

El año en que acabó un mundo: la política exterior de España en 1991

Carlos ALONSO ZALDÍVAR

Diplomático.

*Director del Departamento de Estudios,
Gabinete de la Presidencia del Gobierno, Madrid*

Si en nuestro anterior balance decíamos que 1990 había sido un año espectacular, no es arriesgado añadir hoy que en 1991 el espectáculo ha seguido un curso sorprendente. 1990, «el año que nunca acabó», finalizó sin conclusiones y marcado por tres grandes interrogantes, ¿Iba a haber guerra en el Golfo? ¿Qué iba a pasar en la URSS? ¿Cuánto avanzaría la Comunidad Europea (CE) hacia una *moneda única*, una *política exterior y de seguridad común* y una *ciudadanía europea*? En 1991 estos interrogantes se han despejado dando paso a otros nuevos. 1991 se estrenó con una guerra: la del Golfo. Pero en este año también se puso en marcha el proceso de paz en Oriente Medio con la celebración de la *Conferencia de Madrid* en octubre. La URSS desapareció y con ella, como actor internacional, su Presidente, Mijail Gorbachov. En su lugar nos encontramos con la Comunidad de Estados Independientes (CEI) y con la Rusia de Yeltsin, la Ucrania de Kravchuk, el Kazajstán de Nazarbaiev, etc., y con los tres Estados bálticos independientes. Tampoco existía Yugoslavia pero sí las repúblicas de Eslovenia, Croacia y, quizás una nueva «Serboslavia». En cuanto al proceso de construcción Europea, la cumbre de Maastricht supuso un importante avance hacia la *Unión Europea*. En 1991, Europa se hizo bastante distinta. La CE se vio obligada a ir ajustando su proceso de integración a la nueva realidad del continente y tuvo que intentar asumir un papel protagonista en la escena europea.

¿Y España? ¿qué hizo un país como España en un año como 1991? Durante la primera mitad del año el hecho internacional que más influyó en la vida española fue la guerra del Golfo y sus consecuencias. No era para menos. Por primera vez en mucho tiempo España participaba en una guerra. Durante la segunda mitad del año la atención de España se centró en Europa. La crisis de Yugoslavia, el golpe de Estado en la URSS y el acelerado proceso de desintegración que culminó con su desaparición, tuvieron fuerte impacto entre los españoles y dieron qué hacer a su diplomacia. En la última parte del año, a medida que se acercaba la cita de Maastricht, la diplomacia española tuvo que trabajar todavía más y la opinión pública percibió que allí había algo importante en juego. 1991 también hizo hueco a la Cumbre Iberoamericana, celebrada en julio en Guadalajara (Méjico), que representó el inicio de una nueva experiencia histórica para España y toda la Comunidad Iberoamericana.

Del Golfo a Madrid

Las esperanzas del Gobierno español, y en general de la comunidad internacional, de lograr una solución

pacífica a la crisis abierta el 2 de agosto de 1990 se vieron frustradas por la negativa de Sadam Hussein a acatar las Resoluciones de Naciones Unidas y, en definitiva, a retirarse de Kuwait. El 17 de enero de 1991 se inició la *Operación «Tormenta del Desierto»*, lo que situó al Gobierno en la tesitura de tener que decidir si España participaba en una guerra. Como señaló el Presidente del Gobierno en su comparecencia ante el Congreso de los Diputados el 18 de enero, «la fuerza, el uso de la fuerza al amparo de la legalidad y en defensa del derecho es, sin duda, el último recurso, y es el recurso para no quedar sometido a la fuerza usada ilegalmente frente a otro».

