central y Oriental; resolver los contenciosos bilaterales de marcado carácter económico (transportes hortofrutícolas y conexión directa con Francia, aprovechamiento de los recursos hídricos con Portugal); impulsar la solución de conflictos comerciales (a nivel bilateral y en el marco de la Unión); y, por último, avanzar en la apertura del mercado japonés. Como prioridad genérica, completar la red de acuerdos que permitan evitar la doble imposición y la protección recíproca de inversiones. En otros temas que luego han resultado conflictivos (Cuba o cooperación al desarrollo), las exposiciones de Matutes en el Congreso de los Diputados y en el Senado fueron enormemente matizadas y de clara continuidad. Así, por ejemplo, al hablar de la cooperación para el desarrollo estableció como objetivo mejorar su

“Los problemas en las relaciones con Cuba han sido el tema estrella de estos ocho meses”

calidad, mediante la búsqueda del consenso social y político, considerándolo la un vehículo para promover la democracia y el respeto a los Derechos Humanos y explicitando que sus destinos preferentes seguirían siendo América Latina y el norte de África. Ello permitió al portavoz socialista en la comisión de Exteriores del Congreso, Luis Yáñez-Barnuevo, iniciar su intervención con una broma con punta política: "así a bote pronto (...) lo primero que tendría que decir al final de su intervención es amén. Porque las palabras que más he oído han sido continuidad, seguiremos, no cambiaremos..." (*Diario de Sesiones*, 1996). Faltaba, empero, la prueba de los hechos, que decantaría la opinión del diputado Yáñez hacia extremos mucho más críticos.

La prueba de los hechos: ocho meses de Gobierno popular

La política exterior suele considerarse la política pública con mayores elementos de continuidad, independientemente de lo que dicen quienes la elaboran y ejecutan. Si a ello añadi-

mos las peculiaridades del caso español, los titubeos y adaptación que provoca en principio el paso de la oposición al Gobierno, lo corto del período y el hecho de que la mayor parte de los compromisos de agenda de cierta trascendencia estaban fijados de antemano, era en principio poco previsible que al analizar la gestión hubiera que dar cuenta de numerosas decisiones polémicas o de valoraciones críticas de alcance general. Lo cierto es, sin embargo, que han menudeado polémica y críticas, aunque ni una ni otras pueden atribuirse en su totalidad a razones de política partidista, tarea de oposición o intereses corporativos (por ejemplo, de los sectores perjudicados: las ONGD -Organización No Gubernamental para el Desarrollo- o las empresas con intereses en Cuba). En mi opinión, desde un punto de vista analítico, sin falsa neutralidad moral (imposible en tanto que ciudadano) pero con la pretensión de la máxima objetividad, pueden encontrarse otras razones, a saber: la intranquilidad que provoca la imagen de conjunto, entendida como meros apuntes para un balance global que exige más perspectiva y más obra.

La imagen de conjunto

Lo primero que debe reseñarse es lo realizado en el compromiso de reestructurar el servicio exterior y el ministerio de Exteriores. Pese a que es poco en relación con lo anunciado, se empezó con cambios importantes en la estructura básica del organigrama de Exteriores (véase el nuevo organigrama en los Anexos de esta edición). La fusión de la secretaría general de Política Exterior y de la Secretaría de Estado para las Comunidades Europeas en una única secretaría de Estado provocó otros cambios, en particular en las direcciones generales con competencias en áreas geográficas o ámbitos temáticos. Todavía es pronto para valorar que funciona mejor o peor, pero las razones no han quedado suficientemente claras, a no ser que se deban tan sólo al ahorro. Por lo demás, se han detectado algunas disfunciones: por ejemplo, bajo la Dirección General de África, Asia y el Pacífico se ubican dos tercios de las embajadas y tres cuartas partes de los países con que se mantienen relaciones. También ha sido controvertido el movimiento muy amplio de embajadores en muy poco tiempo y, sobre todo, algunos nombramientos para el personal de Madrid. Todo ello ha alimentado las críticas de excesiva presión de Moncloa y de la sede del PP sobre Exteriores y el entorno próximo al ministro. Tras comprobar en ocho

