

La política exterior española en 1998

Elvira Sánchez Mateos
Profesora de
Relaciones Internacionales,
Fundació CIDOB

Como cualquier política, la política exterior presupone la existencia de unos objetivos claramente definidos y de una estrategia para alcanzarlos. Partiendo de esta premisa, los estudiosos de la política exterior identifican cuando menos tres variables importantes para medir la capacidad de un Estado para actuar en el exterior, a saber, la voluntad y habilidad para sortear los constreñimientos que le impone el sistema internacional, el grado de cohesión interna en el Estado y su percepción desde el exterior, y los recursos materiales y humanos que destina a su acción exterior. De la interacción entre estas tres variables depende la efectividad de una política exterior que, recordemos, siempre busca aumentar el poder relativo del Estado con respecto a otros Estados o actores. Las limitaciones que impone el sistema internacional a los Estados de capacidades medias, como es el caso de España, han variado su naturaleza tras el fin de la Guerra Fría. Mientras que en aquel período eran las fidelidades de tipo ideológico-político las que primaban y el margen de actuación de los Estados estaba definido por los dos grandes bloques liderados por las superpotencias, en la actualidad es sobre todo el fenómeno de la globalización económica lo que impone a los Estados pautas de comportamiento que tienen implicaciones no sólo en su política interior sino en la actuación exterior. Para impedir que la globalización produzca efectos no deseados, hoy, los Estados deben forzosamente cooperar con otros, los más afines, aquellos con los que se quiere un proyecto común; es más, se hace urgente salvaguardar los procesos de integración, en especial la económica, aún a costa de que se resientan algunos sectores nacionales, pues sin esa cooperación y esa integración, con una renacionalización de las políticas exteriores, lo único que se consigue es la pérdida de la confianza mutua entre los socios y el sometimiento a intereses extraños. O se coopera o todos pierden.

La política exterior es dirigida desde el aparato del Estado y, sobre todo, desde los Gobiernos. Pero el apoyo del conjunto de la sociedad, en general, y de la clase política y las instituciones, en particular, a la acción gubernamental es fundamental en su éxito, pues, tal vez, es la imagen coherente y sólida de un país el principal elemento que aporta prestigio y credibilidad internacionales, dos de los activos más intangibles pero más deseados de cualquier política exterior. En un Estado democrático, como el español y la mayoría de europeos, la búsqueda de consensos y la continuidad en las políticas son factores necesarios para consolidar un papel internacional respetado y al que España ha destinado no pocos esfuerzos desde la transición. La quiebra de alguno de estos supuestos, aunque sea por razones de consumo interno, debilita la fiabilidad del Estado en

el exterior. Toda política exterior, además, necesita de recursos materiales y humanos para ejecutarla. Un país mediano, como España, jamás podrá ser una gran potencia, pero posee capacidades suficientes como para que su política exterior sea la de una potencia mediana. Un país con una economía importante, que contribuye sustancialmente a los presupuestos de varias organizaciones internacionales y que desempeña un loable y activo papel en diferentes misiones de mantenimiento de la paz, ha de ser, ineludiblemente, un interlocutor reconocido desde el exterior. Ello si se dan dos condiciones necesarias: la primera, la fiabilidad, que acabamos de mencionar; la segunda es la asignación de recursos, ya que un Estado no puede tener una política exterior relevante si no destina dinero a este menester. Estas reflexiones son el punto de partida del análisis que sigue sobre la evolución y el balance de la política exterior española en 1998.

¿Hacia una renacionalización de la política exterior?

El proyecto de construcción europea y el aceite de oliva

“La búsqueda de consensos y la continuidad en las políticas son factores necesarios para consolidar un papel internacional respetado”

El gran éxito de la política española en relación con la Unión Europea ha sido el estar presente en el grupo de cabeza, constituido por 11 países, para incorporarse al euro, logro ratificado por la cumbre europea de mayo en Bruselas y posibilitado por los esfuerzos realizados en materia de déficit público, inflación, estabilidad monetaria, reducción de la deuda y de los tipos de interés. Sin embargo, en los otros temas relacionados con la UE, la política española ha adolecido, como la de casi todos los países europeos, de una cierta renacionalización, olvidándose el debate de los temas de fondo y circunscribiendo las negociaciones a la defensa del statu quo. Quizá la mejor prueba de ello haya sido la disputa española por la cuota de producción de aceite de oliva. La pugna, de más de un año de duración, enfrenta al Gobierno español, personificado en la ministra de Agricultura, Loyola de Palacio, y a la Comisión Europea y se centra en la propuesta de reforma del sector presentada por el comisario Fischler y que supone una disminución de la cuota de producción española así como la paulatina desaparición

de la protección comunitaria a ese sector. El rechazo gubernamental a una propuesta considerada perjudicial para los intereses españoles inicia una dinámica que se concreta en un doble terreno; por una parte, España se sumerge en una negociación *nacional* que la aleja de las posturas de otros productores de aceite, especialmente Italia, en el Consejo de Ministros. Por otra, con declaraciones batalladoras se alienta una cierta exacerbación en los sectores españoles afectados, una postura poco sosegada, teniendo en cuenta que la negociación en Bruselas requiere sobre todo habilidad política.

La reacción española, no obstante, no altera la postura de la Comisión; según la propuesta final presentada en marzo por el comisario Fischler, sólo un 40% de la producción será subvencionada, frente al 52% de 1997, a razón de 150 pesetas por kilo de aceite, cantidad muy baja en relación a Italia (258 pesetas) y Grecia (218). España insiste en pasar de las 625.000 toneladas asignadas a 812.000, y se opone, en un intento tardío de crear un frente común con los países mediterráneos, a aumentar las ayudas comunitarias a los productos continentales (carne, leche y cereales) del 60 al 68% en el período 2000-2006, mientras se ofrece sólo un 15,2% a los productos mediterráneos (aceite, frutas y hortalizas, vino y tabaco). En este sentido, cuando en junio se produce el debate definitivo de los ministros de Agricultura sobre la reforma de la OCM (Organización Común de Mercado) sobre aceite, Loyola de Palacio presenta una propuesta para aumentar la producción comunitaria de 1.562.000 toneladas actuales (la postura de la Comisión) a 1.800.000 (postura apoyada por el Parlamento), y que ésta refleje la realidad productiva de cada país, rechazando el sistema de producción por cuotas nacionales y aumentando la cantidad total subvencionada. En la negociación final España consigue un aumento de la cuota nacional hasta 760.207 toneladas, 135.000 más de las asignadas en un principio, pero en el resto de temas no se aceptan las posiciones españolas y las ayudas reales por kilo de aceite serán, para el caso español, inferiores a las de otros productores. Pese a ello, el Gobierno español, que ha presentado el acuerdo como una gran victoria ante la opinión pública, anuncia, en septiembre, que no presentará recurso contra la OCM del aceite, pues considera que la reforma aprobada no discrimina a los olivareros españoles en relación a los de los otros países miembros.

