

El año que nunca acabó.

La política exterior de España en 1990

Carlos ALONSO ZALDÍVAR
Diplomático.
Director del Departamento de Estudios,
Gabinete de la Presidencia del Gobierno, Madrid.

1990 ha sido un año espectacular. Esto es lo mínimo que se puede decir desde el punto de vista de las relaciones internacionales de los doce meses que hemos dejado atrás. Durante este tiempo se han acumulado acontecimientos cuya importancia resulta difícil de exagerar:

– La *perestroika* ha seguido avanzando por la cuerda floja revolucionando de arriba a abajo la vida en la Unión Soviética y el papel internacional de la URSS. Al mismo tiempo, y esta vez de abajo a arriba, presiones nacionalistas y reacciones de insatisfacción han ido introduciendo inestabilidad en la situación.

– Los Estados Unidos han visto cómo la cultura de confrontación con el comunismo llegaba a su fin, lo que, unido a los desarreglos de su economía, ha abierto una polémica sobre su futuro papel en la escena internacional.

– En Europa ha ocurrido de todo:

- Alemanes con culturas políticas y niveles socioeconómicos muy distintos, comenzaron a vivir en un Estado único y plenamente soberano.
- Esa Alemania unificada y las once restantes naciones comunitarias, tomaron la decisión de avanzar por la senda de la unidad de mercado hacia la unión monetaria, la política exterior común y la ciudadanía europea.
- Otra media docena de países, que se extienden entre el Báltico y los Balcanes, se lanzaron a difíciles procesos de transformación política y económica y a buscar acomodo en la nueva Europa.
- También, naciones estables y prósperas como las escandinavas, Austria e incluso Suiza, sintieron la necesidad de repensar su posición en Europa.
- Por último, la cumbre de la CSCE en París certificó solemnemente el fin de la guerra fría y se vio precedida por el primer acuerdo de reducción de armas convencionales en Europa.

– Japón tampoco escapó al gigantesco reajuste mundial desencadenado en 1990. Su reacción fue intensificar su actividad en los mercados norteamericano y europeo así como incrementar su ayuda al desarrollo, y reafirmar su presencia en los mercados asiático y latinoamericano. Al mismo tiempo, vivió un delicado debate interno, y otro con sus vecinos y aliados, sobre el presente y el futuro de su actividad militar.

– Por si todo lo anterior fuera poco, la crisis del Golfo vino a producir una sacudida mundial que alteró todos los precarios equilibrios existentes en el mundo árabe, donde —como alguien dijo— se han repartido cartas de nuevo y todavía nadie sabe bien la jugada que lleva cada uno. Al concluir el año, el panorama amena-

zaba con una guerra de resultados tan militarmente previsibles como políticamente imprevisibles.

— No es menos compleja la perspectiva que para los 90 enfrenta América Latina. La década de los 80 fue para los países latinoamericanos una de las más duras de su historia. El nivel de vida en la región en 1990 era del orden del que había tenido en 1978. En 10 años algunos países retrocedieron más de 20. Pero los 80 fueron también años de avance de la democracia. Es difícil que ambas tendencias continúen coexistiendo. En un sentido o en otro, los 90 serán distintos.

— 1990 ha sido el año en que se formalizó la independencia de Namibia y la quiebra del *apartheid* en Sudáfrica se hizo irreversible. Para África, estos hechos son al menos tan importantes como los que ha vivido Europa.

— La Organización de las Naciones Unidas experimentó algo semejante a un renacimiento durante el año pasado. Su actividad resultó decisiva para la independencia de Namibia y para la pacificación de Nicaragua. Continuó trabajando discretamente para alcanzar la paz en El Salvador. Al cerrarse el año, muchas esperanzas estaban puestas en que lograra éxitos semejantes en la crisis del Golfo.