La crisis del Golfo afectaba claramente y en diversas formas a España. La invasión iraquí atentaba contra el orden y los derechos internacionales defendidos por España, por lo que reclamaba que asumieramos actitudes de solidaridad con la comunidad internacional. Además, la utilización iraquí de la fuerza para ampliar su influencia sobre el mercado del petróleo no podía resultar indiferente para un país que necesita importantes suministros de petróleo a precios razonables. España tenía que responder a las solicitudes de solidaridad que le plantearon los Estados Unidos y algunos de sus socios comunitarios. La crisis afectaba profundamente al mundo árabe, con algunos de cuyos países España mantiene intensas relaciones de vecindad. Además, está el hecho de que España tiene fronteras discutidas en Ceuta y Melilla y no puede ver con despreocupación ningún intento de alterar las fronteras por la fuerza. Por razones de este tipo, el Gobierno reaccionó con una clara disposición a prestar apoyo a la coalición anti-iraquí. Subrayó también la necesidad de actuar en base a las resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y trató de promover que los países comunitarios se concertaran políticamente y coordinaran sus actuaciones militares en la Unión Europea Occidental (UEO). Al estallar la guerra, una cuestión que el gobierno no podía perder de vista era la reacción de la opinión pública. La tradición española de no participar en conflictos militares internacionales era prolongada y fuerte. La psicología aislacionista propia de esta tradición manifestaba tanta fuerza como los análisis racionales sobre el interés nacional. Las encuestas de la época muestran como la opinión pública fue variando a lo largo del conflicto. Durante la mayor parte del mismo hubo apoyo mayoritario a la manera en que el Gobierno gestionó la crisis y éste creció mucho al final del conflicto. El momento más difícil se produjo al hacerse pública la utilización de las bases de Morón (Sevilla) por bombarderos B-52 de los Estados Unidos. A la evolución favorable de la opinión contribuyó sin duda la gran coincidencia que se produjo entre las fuerzas políticas. A lo largo de toda la crisis el apoyo parlamen-

tario a la política del Gobierno fue superior al noventa por ciento.

La voluntad del Gobierno de contribuir a la cohesión y eficacia de la coalición anti-iraquí y la necesidad de hacerlo teniendo en cuenta el estado de la opinión pública, las relaciones con los países del Magreb y otros factores, se tradujo en tres cuestiones esenciales: el suministro de pleno apoyo logístico a los aliados; la coordinación de la participación naval española en el marco de la UEO, y la no participación de España en operaciones de combate directo.

España ofreció apoyo logístico a algunos de sus socios comunitarios como Francia y el Reino Unido, a otros países como Turquía y Checoslovaquia y, sobre todo, a los Estados Unidos. Apoyaremos «todo lo que podamos», dijo el presidente González. Y el apoyo fue importante. El 35% del volumen total del despliegue aéreo de los Estados Unidos pasó por España. Más de 200.000 toneladas de material y más de 100.000 hombres y mujeres. Los B-52 realizaron casi 300 misiones desde Morón. 237 barcos estadounidenses fueron atendidos en puertos españoles. Los detalles de este apoyo fueron mantenidos en secreto durante la crisis por razones de seguridad, lo que le supuso al Gobierno una reacción adversa de la prensa. De la teoría se había pasado a la práctica y en buena medida sobre la base legal ofrecida por el nuevo acuerdo bilateral con los Estados Unidos, firmado en diciembre de 1988. El mismo acuerdo que prevé la salida del Ala 401 de Torrejón. El resultado convenció a la administración estadounidense de que el nuevo acuerdo no era fruto del *anti-americanismo* sino un instrumento que había eliminado hipotecas históricas y permitido asentar una nueva cooperación entre los dos países. El presidente Bush expresó algún tiempo después su gratitud por el apoyo español durante la guerra del Golfo, que calificó de «sólido como una roca en todo momento».

Como se ha dicho antes, desde el principio de la crisis el Gobierno español trató de coordinar su respuesta a la misma con la de sus socios comunitarios e intentó situarla bajo el paraguas de la UEO. Sin duda lo hizo para facilitar su aceptación por la opinión pública y también porque consideró que la crisis del Golfo podía resultar una delicada prueba de la coherencia existente entre los países comunitarios en materia de política exterior y de seguridad. De acuerdo con este enfoque España, que decidió contribuir militarmente al embargo ya en los primeros días de agosto de 1990, esperó hasta la reunión ministerial de la UEO del 21 de ese mes para anunciar su decisión de enviar una fragata y dos corbetas a la región del Golfo. Estos barcos se relevaron dos veces hasta el final de la guerra y realizaron unas 3.000 misiones de control, coordinándose a través del dispositivo de la UEO. El Gobierno español

siempre dejó claro que las fuerzas que enviaba a la región del Golfo no iban a entrar en combate directo y nunca envió fuerzas de tierra ni aéreas. Esta posición respondía presumiblemente a diversas razones. Procediendo una parte importante de sus fuerzas del reclutamiento obligatorio, su entrada en combate directo en el Golfo hubiera planteado serios problemas. La reacción de la opinión pública ante posibles víctimas era una delicada incógnita. Por otra parte, la participación directa en el combate también podía deteriorar indirectamente la actuación española en el Magreb.