Resuelta la cuestión del aceite, que desvió las

energías hacia asuntos importantes, pero particulares, España empieza a posicionarse en otros temas. En noviembre, el presidente de Gobierno se reúne con el primer ministro portugués para adoptar una estrategia común en defensa de los Fondos de Cohesión que reciben ambos países de la UE, amenazados tras las elecciones en Alemania. En efecto, el nuevo Gobierno alemán ha declarado su intención de reducirlos, tal y como prometió en su campaña electoral, pues pretende disminuir su aportación financiera al presupuesto comunitario. Incluso se lanzó la idea de eliminar los Fondos de Cohesión, como si éstos se dirigieran únicamente al sur y no beneficiaran a países como Bélgica, Dinamarca y Luxemburgo, centrándose el problema en la disputa entre contribuyentes netos -Alemania, Austria, Países Bajos y Suecia- y receptores netos -España, Portugal, Grecia, Irlanda-. No es responsabilidad exclusiva de España, pero ciertamente se ha de precisar que nuestro país ha colaborado en que el debate de los Fondos de Cohesión y la defensa de las ayudas comunitarias, en la perspectiva de aprobación de la *Agenda 2000* en 1999, haya marginado el debate profundo, de orientación general de la UE -un proceso de integración económica que debiera conducir a unos objetivos políticos, entre los que se encuentra la formulación de una política exterior y de seguridad comunes. La crisis de final de año de la Comisión, a la que ha contribuido la acción de algún eurodiputado español, es otro síntoma de esta renacionalización de las políticas y del, por ahora, triunfo de la aproximación intergubernamental a la construcción europea.

Gibraltar

1998 también ha sido un año de reivindicación española sobre Gibraltar. En diciembre de 1997 el ministro de Exteriores, Abel Matutes, presenta una declaración al Reino Unido sobre Gibraltar como base de una futura negociación; en la propuesta se incluye un período de soberanía, y la oferta de una autonomía basada en la existencia de tribunales de justicia propios, nacionalidad opcional y un régimen fiscal autónomo¹. En febrero el Congreso de los Diputados aprueba la propuesta de conceder un estatuto de autonomía especial para Gibraltar y pocos meses después, en julio, el Gobierno acuerda el levantamiento de las restricciones militares sobre Gibraltar en operaciones y maniobras de la OTAN, entendiendo que estas concesiones no afectan al contencioso bilateral y eliminan la

amenaza británica de bloquear la puesta en marcha del cuartel general del sudoeste en Madrid.

A tenor de estas circunstancias, bien pudiera entenderse que España ha sostenido una aproximación unilateral a un problema bilateral complejo. Por ello no debiera resultar sorprendente que, a partir de enero y durante todo el año 1998, el contencioso sobre Gibraltar se haya circunscrito a una especie de prueba de fuerza (de las autoridades gibraltareñas) cuyo único objetivo ha sido el de cuestionar las posiciones españolas declaradas. En marzo, la policía de Gibraltar comienza el hostigamiento de pesqueros españoles que faenan en aguas próximas al Peñón, provocando la protesta al embajador del Reino Unido del director general para Europa y Norteamérica del Ministerio de Exteriores, Rodríguez-Spiteri. En ese contexto, el ministro principal gibraltareño, Peter Caruana, afirma su deseo de entrevistarse con Abel Matutes, pero éste afirma que ello sólo es posible si la entrevista sirve para sentar las bases de una salida realista al contencioso, dejando entrever que no va a resultar sencillo admitir a las autoridades gibraltareñas como una tercera parte en la negociación. El endurecimiento de la postura española ante la continuación de las acciones de la policía gibraltareña se aprecia en la reacción de Abel Matutes, quien advierte que esa actitud influirá negativamente en las relaciones con la colonia británica, en especial las inspecciones de tráfico de la *verja*, y subraya que España no reconoce la soberanía gibraltareña sobre las aguas del Peñón, pues no reconoce a Gibraltar aguas jurisdiccionales. Así las cosas, el Gobierno español rechaza la propuesta del Reino Unido para solucionar el problema de pesca (reducir a ocho pesqueros el número de los que pueden faenar, y sólo dos de manera simultánea), afirmando que el único responsable de la situación es el Reino Unido por modificar unilateralmente la manera de operar en las aguas cercanas a la Roca y porque España no reconoce la soberanía británica sobre las aguas en litigio. Y en octubre, tal y como había sido anunciado, se endurecen los controles a los vehículos en la "frontera" de Gibraltar que, hay que recordar, no es una frontera internacional reconocida por España. Por fin, Abel Matutes y Robin Cook, ministro británico de Exteriores, llegan a un principio de acuerdo verbal sobre Gibraltar por el que los pesqueros españoles podrán seguir faenando en sus caladeros tradicionales del Peñón, sin acoso de las patrulleras

gibraltareñas. Pero, pese al acuerdo, de nuevo en octubre la policía gibraltareña vuelve a hostigar a los pesqueros españoles, incidentes que prosiguen hasta finales de año.

Tal vez uno de los temas de fondo que explicarían los problemas con Gibraltar sea, precisamente, la exposición de la propuesta española, presentada incluso por Abel Matutes ante la Asamblea General de Naciones Unidas de septiembre. Sin respuesta oficial conocida por parte británica, la propuesta posiciona a una de las partes -la española- y, como es bien sabido, las negociaciones basadas en posiciones -y no en intereses y objetivos- fácilmente producen desacuerdos que pueden conducir a una escalada. Además, es difícil sostener que la negociación se realizará sobre una base exclusivamente bilateral, mientras se afirma, al tiempo, que se contemplarán los deseos de la población gibraltareña y que con el plan español ésta dispondría de una mayor autonomía. Especialmente, si se tiene en cuenta que los sectores sociales que apoyan a Caruana son grandes beneficiarios del actual estatuto de Gibraltar. Tal vez la combinación de una política conciliatoria hacia los habitantes del Peñón y una mayor dosis de astucia desde nuestra Administración evitarían la repetición de estas pequeñas y poco afortunadas crisis.