meses, negro sobre blanco, diferencias de énfasis notorias y recurrentes entre el secretario de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica y el ministro (Cuba, cooperación para el desarrollo, ONGD, por ejemplo), ha quedado cierta sensación de falta de diseño global o de doble línea de mando. Una sensación, empero, que se ha corregido en parte desde mediados de noviembre. Cabe señalar en segundo lugar, cierta precipitación en el diseño de propuestas y exceso de interés publicístico de ciertas actuaciones. El tratamiento del tema del territorio no autónomo de Gibraltar es un buen ejemplo de ello. Como es sabido, el proceso negociador entre España y el Reino Unido, iniciado en 1984 con la Declaración de Bruselas, está estancado desde hace años. Sin embargo, la combinación de énfasis nacionalista y afán de diferenciarse del PSOE hizo que se creyera que la razón básica del estancamiento era la debilidad negociadora socialista. Se insinuó que pronto habría cambios, los cuales, sin embargo, no han llegado. Se produjo el chasco de un viaje a Londres sin cita concertada o un encuentro Aznar-Major en que éste último dió apoyo a España en el contencioso a propósito de la retirada del pláacet al embajador español y, de paso, neutralizó el tema de Gibraltar. Por otro lado, se ha seguido prestando poca atención al cambio que ha supuesto la sustitución de Bossano por Caruana. En resumidas cuentas, la política aplicada ha sido clásica (se rescató incluso la antigua idea de Morán de compartir la soberanía) y estrictamente bilateral, pese a la posibilidad insinuada ya hace tiempo de aprovechar la vertiente comunitaria del problema en pro de la posición española. En otros campos han ocurrido cosas parecidas, como, por ejemplo, el anuncio de la presentación a trámite de una Ley de Cooperación ya en el primer trimestre, que a fecha de hoy no se prevé hasta bastantes meses después.

Los problemas en las relaciones con Cuba han sido el tema estrella de estos ocho meses, tanto por las reacciones y consecuencias que ha generado en sí mismo, como por el impacto que tiene en la valoración global de la política general y exterior de los primeros meses de la administración popular. No en vano se había insistido en que era la gran enmienda a la política socialista, la piedra de toque del nuevo rumbo. No puede entenderse lo ocurrido sin recordar el contexto inmediato de las relaciones Cuba-Estados Unidos: creciente beligerancia de la mayoría republicana en el Congreso estadounidense, derribo de las avionetas anticastrietas,

aprobación de la Ley Helms-Burton (que agrava las disposiciones extraterritoriales ya contempladas en la Ley Torricelli y contraviene el derecho internacional), mayor agresividad de la emigración y las fundaciones de opositores con sede en Miami, o progresiva beligerancia y actuación allende fronteras (a la búsqueda de aliados) del Ejecutivo estadounidense a través sobre todo de los asesores presidenciales para asuntos cubanos y, ocasionalmente, del vicepresidente Al Gore. Unas influencias, dicho sea de paso, que se intentaron ejercer en el caso español antes y después de las elecciones. Los hechos, pese a ser profusos y haber adoptado forma de escalada y crisis diplomática y haberse recurrido a intercambios verbales apasionados, son simples. Una de las primeras medidas del Gobierno, a finales de mayo, es anunciar que, con el objeto de fomentar la democratización y promover un nuevo marco de relaciones, suspende la cooperación gubernamental con Cuba, excepto la ayuda humanitaria. Cuba responde diciendo que la política de Aznar perjudicará a España. La decisión suponía desmarcarse de la vía gradualista, partidaria de la evolución progresiva, hasta el momento dominante en la UE. Incluso se ha hablado de enfoque "funcionalista", arguyendo que conceder ventajas económicas a Cuba acabaría teniendo un efecto de arrastre (*spill over*) hacia la reforma política. Volviendo de nuevo a España, se producen ciertas confusiones, recurrentes, sobre si se suspende o no (por ejemplo, la cooperación educativa). Se anuncia la sustitución del embajador y se pide el pláacet para José Coderch, aduciendo que si cambia el mensaje es lógico que cambie también el embajador. A partir de ahí, se produce la escalada. Hechos como no mencionar la crítica a la Ley Helms-Burton en la intervención ante la Asamblea General de las Naciones Unidas (cosa que sí hace Francia), recibir a Mas Canosa y dar apoyo y presencia de altos cargos del PP a la Fundación Hispano-Cubana, sientan mal en Cuba, reciben elogios de Estados Unidos, se proyectan en la cumbre iberoamericana y provocan la retirada del pláacet del embajador. En el interín, España ha buscado una posición común de la PESC, cuyo documento previo es bastante cercano a la posición estadounidense. El documento varía mucho en su proceso de redacción final y cuando se aprueba ha recuperado un carácter gradualista, busca presionar en pro del cambio y no acosar, y ha abandonado la propuesta española (coincidente con