En resumen, una gestión de la crisis ampliamente calificada de correcta, la obcecada intransigencia de Sadam Hussein y la breve duración de la guerra, permitieron al Gobierno español superar con buen resultado este delicado paso de la teoría a la práctica en materia de seguridad. Sus relaciones con la Administración estadounidense mejoraron notablemente; entre los socios comunitarios se apreció el comportamiento español; la diplomacia española supo mantener abierto un diálogo franco con los vecinos del Magreb; y una amplia mayoría (62 %) de la opinión pública española apoyó al final de la guerra la gestión del Gobierno. Lógicamente, algunas minorías profundizaron su distanciamiento del Gobierno y la discusión entre ejército profesional o servicio militar obligatorio pasó a ocupar un primer plano que no había tenido hasta entonces, acelerando la decisión de reducir éste último a nueve meses y de orientarse hacia un ejército mitad reclutado y mitad profesional. También se vio reforzada la idea de desarrollar cuanto antes una *Fuerza de Intervención Rápida*.

A medida que se fue desarrollando la guerra España empezó a centrar su atención en la postguerra, es decir, en aquellos problemas viejos y nuevos que había que abordar al final de la crisis. La lista de cuestiones era notable: Kuwait, Palestina, Líbano, Chipre, kurdos, proliferación nuclear, química y balística, desigualdades económicas, acceso al petróleo, diferencias religiosas y culturales, problemas medioambientales, etc... Sin embargo, desde el punto de vista de los intereses españoles, dos eran las cuestiones que reclamaban atención prioritaria. La primera, poner en marcha una iniciativa específica de diálogo, cooperación y fomento de la seguridad en el marco del Mediterráneo Occidental. La segunda, que se alcanzase un acuerdo de paz árabe-israelí incluyendo una solución para la cuestión palestina.

¡Vista al Magreb!

La crisis del Golfo no solo tuvo un impacto psicológico muy fuerte en las poblaciones del Magreb sino que aceleró los procesos de cambio político-social en estos

países. España, consciente de esta situación y de la resaca provocada por la guerra, concedió especial prioridad a proseguir y dar mayor contenido a una experiencia específica de diálogo, cooperación y fomento de la seguridad en el marco del Mediterráneo Occidental. Respecto del contenido concreto de esta iniciativa, cabía concebir tres áreas de actuación. En primer lugar la cooperación económica. Convenía acelerar en lo posible la entrada en vigor de la *Política Mediterránea Renovada* y lograr incrementar los fondos destinados a esta región. Los esfuerzos debían dirigirse a contribuir al proceso de reforma económica y a promover la integración regional del Magreb financiando programas de infraestructura, formación, etc.. La cooperación en materia de seguridad se perfilaba como un segundo posible campo de actuación. En este ámbito los primeros pasos podían orientarse a acordar medidas de fomento de la confianza, llevando al nivel multilateral las experiencias bilaterales ya existentes entre varios países del Norte y del Sur del Mediterráneo en materia de transparencia militar y ejercicios conjuntos. Posteriormente cabía abordar temas de no proliferación nuclear, química, y de vectores balísticos. El tercer ámbito a explorar era el cultural. El diálogo y la cooperación cultural, junto con otros ingredientes, pueden contribuir a desarrollar un nuevo sentimiento del *nosotros* mediterráneo, es decir, a fomentar el concepto regional del Mediterráneo. Esta no es empresa fácil dado el divorcio de valores entre las dos riberas. Pero tampoco cabe el aislamiento. El fenómeno migratorio hace pensar que la cultura islámica será un componente del pluralismo cultural de la futura sociedad europea.

¿Qué se ha conseguido en 1991 en materia de diálogo y cooperación en el Mediterráneo Occidental? El balance de la actuación española en este ámbito debe dividirse en tres niveles: el bilateral, el comunitario y el foro 4+5. A nivel bilateral lo más importante fue la firma del Tratado de Cooperación y Amistad con Marruecos en julio del pasado año, en el que cabe destacar la renuncia expresa de Marruecos a utilizar la fuerza para resolver posibles conflictos. Después, la intensificación de los contactos políticos con los países del Magreb —en plena crisis del Golfo, el ministro español de Asuntos Exteriores realizó una gira por los países de la zona— y los acuerdos económicos. En cuanto a los contactos políticos cabe mencionar la decisión adoptada en abril de 1991 de institucionalizar encuentros cada dos meses entre los cinco embajadores de los países del Magreb con el ministro de Asuntos Exteriores español. Estos contactos permiten un seguimiento periódico tanto de las cuestiones bilaterales como de las relaciones entre la CE y la Unión del Magreb Árabe (CE-UMA). En el orden económico quizás el hecho más significativo haya sido la firma, el 30 de abril, del acuerdo tripar-