“1998 también ha sido un año de reivindicación española sobre Gibraltar”

¿Qué objetivos de la política exterior?: consensos y disensos

Nuevos intereses de la política exterior

Se aprecia claramente que la política exterior guarda relación con los intereses económicos cuando se revisa la política exterior española hacia tres zonas que van cobrando cierta relevancia en la actualidad: China, Turquía y su proyección hacia Asia y los países de Europa Central y Oriental. Respecto a China, la política española se centra en una mejora y una profundización de las relaciones económicas (teniendo en cuenta que la balanza comercial bilateral es en estos momentos favorable a China) y de las inversiones españolas en ese país. El ministro de Exteriores Abel Matutes viaja a China en mayo con este objetivo, manifestando el interés español en participar con sus inversiones en el proyecto de las Tres Gargantas, la mayor presa del mundo. El vicepresidente Rodrigo Rato viaja en noviembre; rodea-

do de una amplia delegación de empresarios españoles, muestra el apoyo español a la entrada china en la Organización Mundial del Comercio (OMC). Que otras cuestiones políticas -la condicionalidad democrática y el respeto a los Derechos Humanos- son temas secundarios en la agenda exterior española vuelve a quedar de manifiesto en el caso de Turquía. El Ministerio español de Defensa hace público en mayo, con posterioridad a la visita oficial del presidente turco a España, un acuerdo de venta de armamento, autorizado entre enero de 1996 y marzo de 1998, por valor de 45.164 millones de pesetas. El hecho de que la cooperación con Turquía se realice sobre esta base provoca críticas desde la oposición parlamentaria, que recuerda el déficit democrático turco y la pobre situación de los Derechos Humanos en ese país como razones para no considerar oportuno el acuerdo; no obstante, el Gobierno afirma que se trata de un aliado en la OTAN y que esta colaboración es el inicio de una de mayor calado en el entendimiento de que Turquía es un país clave como acceso a los mercados de Asia Central y especialmente a la zona del Caspio. En esta tónica, y durante una visita oficial de J. M^a Aznar en julio a Turquía (y a Bulgaria) se alcanzan dos acuerdos: el primero, un plan de acción conjunto que incluye reuniones anuales de los primeros ministros y los ministros de Asuntos Exteriores y el establecimiento de mecanismos de consulta permanente; el segundo es el compromiso español de financiar con más de 60.000 millones de pesetas proyectos de inversión y desarrollo en Turquía. El objetivo es crear empresas mixtas que puedan estar presentes en los nuevos mercados de los países del mar Negro, Bulgaria, Ucrania y las ex repúblicas soviéticas del Cáucaso. Por su parte, las empresas turcas están interesadas en aprovechar la presencia española en América Latina.

En el caso de los países de Europa Central y Oriental, los viajes del presidente Aznar a Polonia (en enero) y a la República Checa (en diciembre) son parte de una doble estrategia; por una parte, mostrar el apoyo español a su integración en la UE y en la OTAN; por otra, especialmente en el caso polaco, evidenciar el interés español, del Gobierno y de los empresarios, en realizar inversiones en esa zona de Europa.

La participación española en la OTAN

Un tema no económico que ha generado consenso interno es el de la posición española en la nueva estructura de la OTAN. España aprueba

la incorporación a la estructura militar integrada en noviembre de 1996 por una amplia mayoría parlamentaria, fruto del consenso que en este tema en concreto existe entre los grandes grupos parlamentarios, especialmente el Partido Popular y el Partido Socialista. La integración es el resultado de dos procesos; por un lado, es consecuencia de la propia decisión de la OTAN de modificar su estructura militar para proceder a una necesaria adaptación tras la desaparición de la confrontación Este-Oeste en Europa y su voluntad de responder a nuevos retos de seguridad con una estructura más flexible. Por otro lado, es tanto fruto de una decisión del Gobierno popular cuanto consecuencia lógica de lo emprendido en los años de Gobierno socialista -la paulatina integración española en los órganos militares de la organización desde 1982 (Comité Militar, Grupo de Planes Nucleares y Comité de Planes de la Defensa); cabe recordar que el principal escollo para la integración en la estructura militar se centraba en la voluntad de respetar, de manera muy *sui generis*, los términos del referéndum de 1986 sobre la permanencia en la OTAN, pero también en la existencia de un submando regional británico en Gibraltar. Por tanto, la aceptación por el Reino Unido de la propuesta de reestructuración militar, que significaba la eliminación de los mandos subregionales y, en consecuencia, del GIBMED (mando naval británico Gibraltar-Mediterráneo), abrió la puerta a la plena integración española. Con ella, España será sede de un nuevo cuartel general, ubicado en Retamares (Madrid), que corresponde al mando subregional conjunto del sudoeste, quedando vinculadas las islas Canarias a este nuevo cuartel general aliado (Acuerdo de Lisboa de 1997). El responsable de organizar este cuartel general, que será operativo en 1999, es el general Juan Martínez Esparza, nombrado por el ministro de Defensa en enero de 1998.

Otro tema de consenso, esta vez interno y externo es la postura española frente a la crisis de Kosovo. El Gobierno aprueba en octubre de 1998 la participación española en un eventual ataque aéreo contra Yugoslavia, solicitada por la OTAN (4 aviones F-18 y un avión de reabastecimiento Hércules). En la argumentación de esta postura, los ministros de Exteriores, Abel Matutes, y de Defensa, Eduardo Serra, sostienen que el derecho de injerencia humanitaria justifica el ataque, aunque se produzca sin un mandado específico del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas².