la estadounidense) de que las embajadas nombren a funcionarios encargados de tener contactos regulares con la oposición. Simbólicamente, además, la posición común la aprueba un Consejo de Economía y Finanzas y no uno de Asuntos Exteriores. Pese a todo, el Gobierno se muestra muy satisfecho con lo seguido, que dice coincidir con su propuesta (algo que se repitió en cada etapa del proceso de modificación) y poco rebaja la tensión con Cuba. Hacia mediados de enero, el mensaje que llega de La Habana es de creciente normalización. Para calibrar lo sucedido hay que tomar en consideración tres cosas. Primero, recordar la importancia que tiene Cuba en la identidad y imaginario de los españoles, el fuerte vínculo que une a ambas sociedades (Fraga ha llegado a hablar de "países hermanos"). Todo ello ha permeado la política exterior española desde 1898, haciendo que siempre se haya distanciado de la política estadounidense hacia Cuba, algo que ni siquiera rompió el régimen franquista, pese a su anticomunismo, a su dependencia de los Estados Unidos o al grave incidente diplomático hispano-cubano de 1960. Por otro lado, las relaciones hispano-cubanas se han visto condicionadas por los dos rasgos que a menudo caracterizan las relaciones entre una antigua metrópoli y una ex colonia: un fuerte sentido nacional de los cubanos, que se dispara al menor síntoma de ingerencia; una particular atención a evitar que se perciba entrometimiento o voluntad de superioridad, por parte de la antigua metrópoli. En segundo lugar, el Gobierno socialista, pese a plantear recurrentemente a nivel bilateral y multilateral la necesidad de democratización y liberalización, había optado por una fórmula prudente, favoreciendo el incremento de las relaciones entre sociedades (del que se benefició la oposición interna) y estimulando y asesorando la liberalización económica, iniciada en 1992 y que, tras el acelerón de 1993, culminó con la nueva Ley de Inversión Extranjera (1995). Por otro lado, España había dado otras muestras de trato especial: impulsó un acuerdo con la UE (frenado por el retraso político cubano, según constató el comisario Marín en febrero) y nombró a un agregado militar. En tercer lugar, el apoyo español a la reforma y liberalización económica había favorecido

“Palestina sigue recibiendo una consideración especial en lo político y en lo económico”

la presencia de las empresas españolas. El resultado fue que, al estallar la crisis, España contaba con una posición económica privilegiada (Alonso/Díaz, 1996): los productos españoles disponían de una cuota de mercado del 15% (el segundo país en cuota de mercado, tras Portugal; frente al 3% para la totalidad de América Latina o el 3,4% para la UE); España era el tercer inversor en el país (tras México y Canadá), con casi un 25% de los convenios suscritos con capital extranjero; las empresas españolas eran hegemónicas en el sector turístico (más del 50%) y estaban presentes en otros muchos sectores. Por otro lado, la deuda contraída con España, cercana a los 100.000 millones de pesetas, podía canjearse parcialmente por inversiones. Poner en peligro todo eso es lo que los empresarios han criticado repetidamente. El resultado final ha sido nulo en cuanto a democratización y discutible respecto de la imagen de distanciamiento de la política socialista. Incluso contraproducente, porque la percepción más generalizada ha sido que la política exterior popular ha mostrado en el conflicto su principal novedad: una fuerte proclividad, casi dependencia, hacia Washington y cierta tendencia a crear problemas donde no existen. Dejó también un sentimiento de frivolidad o, al menos, de inconsistencia al valorar las posibles repercusiones y reacciones que generan los propios movimientos e iniciativas.

Las prioridades permanentes

Europa y la agenda 2000

Es ya un tópico decir que la futura conformación de Europa se decide en los años que nos llevan al fin del milenio y que, dada la influencia del ámbito europeo y de la UE en la política española, se decide también en buena medida qué futuro le corresponderá a España. Mirado en años el horizonte puede parecer lejano, traducido en días se percibe mejor como reto: el 6 de abril de 1997 empieza la cuenta atrás: mil días para el 2000. La Agenda 2000 de la UE incluye seis grandes temas: a) la CIG; b) las negociaciones de adhesión de Chipre, Malta y los países de Europa Central y Oriental; c) los esfuerzos por respetar el calendario y los criterios de la tercera fase de la unión económica y monetaria; d) la negociación de un nuevo pacto financiero que asegure una nueva programación presupuestaria plurianual a partir del 2000 (en 1999 se acaba la conocida como "paquete Delors 2"; aún no está diseñada y decidido el "paquete Santer 1"; e)