Aunque este tema haya sido objeto de consenso parlamentario y en ausencia de una mayor precisión sobre el alcance de la eventual operación en Kosovo -¿habría participación española en el caso de producirse una operación terrestre?-, valdría la pena enlazarlo con un futuro debate sobre las misiones de la OTAN, que sin duda cobrará entidad a partir de la cumbre del cincuentenario, en abril de 1999, donde se definirá un nuevo concepto estratégico. Sí cabe indicar, no obstante, aquí como en otros temas, que la posible participación española en una operación contra Yugoslavia, junto con la actual misión en Bosnia-Herzegovina, debieran redundar en un aumento del papel internacional de España y en una presencia efectiva en los foros de negociación, hechos que, por lo que se conoce, no se han producido.

La política hacia Iberoamérica

La continuidad y el consenso han sido también las características de la política exterior española hacia Iberoamérica durante 1998, centrada en dos objetivos: primero, incrementar las relaciones económicas, en el entendimiento de que la mitad de las inversiones españolas de 1997 en el exterior han tenido como destino América Latina (un billón de 1,95 billones de pesetas); segundo, reforzar institucionalmente las cumbres iberoamericanas.

Con respecto a lo primero, el protagonismo ha recaído en la presidencia del Gobierno; en efecto, en marzo J. M^a Aznar realiza su sexta gira iberoamericana, viajando esta vez a Bolivia, Chile y Uruguay, acompañado de una nutrida representación empresarial, con el objetivo de evaluar la cooperación española. En septiembre, el jefe de Gobierno viaja a Colombia y Perú, junto con una importante delegación de empresarios. Esta vez, los temas económicos aparecen ligados a los políticos: en Colombia, el Gobierno ofrece la colaboración y mediación españolas en el proceso de paz y en Perú afirma que las buenas relaciones económicas no suponen un aval político para el régimen de Fujimori, solicitando al tiempo la eliminación de los residuos autoritarios. En diciembre, el vicepresidente Rodrigo Rato viaja a México para firmar un acuerdo multilateral de inversiones consistente en una línea de crédito comercial por valor de 335.000 millones de pesetas.

Con respecto a las cumbres iberoamericanas, el presidente de Gobierno lanza la idea de dotarlas de una mínima estructura orgánica -una pequeña secretaría permanente- con el objetivo

de realizar un seguimiento de los acuerdos alcanzados y mejorar la organización de las reuniones, propuesta que es aprobada en la VIII Cumbre Iberoamericana celebrada en Oporto.

Por último, se ha de mencionar el anuncio por el presidente Aznar en noviembre de una moratoria de tres años en el pago de la deuda de cuatro países afectados por el huracán Mitch (Honduras, Nicaragua, El Salvador y Guatemala). A diferencia de lo ocurrido en otros países, la deuda no va a ser condonada. Las donaciones españolas ascenderán a 18.500 millones de pesetas, el 95% en créditos FAD.

Cuba

1998 ha sido un año de centenarios, no precisamente literarios. Cuba y en menor medida Filipinas tienen una presencia importante en el imaginario español y la memoria histórica ha ido generando la voluntad y el consenso políticos de estrechar lazos culturales y económicos con aquellos países. Así se procuró, programando la visita de los reyes a ambos lugares para conmemorar el fin de la colonización española. Se realizó, en febrero, a Filipinas. A Cuba no.

“Otro tema de consenso es la postura española frente al tema de Kosovo, con la aprobación, por el Gobierno, de la participación en un eventual ataque contra Yugoslavia”

El tono crítico hacia Cuba y los desencuentros provocados por la disputa política y diplomática iniciada en 1996 continuaron nada más empezar el año, cuando Abel Matutes juzga con dureza el discurso de bienvenida al Papa pronunciado por Fidel Castro y en el que se criticaba la colonización española de América. Lejos de apaciguarse, la disputa aumentó de tono al afirmar el Gobierno que la presencia de miembros de ETA en la isla era un obstáculo para la normalización de relaciones, es decir, para el nombramiento -pendiente- de un nuevo embajador, y que Cuba debiera cooperar en materia antiterrorista.

La postura conciliadora de Castro, afirmando en febrero que sus palabras no tenían intención de herir a los españoles y que estaban dirigidas a criticar el sistema colonial, no sirvieron para tranquilizar el debate. Tampoco la visita a la isla de una delegación del PNV y del Parlamento Vasco para comprobar el compromiso cubano de respetar el pacto alcanzado con el Gobierno español en 1993 sobre presencia de miembros de ETA en la isla. Cuando parte de la oposición parlamentaria -PSOE y IU- critican la actitud española ante Cuba, remar-

cando la necesidad de que la visita de los reyes se realice durante 1998, el Gobierno insiste en que el Rey viajará a la isla cuando proceda y, de manera desconcertante, autoriza la acogida en España de 20 disidentes cubanos procedentes de la base estadounidense en Guantánamo. Ni siquiera el deseo del rey Juan Carlos de viajar a la isla resolvió el debate.

De manera imprevista, el presidente Aznar decide en abril desbloquear la situación y autoriza el nombramiento de un nuevo embajador, Eduardo Junco, a quien Cuba concede, esta vez sí, el plácet. Con ello se pone fin a 16 meses de tensiones y se empiezan a retomar los temas de la agenda bilateral: las relaciones comerciales y la visita de los reyes. De forma inmediata, una delegación de empresarios españoles visita la isla, de la que España es el principal socio comercial. Abel Matutes, tras entrevistarse en Madrid con el ministro cubano de Exteriores, Roberto Robaina, afirma que los Reyes viajarán en 1999 y, en septiembre, con ocasión de la Asamblea General de las Naciones Unidas, se entrevista de nuevo con las autoridades cubanas para negociar un programa detallado de la visita, programada en principio para la primavera de 1999, antes de la cumbre de presidentes iberoamericanos en La Habana. Así se confirma en octubre, cuando Aznar y el rey Juan Carlos se entrevistan en Oporto y en Madrid con Castro y, posteriormente, durante el viaje a Cuba del propio Abel Matutes en noviembre. Como prueba adicional de que las relaciones económicas y políticas se han normalizado, en octubre se firma un acuerdo entre Cajamadrid y el Banco Popular de Ahorro cubano, la mayor entidad financiera del país, para crear una sociedad mixta de carácter financiero, la Corporación Financiera Habana, que centrará sus actividades en el turismo, el sector inmobiliario, las infraestructuras y el comercio. No deja de resultar significativo el contexto en el que se reorienta la política exterior hacia Cuba, en ausencia de una explicación más concreta por parte del Gobierno³. Al margen de que en mayo, la Unión Europea y Estados Unidos firman un acuerdo que, en la práctica, endurece las condiciones para realizar inversiones en la isla, en otoño Estados Unidos lanza señales -desde la Administración y los medios de comunicación- de que hay voluntad de flexibilizar el embargo contra Cuba. Ése es precisamente el momento en que España empieza a desbloquear el contencioso bilateral, sin duda influenciada por el giro en la política estadounidense.

El caso Pinochet

El proceso judicial iniciado por la Audiencia Nacional española de investigación por los crímenes cometidos por la dictadura chilena provocó un enrarecimiento de la relación bilateral con Chile a lo largo de todo el año 1998, país que consideró el asunto, en palabras de su presidente Eduardo Frei, una intromisión en su política interior. Adicionalmente, el hecho de que el general Pinochet, máximo responsable de la dictadura chilena, se encontrara de viaje en el Reino Unido, complicó adicionalmente el caso, ya que involucraba a las autoridades judiciales y políticas británicas y situaba a los respectivos Gobiernos -español y británico- en una evidente situación de incomodidad. En octubre, el juez de la Audiencia Nacional Baltasar Garzón solicitaba a las autoridades británicas interrogar al general Pinochet por los presuntos delitos de genocidio, terrorismo internacional, torturas y desaparición de personas, decretando a los pocos días la orden de detención internacional y prisión contra el dictador. La orden, cursada por la justicia británica, que procede al arresto del general, tenía una dimensión política clara, pues podía dar lugar a la extradición, que habría de ser formulada por el Gobierno español ante las autoridades británicas, que, a su vez, debían resolver positiva o negativamente en función de la consideración acerca de la inmunidad de Pinochet.

El Gobierno español, en una actitud extremadamente prudente, evitó pronunciarse sobre el asunto, afirmando su respeto a las decisiones judiciales, de las que esperaba no entraran en valoraciones políticas. Los contactos bilaterales con el Reino Unido -en especial la entrevista entre J. M^a Aznar y el primer ministro británico Tony Blair en noviembre- corroboraron la cautela de ambos Gobiernos ante la previsible petición de extradición que, efectivamente, es solicitada por el juez Garzón y aceptada por el Gobierno español. Pero se apreció el indudable malestar de J. M^a Aznar, quien recordó que las transiciones chilena y argentina están dando sus frutos y tienen singularidades propias, y afirmó que la celebración de un juicio contra Pinochet en España inhibiría a otros dictadores de promover el cambio hacia la democracia, exponiendo, de esta forma, su temor a que este asunto pueda interferir en las relaciones con América Latina, que considera prioritarias a cualquier otra circunstancia.

Con respecto a Chile, aunque Abel Matutes y su homólogo chileno, José Miguel Insulza coincidieron en despolitizar el caso Pinochet y limitar al

máximo los daños que ello pudiera ocasionar a las relaciones bilaterales, la petición de extradición provocó una reacción en el terreno diplomático, la llamada a consultas del embajador. El Gobierno español siguió negándose a pronunciarse políticamente sobre el asunto, y reiteró simplemente su obligación a cursar la petición según el ordenamiento jurídico español. Cuando, ya en diciembre, el Gobierno chileno intenta convencer a las autoridades españolas de devolver a Pinochet a Chile y anuncia la posibilidad de que se aprueben sanciones contra España y el Reino Unido, José M^a Aznar y Abel Matutes responden que la responsabilidad sobre la extradición recae sobre las autoridades británicas. El pronunciamiento de la Cámara de los Lores contrario a la inmunidad de Pinochet parecía dar vía libre a la extradición, pero la presentación de un recurso contra la denegación de inmunidad volvió a paralizar el proceso a finales de año, con lo que es todavía una incógnita qué puede ocurrir en el futuro.

El incomodo gubernamental en el caso Pinochet ha tenido también reflejo en la judicatura. De hecho, la Fiscalía General del Estado y el fiscal jefe de la Audiencia Nacional se manifestaron contrarios al proceso judicial en curso y a la petición de extradición. La decisión unánime de la Sala de lo Penal de declararse competente para juzgar los casos de personas desaparecidas en Chile impidió una posible situación de bloqueo, facilitando que el juez Garzón confirmara los autos de prisión incondicional y de detención internacional contra Pinochet.

Guinea Ecuatorial

La prudencia que ha caracterizado la actitud del Gobierno español ante alguno de los temas espinosos de la política exterior de este año ha sido quizá excesiva en el caso de Guinea Ecuatorial. Así lo demuestra la actitud ante los sucesos en ese país -el enjuiciamiento por un tribunal militar de 117 sospechosos sin las mínimas garantías procesales, a raíz de una confusa acción armada contra fuerzas militares a mediados de enero en Bioko-, y ante la postura del Gobierno guineano de obstaculizar el trabajo de periodistas y personal de organizaciones no gubernamentales españoles.

No deja de resultar sorprendente que el Gobierno español, al tiempo que rechazaba en enero los actos terroristas en Guinea, destacara el papel del Gobierno guineano en posibilitar una transición política pacífica, un papel que, a la luz de muchos, resulta más que cuestionable. Si éste

es el mensaje transmitido, la consecuencia lógica es una cierta legitimación del Gobierno guineano que ha permitido a sus responsables sostener una actitud represiva en su política interior y audaz en su política hacia España. Las quejas españolas ante la detención de cuatro ciudadanos españoles acusados de cometer actos de terrorismo, la expulsión en mayo de ocho periodistas españoles que iban a seguir el juicio por los sucesos de enero, acusados de insultar al presidente Obiang, y, finalmente, la amenaza española de no reanudar la ayuda a Guinea y las protestas contra la sentencia a muerte de 15 personas y la condena a otras 40 a 26 años de cárcel en el mencionado juicio -sentencia calificada de barbaridad por el Gobierno y por el Parlamento españoles- tan sólo provocaron una mayor contundencia en las declaraciones del Gobierno guineano. De hecho, cuando en junio el Gobierno español solicita magnanimidad a las autoridades guineanas, el ministro de Exteriores, Miguel Oyono, asegura que su país se ve obligado a revisar las relaciones con España debido a la existencia de una campaña orquestada desde los medios de comunicación contra Guinea.