contribuir a la definición de la nueva arquitectura europea de seguridad; y f) establecer las mejores relaciones de vecindad posibles con los actores externos, en especial con Rusia, Ucrania y Turquía. Todos los temas afectan a España en mayor o menor medida; todos han estado presentes estos ocho meses y en todos se ha producido intervención española, a nivel comunitario, multilateral y bilateral (sobre todo con los países del "cuarto eje"). Han sido, empero, los cuatro primeros, de competencia exclusiva de la UE, los que mayor atención han recibido por parte española. Ya señalamos que la decisión del Consejo de Estado belga de no extraditar a los presuntos colaboradores de ETA puso en el centro de la preocupación española el tercer pilar, los asuntos de Justicia e Interior, algo que se reflejó en los Consejos Europeos de Florencia (junio), Dublín I (octubre) y Dublín II (diciembre) y por tanto en la marcha de la CIG. De Florencia, con cierta sorpresa y el apoyo decisivo de Francia, surgió el primer logro de la etapa popular: un nuevo convenio de extradición. En Dublín I, Aznar insistió en la necesidad de establecer un espacio judicial único en la lucha contra el terrorismo, la droga y otras formas de delincuencia internacional (incluyendo un punto tan sensible como el reconocimiento del "derecho de persecución en caliente" dentro del territorio de otro Estado), en la inadmisibilidad del asilo político y en la ampliación de las competencias de EURO-POL (Agencia Europea de Cooperación Policial). Lo más novedoso fue la forma de fundamentarlo: lo importante -se argumentó- no es debatir si es preferible la cooperación intergubernamental o la comunitarización, sino establecer metas concretas y dotarse de mecanismos para lograrlas. Se sugirió, por tanto, que lo mejor era fijar objetivos y políticas específicas, es decir, crear una área de libertad y seguridad en la totalidad del espacio de la Unión para acercar la UE a sus ciudadanos. Dublín II recogió en sus conclusiones que la UE debe mantenerse y desarrollarse como espacio de libertad, seguridad y justicia, así como el mandato de que la CIG desarrolle el concepto de ciudadanía europea y modifique los tratados para establecer como principio claro que ningún ciudadano de un Estado miembro de la Unión pueda solicitar asilo en otro Estado miembro. Se lograba así algo en lo que se había trabajado durante años. En este caso los principales valedores fueron Francia y Alemania, que incluyeron el punto en su propuesta conjunta

para dinamizar la cumbre y la CIG. Una muestra del cambio mencionado, a favor del viento, en la política de alianzas con los vecinos europeos. Respecto de los puntos económicos-financieros de la agenda 2000, cabe destacar que en Florencia se desestimó la idea de fomentar empleo desviando dinero de los fondos estructurales, que por el momento benefician sobre todo a España. En otros foros de la UE que se han ocupado de temas conexos, los representantes españoles han insistido en la tesis de que no pueden recortarse los fondos de las políticas comunitarias de reequilibrio estructural. Madrid insistió también mucho en que se incluyera en el proyecto de la presidencia irlandesa para la CIG (Dublín II) el estatuto para las regiones ultraperiféricas, aduciendo que permitiría garantizar el acervo comunitario y mantener un marco institucional único, algo que consiguió. Como ya había sucedido en otros temas en años y negociaciones anteriores, el Ejecutivo español contó con el apoyo parlamentario: una proposición no de ley de la Comisión Mixta para la UE. Los resultados relativos a la Unión Económica y Monetaria, que incluye en su tercera fase el acceso a la moneda única, son menos favorables. Por un lado, sigue siendo una incógnita si España cumplirá plenamente todos los requisitos previstos, al igual que el grado de cumplimiento de éstos por parte de alguno de los *grandes*, algo que puede afectar (en una dirección difícilmente previsible) el que se opte por una u otra de las diversas interpretaciones y escenarios contemplados. No es lo mismo que se taseen los resultados reales respecto de los criterios, que decidir a partir de las tendencias, por ejemplo. Por otro, el Pacto de Estabilidad para el euro, impulsado (léase impuesto) por Alemania, presupone que el rigor presupuestario continuará tras el ingreso en la tercera fase, un compromiso que en su momento puede tener importantes consecuencias -más allá de las eventuales multas por incumplir los criterios de Maastricht- en países con escasa tradición de estabilidad como el nuestro.