“La prudencia que ha caracterizado la actitud del Gobierno español en algunos temas de política exterior, ha sido excesiva en el caso de Guinea Ecuatorial”

En septiembre el Gobierno guineano decide conceder medidas de gracia en el caso de los condenados a muerte merced a las gestiones realizadas por la UE, Estados Unidos y el propio Gobierno español. No obstante, no se han de confundir estas gestiones con la existencia de una política clara hacia Guinea Ecuatorial, cuya ausencia no puede justificarse en el caso español. Pero tampoco se ha de olvidar que la propia Unión Europea ha reanudado la cooperación con Guinea sin ninguna garantía -como podría ser la condicionalidad democrática- por parte de las autoridades guineanas. Desde esta perspectiva, el Gobierno español sí parece haber variado levemente su política respecto a la de otros socios europeos -especialmente Francia- al afirmarse desde el Ministerio de Exteriores que se condicionaría la cooperación con Guinea Ecuatorial al compromiso del presidente guineano con el desarrollo democrático de este país, entendiendo que las elecciones de final de año serían el termómetro para medir la voluntad negociadora del presidente Obiang.

El Mediterráneo y el proceso de paz de Oriente Medio

El bajo perfil de la política exterior española hacia el Mediterráneo, reducida casi a los aspectos económicos, es un reflejo de la pérdida de interés europeo hacia la región y, también, consecuencia del estancamiento del Proceso de Paz de Oriente Medio, tal y como pudo constatar en primavera en la reunión de Palermo de seguimiento del proceso euromediterráneo. En consecuencia, la política exterior española se ha hecho más *subregional* y se ha centrado en dos focos de interés: el Próximo Oriente y el Magreb.

Respecto al Próximo Oriente, España ha proseguido sus contactos bilaterales y, con algunos matices, se ha mantenido en las posiciones ya conocidas. Por una parte, las autoridades españolas solicitan, durante la visita oficial de Benjamin Netanyahu a España en marzo, que el Gobierno israelí permita el reparto de la ayuda española a los palestinos, bloqueada en puertos israelíes. Y en junio, J. M^a Aznar reitera, durante una gira por Oriente Medio (Egipto, Autoridad Nacional Palestina e Israel), la posición española, basada en cuatro puntos: respeto a las resoluciones de las Naciones Unidas, a los acuerdos de paz, a la integridad territorial y seguridad de los Estados y a los derechos del pueblo palestino. Decíamos, no obstante, que existían algunos matices. Por ejemplo, en Israel, el presidente del Gobierno afirma el apoyo español a la mediación de Estados Unidos y repite, como ya lo hizo en marzo, el ofrecimiento de realizar una segunda conferencia de paz (la propuesta Madrid II). Otra muestra de esos matices es la entrevista con el presidente palestino, Yaser Arafat, en la que J. M^a Aznar evita pronunciarse sobre la política de construcción de asentamientos en Jerusalén y sobre la declaración de un Estado palestino. Pese a que durante la visita de Yaser Arafat en noviembre a Madrid para presentar los acuerdos de Wye Plantation y solicitar a España el apoyo al proceso de paz, el Gobierno solicita a Israel el cumplimiento de los compromisos y el respeto al principio de paz por territorios, no deja de apreciarse un cambio de tono que sugiere un acercamiento tácito a los postulados estadounidenses.

En lo referente al Magreb, España se ha centrado fundamentalmente en el fortalecimiento de las relaciones bilaterales con Marruecos y Túnez. España se muestra incapaz, como el resto de países europeos, de tener una actitud más resolutiva ante la guerra civil de Argelia. En el trato con Marruecos los temas económicos han dominado la agenda española. El saludo al nuevo Gobierno marroquí y a las tibias perspectivas de liberaliza-

ción política, así como el tema del Sáhara -el apoyo español al plan de paz de las Naciones Unidas-, son parte de los puntos tratados en la cuarta cumbre hispano-marroquí, celebrada en abril. Pero las relaciones económicas y la inmigración son las prioridades españolas, tal y como ya se había puesto de manifiesto en enero durante la entrevista entre el rey Hassan II y Abel Matutes y, de nuevo, en la reunión entre el nuevo primer ministro marroquí, Yussufi, y su homólogo José M^a Aznar: la negociación del acuerdo de pesca entre Marruecos y la UE, que a finales de año aún no se ha ultimado; la deuda marroquí con España (103.000 millones de pesetas), que Marruecos quiere reconvertir en inversión, como ya se hizo en 1996; y el interés español en participar con sus inversiones en el proceso de privatización que se desarrolla en Marruecos. Una de las concreciones de esta política es el encuentro, en septiembre, de representantes de los dos países en Casablanca para negociar la gasificación del norte de Marruecos, mediante una conexión del gaseoducto Argelia-España, y la construcción de centrales eléctricas. El Gobierno es partidario de que empresas españolas participen en ambos proyectos. El otro tema de la agenda es el interés español en que el Gobierno marroquí aumente la vigilancia policial en la frontera de Melilla para impedir la inmigración ilegal de magrebíes y centroafricanos y el contrabando. Éste es uno de los asuntos en que se difumina la barrera entre política interior y exterior. En febrero de 1998 se da a conocer que en los últimos cinco años se han producido más de 1.000 muertos y 20.000 detenidos como resultado del tráfico de inmigrantes ilegales en España y se informa de que durante 1997 fueron expulsados cerca de 4.300 inmigrantes ilegales de Ceuta y Melilla. Tan sólo en los primeros cuatro meses del año, las autoridades españolas han detenido a más de 200 inmigrantes ilegales en diferentes puntos de la costa andaluza (La Línea de la Concepción, Algeciras y Tarifa). Respecto a Túnez, en mayo se celebra la segunda cumbre hispano-tunecina con la finalidad de allanar el terreno para aumentar las inversiones españolas en el país magrebí; el único punto de fricción entre ambos países -el respeto a los Derechos Humanos- no es mencionado por José M^a Aznar en su discurso ante las autoridades tunecinas, con lo que se evidencia que la política exterior española hacia el Magreb sigue una tónica marcadamente económica que no se desea enturbiar con otras consideraciones.