Como balance general cabe decir, en primer lugar, que se observan variaciones en la forma de enfocar o presentar los temas mencionados a lo largo de los ocho meses. Mencionaré sólo dos, que han evolucionado en un sentido positivo. Por un lado, han decrecido las indecisiones y descoordinaciones, así como las *pifias*, que menudearon al principio: no comunicar a la Representación Permanente, por ejemplo, el

cambio de posición en el tema de las "vacas locas"; hablar de la "frontera de Gibraltar con España" cuando España no reconoce la verja como frontera internacional (un error que también cometió Solana en 1994); por no hablar de la indiscreción de revelar a la prensa especializada el interés de Prodi por establecer un frente común respecto de la moneda única (cumbre de Valencia). En segundo lugar, una política de alianzas más clara, empíricamente contrastada y diversificada, no tan dependiente de Francia como en los primeros momentos. Podría decirse que, en la práctica, se ha aprendido la importancia del motor franco-alemán, crucial pese a que desde 1990 los desencuentros entre ambos sean más frecuentes. En este punto hay que aludir a los problemas de relación de Aznar con Kohl, y en particular al aplazamiento por razones de agenda alemana de la cumbre prevista para octubre, celebrada finalmente en enero de 1997. En segundo lugar, parece haberse impuesto un perfil poco beligerante, de menor interés, en los temas institucionales o en las discusiones normativas o filosóficas,

que, de seguir manifestándose, podría leerse como "a España sólo le interesa lo que le afecta directamente, en particular económicamente". Valga como ilustración el

“La relación con Guinea Ecuatorial seguirá siendo la asignatura pendiente de la política exterior española”

ya mencionado desinterés por la discusión sobre si comunitarizar o no algunos aspectos del tercer pilar (4). En cualquier caso, la importancia del envite europeo y la disposición a jugarlo con firmeza son claras, como evidenció la "cumbre"

de más de 30 embajadores para preparar el semestre, convocados por Exteriores a principios de octubre. Además de intercambiar opiniones, análisis y sugerencias, se convino en la importancia de transmitir una imagen de decisión, de hacer saber que España estará en el "núcleo duro" de la Nueva Europa. Desde cada destino diplomático se puede contribuir a reforzar esa imagen, pues, como dijo Matutes, las "embajadas tienen que ser como filiales de una multinacional, con cuenta propia de resultados" (*El País*, 10/10). En el terreno de la nueva arquitectura de seguridad, la posición española sigue siendo la que, como premisa general, estableció el Informe de la Comisión Mixta para la UE en diciembre de 1995: favorecer la creación de un instrumento de defensa de la UE con capacidad operativa que, sin embargo, no ponga en peligro la cohesión de la

Alianza Atlántica. Es decir, el camino en curso: transformación gradual de la UEO para fortalecer la capacidad de defensa europea y, sobre todo, creciente cooperación entre la UEO y la OTAN, en particular desarrollando el concepto de "capacidades separables pero no separadas" y poniendo en marcha las Fuerzas Operativas Combinadas Conjuntas, en el marco de la OTAN.

El área mediterránea

Marruecos ha acabado teniendo tratamiento singularizado y prioritario, al convertirse en el primer destino extranjero del presidente. Los marroquíes aprovecharon para volver a plantear su demanda relativa a la deuda externa y para pedir el apoyo español a la propuesta de que sea Marruecos quien acoja la próxima reunión de la Conferencia Euromediterránea. El Gobierno no se comprometió en lo relativo a la reestructuración de la deuda, aduciendo que el grupo de trabajo creado en febrero sólo se había reunido una vez, aunque la CEOE (Confederación Española de Organizaciones Empresariales) y fuentes gubernamentales expresaron, respectivamente, su opinión favorable y la convicción de que el ejemplo francés dejaba poco margen de maniobra. Se acordó intensificar el trabajo conjunto de diversos ministerios, en particular Interior. Los temas más conflictivos se pasaron de puntillas. Marruecos no planteó el tema de Ceuta y Melilla y España se limitó a manifestar en lo relativo al Sahara occidental que lamentaba la decisión de Naciones Unidas de suspender el proceso de identificación y que consideraba bueno que siguiera adelante la preparación de la consulta. Ésa ha sido la tónica dominante en los meses posteriores en lo tocante al Sahara. Así, el secretario de Estado de Política Exterior y de la Unión Europea se limitó en su comparecencia del 26 de septiembre ante la Comisión de Exteriores del Congreso a repetir el mensaje, añadiendo que habían expresado tanto a Rabat como al Frente Polisario su satisfacción por los contactos mutuos que esperaban permitirían la reanudación del proceso antes de que expire la prórroga a la operación de Naciones Unidas. Nada, por consiguiente, parecido a la propuesta avanzada en marzo de 1996 por la República Árabe Saharaui Democrática de crear un "grupo de contacto", encabezado por EEUU y con participación de España, que, a la manera del proceso que llevó a los acuerdos de Dayton, forzara a Marruecos a negociar. Hay que decir, en cual-

quier caso, que tibieza, moderación, equidistancia y referencia a las Naciones Unidas han sido lo habitual desde 1988, cuando el anterior Gobierno europeizó el tema e hizo que la cooperación política europea se ocupara de él por vez primera, fomentando una declaración política de apoyo al plan de paz de las Naciones Unidas (Barbé, 1996). Tras el viaje se han celebrado dos encuentros de los ministros de Interior para tratar de la inmigración ilegal (sigue habiendo desaparecidos y muertos en naufragios, y más de 600 inmigrantes ilegales entrados en España desde Marruecos están pendientes de ser readmitidos) y del narcotráfico. También en octubre se concretó la composición de la plataforma de reflexión conjunta (Comité Averroes), creada en la cumbre de febrero y que se amplió a nueve miembros por país a sugerencia española (5). Está en marcha la creación de un grupo de amistad parlamentario hispano-marroquí, de acuerdo con lo previsto en el Tratado de 1991.

Las relaciones con los restantes países del Magreb central han tenido un perfil algo más bajo y ha primado el enfoque prioritariamente económico. Así Argelia, el principal socio español en términos económicos en el norte de África (250.000 millones de pesetas de intercambios en 1995, que habrán aumentado en 1996 por el impacto de la entrada en servicio del gasoducto en otoño; más de 700 millones de dólares de deuda, renegociada en 1994), fue visitada en septiembre por Matutes, quien dijo justamente haberse desplazado para defender los intereses económicos españoles y para apoyar los esfuerzos de reconciliación así como el desarrollo económico y social del pueblo argelino. Aunque Túnez no ha merecido demasiada atención en 1996, fue elegida en cierto modo como símbolo de la preocupación por el norte de África ex novo, al prepararse para enero de 1997 la primera reunión de alto nivel (una cumbre no anual), derivada del convenio firmado en 1995 y a la que asistirá el presidente Aznar. Túnez, por otro lado, tiene importancia no sólo bilateral, al estar previsto que reciba hasta 1998 más de 40.000 millones de pesetas del Programa MEDA (Ayuda Mediterránea) de la UE para estimular las privatizaciones y mejorar la competitividad. Respecto del Mediterráneo oriental, no se observan cambios en lo relativo al apoyo al proceso de paz en Oriente Medio, el cual dentro de la UE ha adquirido mayor relevancia al nombrarse un representante de la Unión en el proceso, el responsable

de la política mediterránea en la etapa socialista y recién nombrado embajador español en Israel, M.A. Moratinos. Por parte española, Palestina sigue recibiendo una consideración especial en lo político y en lo económico. Lo político se reflejó en el hecho de que el presidente de la Autoridad Nacional Palestina fuera recibido, en noviembre, por el ministro de Exteriores, por J.M. Aznar y por el Rey, además de por los líderes de los principales partidos de la oposición. Y también en la aprobación por el Congreso de Diputados, a propuesta de Izquierda Unidad-Iniciativa per Catalunya, de una proposición no de ley que instaba al Gobierno israelí a reabrir sus fronteras con los territorios ocupados como con los transferidos a la Autoridad palestina. En lo económico, bastará con recordar que se ratificó el compromiso de aportar más de 9.000 millones en concepto de cooperación y ayuda al desarrollo, así como la posibilidad de aumentarla. En cualquier caso, el Ejecutivo y el PP han mostrado interés en no aparentar partidismo alguno y cuidar la relación con Israel, como muestra la enmienda transaccional que propuso el Grupo Popular (y fue aceptada) en el trámite de aprobación de la mencionada proposición no de ley: "Dirigirse al Gobierno de Israel desde la voluntad de hacer compatible el derecho del pueblo israelí a vivir dentro de fronteras seguras con el pleno ejercicio del derecho a la autodeterminación por parte del pueblo palestino".