Irak

En ningún otro tema como en el caso de los ataques estadounidenses y británicos contra Irak se ha producido tal falta de consenso entre la oposición parlamentaria y el Gobierno, tal déficit de sintonía con el tono y las actitudes de buena parte de los socios europeos y tantas vacilaciones por parte de los responsables gubernamentales españoles. Al iniciarse el año, y ante la nueva crisis entre el Gobierno iraquí y los responsables de la UNSCOM (Comisión Especial de Naciones Unidas), el presidente del Gobierno anuncia su apoyo a la postura estadounidense, en el sentido que la vía diplomática está llegando a su fin y es casi imposible evitar el uso de la fuerza. Estas declaraciones son interpretadas como una señal de que el Gobierno autorizará el uso de las bases españolas en caso de una intervención militar estadounidense contra Irak. Pese a que fuentes del Ministerio de Exteriores realizan unas declaraciones en febrero, junto con diplomáticos de Francia e Italia, en las que se oponen a un eventual ataque y a que un buen sector del cuerpo diplomático español también sea contrario a una acción militar, el Gobierno afirma que no es necesaria una nueva resolución del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas que autorice el uso de la fuerza. En consecuencia, José M^a Aznar decide autorizar la utilización de la base de Morón (Sevilla) en caso de una operación militar estadounidense y define esta política como solidaria con sus socios, en este caso Estados Unidos, no con Italia o Francia, postura que la oposición parlamentaria -PSOE, IU, CC y NI- califican de entreguista a Estados Unidos. Parece que la política española cambia de rumbo cuando, con ocasión de la visita de Tarek Aziz, vicepresidente y ministro de Exteriores iraquí, en junio, para recabar la ayuda española en el levantamiento de las sanciones, el Gobierno afirma su interés en que se pueda levantar el embargo en función de los informes que emita la UNSCOM. De nuevo en septiembre, con motivo de su intervención ante la Asamblea General de las Naciones Unidas, Abel Matutes expone que España es partidaria de una posición más dialogante con Irak. Cuando el Gobierno iraquí decide el 31 de octubre cesar su colaboración con la UNSCOM, la UE hace público un comunicado en el que exhorta a Irak a reanudar la colaboración y apoya la decisión del Consejo de Seguridad de revisar las sanciones una vez la colaboración se haya reanudado⁴. Sin

embargo, en un nuevo viraje, el Gobierno español afirma que “si fuera necesario recurrir al uso de la fuerza, la responsabilidad recaería íntegramente sobre el Gobierno iraquí” y que en ese caso “España actuará de conformidad con sus responsabilidades ante la comunidad internacional y en solidaridad con sus aliados”⁵. Aún otra oscilación, al declarar Aznar, en diciembre, que cualquier acción militar debería ampararse en una resolución de Naciones Unidas y que se deben agotar todas las vías diplomáticas posibles, a pesar del hecho de que España esté dispuesta a proporcionar apoyo logístico a Estados Unidos, como así se produce durante la acción militar de mediados de ese mes.

La argumentación del alineamiento español con las posiciones estadounidenses evidencia las vacilaciones del Gobierno. Por una parte, el ministro Abel Matutes afirma que en la resolución 687 el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas impone una serie de condiciones para el alto el fuego, entre las que se encuentra la colaboración con la UNSCOM, y que “el incumplimiento por parte de Irak de dichas condiciones equivale, en la interpretación de los beligerantes (...) a un

“En ningún otro tema como en el caso de los ataques aliados contra Irak se ha producido tal falta de consenso entre el Gobierno y la oposición parlamentaria”

incumplimiento de las resoluciones del alto el fuego”⁶ que legitima la acción militar. Sin embargo, ante las críticas de la oposición parlamentaria respecto a las intenciones de Estados Unidos (en pleno *affaire* Lewinsky) y a la parcialidad del responsable de la UNSCOM y la dudosa fiabilidad de sus informes, el ministro afirma que “es menos relevante cuál pueda ser la intencionalidad de tal o cual presidente” y “tampoco sé si Irak en estos momentos dispone o no de arsenales químicos o de armas biológicas”. Pese a afirmar que España está siendo solidaria con sus socios, el ministro acepta que “se trata de una acción unilateral que sí ha sido comunicada con anterioridad” a España y que “es una acción claramente fuera del ámbito de la Alianza”. Respecto a si los objetivos eran la destrucción de supuestos arsenales químicos, Abel Matutes señala que “respecto a las armas químicas, del mismo modo que no hay pruebas de que existan, tampoco las hay de que no existan”.

De nuevo aquí, como en el caso cubano, las razones esgrimidas desde el Gobierno aparecen poco explicadas. A la luz de las declaraciones, sí parece evidente que las autoridades españolas

realizan un cálculo que asigna los términos “aliado” y “solidaridad” preferentemente a Estados Unidos, a diferencia de la actitud de los socios comunitarios, más discreta y comedida. Los posibles beneficios (ante Estados Unidos) o desventajas (ante el propio Irak, ante el resto de países árabes y ante los propios socios europeos) de esta posición española tan visible y atrevida en este conflicto aún están por evaluar.

¿Qué recursos para la política exterior?

En la actualidad, la diplomacia tradicional -la labor del servicio exterior- se ha visto desplazada por la actuación directa de responsables gubernamentales y se desarrollan nuevos tipos de diplomacia -la volante, las cumbres, etc.- que tienden a substituir tareas que habían sido las propias del cuerpo diplomático. Igualmente sucede con los nuevos temas de la política exterior -los económicos, los de Justicia e Interior- que rompen la unidad de acción y abren la puerta a la actuación de otros ministerios -además del de Exteriores. Pese a esta afirmación, sin embargo, merece la pena realizar algunas anotaciones acerca de las limitaciones estructurales que influyen negativamente en el desarrollo de la política exterior española. También vale la pena resaltar algunas tendencias que se han ido fraguando en los últimos años y que colaboran en la explicación de la situación actual.