América Latina: la cumbre de Viña del Mar

Lo más destacable de las relaciones con América Latina, Cuba aparte, es la VI Cumbre Iberoamericana en Chile en noviembre bajo el tema genérico "Gobernabilidad para una democracia eficiente y participativa". Entre las aportaciones españolas al documento final pueden destacarse las menciones a la necesidad de incrementar la cooperación iberoamericana para luchar contra la delincuencia organizada internacional o todo lo relativo a la participación más activa de los países latinoamericanos en los programas de cooperación. Uno de los resultados más palpables fue la incorporación de tres nuevos programas a la lista de programas de cooperación en ejecución: el de desarrollo de sistemas nacionales de evaluación de la calidad educativa; el de diseño común de la formación profesional; y el de movilización de administradores de la educación, los dos últimos propuestos por España. Dada la importancia que los programas

de cooperación multilateral han tenido y tienen en el mecanismo de las cumbres, al ser un ejemplo de que en el espacio iberoamericano se pueden coordinar voluntades e intereses muy heterogéneos más allá de la simple declaración de intenciones, es muy relevante el anuncio que hizo España de realizar en el centro dependiente de la Agencia Española de Cooperación Internacional de Cartagena de Indias una reunión de los responsables de cooperación de los 21 países iberoamericanos. En cualquier caso, la participación española en la cumbre propiamente dicha quedó eclipsada, al menos en su tratamiento informativo, por la ausencia de Matutes y, sobre todo, por las tensiones entre la delegación gubernamental española y la cubana, sobre todo entre el presidente Aznar y F. Castro. Es práctica habitual de cualquier iniciativa multilateral aprovechar el espacio de encuentro para las relaciones diplomáticas y las negociaciones bilaterales, pero hasta el momento las cumbres no se habían usado como foro de denuncia o como multiplicador mediático de diferencias bilaterales y/o desencuentros personales. Diversas manifestaciones de Aznar, en particular la ya célebre "moveré pieza (política española hacia Cuba e influencia en la UE) si tu mueves pieza en la democratización de tu país", rompieron con esa práctica. Por decirlo con las palabras ajustadas, escritas un año y medio antes de los hechos, en un balance de las cuatro primeras cumbres: "Lo que España puede y debe hacer en este terreno en su política iberoamericana a nivel bilateral no debe, por el contrario, hacerse en la política multilateral que caracteriza a las Cumbres. Éstas deben ser más un foro de cooperación y concertación que se construya sobre la afirmación de lo que une, que un foro de afirmación de un consenso rígido en torno a los valores democráticos y de denuncia de las diferencias que excluya a los que todavía no comparten esos principios" (Arenal, 1995: 55-56). Esperemos que la ponencia de la comisión de Asuntos Iberoamericanos del Senado, que ha de estudiar la Comunidad Iberoamericana de Naciones y seguir su construcción y consolidación a través de las cumbres, llegue a la misma conclusión.

Por consiguiente, conviene ser prudente todavía en la valoración del rumbo definitivo de los elementos distintivos de la política exterior y de seguridad del período Aznar. La falta de un diseño global hace que en muchos campos se proceda de forma tentativa o que se anuncien líneas que no se desarrollan con fuerza (la presencia en Asia-Pacífico) o que pronto se abandonan. Dos cosas parecen ya, sin embargo, bien claras. Por un lado, la persistente tozudez de los hechos durante casi tres décadas hace prever que, se alteren o no algunas cosas, la relación con Guinea Ecuatorial seguirá siendo la asignatura pendiente de la política exterior española. Antes de mayo, predominó la tibieza: en ocasión del plebiscito de Obiang en marzo, España se limitó a promover una reacción de la UE, que llamó a mantener el diálogo. En la nueva etapa, el Gobierno tomó la iniciativa en junio (visita del director general de Política Exterior para África, Asia y Pacífico a Malabo); luego se han producido visitas de tres ministros guineanos, un nuevo viaje del director general, y un encuentro en Roma entre Aznar y Obiang durante la cumbre del Fondo de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. Por lo demás, ha seguido la tónica de recorte y restructuración de la cooperación y la ayuda al desarrollo decidida en 1993 (unos 1.700 millones de pesetas previstos para 1996). Guinea, por su parte, ha manifestado su interés en mejorar la relación y ha pedido un incremento de la ayuda; la respuesta del Ejecutivo español ha consistido en decir que le interesa la evolución política del régimen y que está estudiando medidas de cooperación no asistencial, por ejemplo programas que favorezcan la transición consolidando las instituciones. Una actitud clásica de *wait and see*, que explica el interés renovado de la oposición guineana por buscar el apoyo de EEUU, intentando explotar la actividad e intereses en el país de la empresa petrolífera Mobil. La otra conclusión clara es que está justificado hablar de un período de tránsito, pero que aún resulta imposible decir globalmente hacia dónde.

Notas

1. Su artículo establece cuatro tipos de contactos: a nivel de jefes de Gobierno o Estado, anuales y con ubicación alternada en uno u otro país; a nivel de ministros de Exteriores, semestrales y también con ubicación alternada; a nivel de secretarios de Estado, secretarios generales, y otros altos cargos encargados de asuntos políticos, culturales, consulares, económicos y de cooperación, que tienen periodicidad regular; a nivel de Parlamentos, universidades, empresarios, etc., que los gobiernos se comprometen a fomentar.

2. Carlos Alonso Zaldívar, única persona hasta donde yo sé que ha sido capaz de usar como epígrafes de un enjuto artículo sobre estrategias y doctrinas nucleares referencias a canciones de los Beatles, prefiere decir que se ha completado "la segunda vuelta al mundo". Alonso Zaldívar, C. y Castells, M. (1992) *España fin de siglo*. Madrid: Alianza Editorial.

3. El 20 de enero de 1960, al escuchar que Fidel Castro criticaba desde la televisión el uso de la embajada para favorecer conspiraciones antirégimen, el marqués de Lejondo, embajador español, se presentó en los estudios e interrumpió la emisión, cruzándose ambas acusaciones en tono crispado.

4. Por lo manifestado por el secretario de Política Exterior y para la Unión en varias comparecencias ante la Comisión Mixta para la UE, tampoco parece interesar, por ejemplo, si al "señor PESC" lo nombra el Consejo Europeo o el Consejo de Ministros ("ése no es nuestro debate", se dijo el 28 de noviembre).

5. Por parte española han sido designados: J.P. Pérez Llorca (ministro de Exteriores en la época de UCD), M. Olivencia (ex comisario de la Expo 92), A. Míguez, R. Argullol, A. Gallego, V. Morales (prensa y universidad), P. Durán y J. Paéz (empresarios) y S. Florensa (director general del Instituto de Cooperación con el Mundo Árabe, Mediterráneo y Países en Desarrollo).

Referencias bibliográficas

Algieri, F. y Regelsberger E. (comps.) (1996) *Sinergy at Work. Spain and Portugal in European Foreign Policy*. Bonn: Europa Union Verlag. En esta obra, véanse los trabajos de E. Barbé, J. Grugel, K. Sabá y M. Salomón, aplicados al caso español.

Alonso, J.A. y Díaz, J. (1996) "Presente y futuro de los intereses españoles en Cuba", *Meridiano CERI*, 12: 17-20.

Arenal, C. del (1995) "Balance y perspectivas de cuatro cumbres iberoamericanas", *Revista de Estudios Políticos*, 89:35-59.

Aznar, J.M. (1996a) "Presente y futuro de España en el mundo", *Ensayos INCIPE* n°8.

Aznar, J.M. (1996b) "Entretien avec José María Aznar. Espagne: l'alternance", *Politique Internationale*, 71: 133-144.

Barbé, E. (1996) "De la ingenuidad al pragmatismo: 10 años de participación española en la maquinaria diplomática europea", *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 34/35: 9-29

Campo, S. del (1995) "La opinión pública española y la política exterior", *Informe INCIPE*.

Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados (1996) sesión n°2 de la Comisión de Asuntos Exteriores, 30 de mayo.

Larbi Messari, M. (1996) "España y Marruecos: convergencias y divergencias", *Desarrollo*, 25: 46-47.

Matutes, A. (1996a), "Spain's Priorities: Europe, Latin America, the Mediterranean", entrevista en *Review of International Affairs*, 1049/1050: 4-6.

Matutes, A. (1996b) "Objetivos de la política exterior española", *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 34-35: 191-196.

Rupérez, J. (1996) "Continuidad y cambio en la política exterior de España", *Ensayos INCIPE* n°10.

Westendorp, C. (1996) "Las prioridades permanentes y los nuevos desafíos", *Ensayos INCIPE* n°9.