Un repaso a los asuntos de la política exterior española mencionados en este artículo arroja unos resultados tan abultados que no se puede menos que reflexionar sobre los medios humanos y económicos que son necesarios para cumplir los objetivos. No se pretende en este artículo comparar los recursos de que disponen otros países de nuestro entorno, ni mucho menos las grandes potencias. Pero se debe indicar que, desde 1976, cuando había 536 diplomáticos, se ha pasado en 1998 a alrededor de 750, de los cuales más de 60 están destinados a organismos internacionales o a otros cargos de la Administración. En el extranjero sólo hay alrededor de 450. Sigue sin haber embajadas en los países bálticos ni en la mayoría de países de Asia Central, aunque se ha abierto una en Ucrania y se planea hacerlo también en Azerbaidzhán y Kazajstán. La eliminación en el organigrama del Ministerio de Exteriores, por razones presupuestarias, de algunas direcciones generales provoca que, por ejemplo, las relaciones políticas con la UE se realicen,

todavía, mediante una subdirección general y un embajador en misión PESC, y que haya directores políticos que acumulan responsabilidad sobre varias decenas de países.

La clave de esta sobrecarga/déficit en los medios humanos disponibles -y, repetimos, es estructural- está en el presupuesto. El proyecto de ley de presupuestos para 1999 asigna en su clasificación orgánica 142.756 millones de pesetas al Ministerio de Exteriores, un 0,4 % del total. Sólo los ministerios de la Presidencia y de Sanidad y Consumo reciben un porcentaje menor. El crecimiento global del presupuesto es del 7,5% respecto al año anterior⁷ en diferentes partidas para el departamento, la Agencia de Cooperación Internacional y el Instituto Cervantes, ambos organismos autónomos vinculados al Ministerio. Este incremento se debe a tres razones: primero, a los gastos de personal en contratos eventuales y al cambio de personal contratado a personal funcionario (un aumento del 5,7%), no produciéndose un crecimiento significativo del número de diplomáticos; segundo, a los arrendamientos financieros (un aumento del 20%), que pueden suponer una especie de compra a plazos de edificios de embajadas y consulados; y tercero, a un aumento del 14,7% en el presupuesto de la Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica, especialmente en la partida de microcréditos, a la que se destina una cuarta parte del presupuesto. Cabe recordar en este punto, y en espera del desarrollo de la Ley de Cooperación aprobada en 1998, que según datos de la Secretaría de Estado, la cooperación española al desarrollo (un 0,23% del PNB para el año 1997) es esencialmente ayuda bilateral (un 61,98%, del que el 18% son créditos FAD). En el tema de las reducciones, cabe señalar la de consulados (aún sin especificar), y el leve descenso de las cuotas obligatorias a organismos internacionales (recordemos que España es actualmente el octavo contribuyente mundial a los presupuestos de las Naciones Unidas) y de las contribuciones al mantenimiento de la paz. Para evidenciar aún más el tema, vale la pena mencionar que España se gasta en Bosnia anualmente 30.000 millones de pesetas, mientras que el gasto corriente del Ministerio, incluyendo embajadas y consulados asciende sólo a 12.810 millones para 1999. Sin embargo la consideración a la que se quiere apuntar no se centra únicamente en el reparto del presupuesto. Seguramente, lo indispensable es realizar una

reflexión acerca de cómo conciliar unos presupuestos restrictivos con la voluntad de tener una política exterior activa. O lo contrario, frenar las aspiraciones y reducir los compromisos en el exterior.

Se podría argumentar que muchas de las tareas propias de la acción exterior están concentradas en los decisores gubernamentales, por lo que el tema del presupuesto tendría una relevancia menor que la que aquí se ha destacado. Muy al contrario, esa tendencia, ya inaugurada en los años de Gobierno socialista, a dirigir y ejecutar la política exterior desde la presidencia del Gobierno, reduce el papel del Ministerio de Exteriores, cuya tarea está cada vez más limitada a lo administrativo. De esta forma, bien pudiera suceder que la agenda exterior venga definida por urgencias y prioridades gubernamentales que no se corresponden siempre con la visión global y a largo plazo que debe caracterizar la política exterior. Seguramente, la carencia de una política mejor definida y las vacilaciones en algunos temas, el predominio de una visión particular en otros, y, finalmente, un cierto desdén a la búsqueda de consensos institucionales son expresiones de una cierta difuminación de los objetivos y de la inclinación a decrecer la vulnerabilidad en lugar de incrementar el poder relativo del Estado.

Notas

1. La declaración presentada en Londres (10.12.97) recoge los siguientes principios: negociación de la descolonización de Gibraltar según diferentes resoluciones de las Naciones Unidas; no reconocimiento de soberanía británica sobre espacios marítimos que no estén contemplados en el Tratado de Utrecht de 1713; solución al problema de la soberanía que no resulte en una imposición a los gibraltareños; oferta de una autonomía política y administrativa que incluiría un régimen especial de judicatura, de nacionalidad y económico y fiscal.

2. Véase el texto de la Comparecencia urgente de los ministros de Asuntos Exteriores y de Defensa antes las Comisiones de Asuntos Exteriores y de Defensa, reunidas en sesión con-

junta, para informar sobre la situación en Kosovo, *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, nº 528, 06.10.98.

3. El ministro Matutes, en respuesta a qué ha cambiado desde 1996, responde que la relación de Cuba con España es una relación de familia que tiene “altibajos” y que desde 1996 “ha cambiado el mundo y hemos cambiado todos”. Como avances, el ministro destaca la apertura del Centro Cultural de España, de una delegación de TVE y el anuncio de la visita del Rey. Véase el texto de la Comparecencia del ministro de Asuntos Exteriores ante la Comisión de Asuntos Exteriores, *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, nº 577, 25.11.98.

4. Declaración de la Presidencia en nombre de la Unión Europea sobre Irak, 09.11.98.

5. Comunicado de la OID nº 8.347, 12.11.98.

6. Para esta y las otras citas textuales que se reseñan a continuación, véase el texto de la comparecencia del Ministro de Asuntos Exteriores Abel Matutes ante la Comisión de Asuntos Exteriores, *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, nº 595, 17.12.98.

7. Para los datos que se utilizan en el artículo, véase la Comparecencia de personalidades y funcionarios de la Administración del Estado, al objeto de informar sobre temas relativos al proyecto de ley de Presupuestos Generales del Estado para 1999, Comisión de Asuntos Exteriores, *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados* nº 536, 13.10.98.