— 1990 también resultó ser un año importante desde el punto de vista económico. En buena parte de los países desarrollados la tendencia al crecimiento de los últimos años tocó techo y cambió de signo; la economía de los Estados Unidos entró en recesión y el conjunto de la economía mundial se vio sometido a un «shock de incertidumbre» derivado de la crisis del Golfo. Cinco años de negociaciones GATT (Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio) no llegaron a nada, pese a que desde uno y otro lado del Atlántico se repitió lo beneficioso que sería ampliar los ámbitos de liberalización del comercio y pese a que, con una actitud nueva, el Sur se manifestó vitalmente interesado en ello.

No hay duda, 1990 ha sido un año repleto de acontecimientos; un año espectacular. Pero ¿qué espectáculo es el que hemos estado presenciando? Según el título más divulgado se trata de «El Final de la Guerra Fría». Título poco original, quizá, pero en el fondo acertado, pues se diría que en 1990 estuvimos viviendo sobre todo el fin de algo, sin que llegara todavía el principio de otra cosa. Por eso, al concluir el año, estaba muy claro que el mundo ya no era el de enero del 90, pero no lo estaba nada cómo será en diciembre del 91.

Por supuesto, esto último es lo que más importa. Cuando se juzge con más perspectiva la política exterior de un país en 1990, se concluirá que ésta fue acertada o errónea a la vista de la congruencia que se

aprecie entre la nueva situación mundial que termine decantándose, y lo que hizo o dejó de hacer ese país el año citado. Hoy este tipo de juicio resulta imposible, pues nada está decantado. El año 90 concluye sin conclusiones y marcado por tres grandes interrogantes: ¿habrá guerra en el Golfo?, ¿qué va a pasar en la URSS?, ¿estamos entrando en otra dura recesión económica? Y tras estas preguntas de primera fila hay muchas más: ¿cómo se comportará la Alemania unificada?, ¿cuánto avanzará la Comunidad Europea hacia una moneda única, una política exterior y de seguridad común y una ciudadanía europea?, ¿qué pasará con la OTAN?, ¿cómo se modificará el papel de los Estados Unidos en el mundo?, ¿cómo armonizará la URSS (o Rusia) sus dimensiones europea, asiática y sus relaciones con los EE.UU.?, ¿se aplacarán o se exacerbarán los nacionalismos centro y este europeos?, ¿cómo se reordenará el mundo árabe y cuáles serán sus futuras relaciones con Occidente?, ¿qué países saldrán a flote y qué países se hundirán en Latinoamérica?, ¿se dará un nuevo paso hacia el libre comercio global, o se tenderá a organizar grandes áreas proteccionistas? Todavía nadie conoce las respuestas.

Teniendo en cuenta esto, creo que la mejor manera de juzgar en vivo la política exterior de España (o de cualquier otro país) en un año como 1990, consiste en tratar de apreciar si el país fue consciente de estar viviendo un año en que se agotaron muchos viejos esquemas y se plantearon nuevas preguntas, entre cuyas respuestas posibles había que identificar las más adecuadas al interés nacional e impulsar su realización.

La cuestión alemana

La cuestión alemana es uno de los ejemplos más claros y más importantes de lo dicho antes: esquema agotado, pregunta nueva y respuestas delicadas. A lo largo de 1990 fue quedando claro que el orden europeo no podía continuar asentándose en la división de Alemania; hubo entonces que preguntarse qué hacer ante la perspectiva de su unificación, elaborar respuestas a esta pregunta y ponerlas en práctica. Todo el mundo tuvo que realizar este ejercicio, pero no en todos los sitios prevaleció el mismo ritmo ni, al menos inicialmente, la misma orientación.

Entre los comentarios diplomáticos más difundidos durante el año 90 se encuentran sin duda los relativos al malestar que produjeron en Bonn iniciativas francesas como el viaje de Mitterrand a Berlín Este para entrevistarse con Modrow o su encuentro previo con Gorbachov en Kiev, iniciativas que fueron interpretadas por muchos como maniobras tendentes a dificultar o

retrasar el proceso de unificación de Alemania. La publicación por la prensa de ciertas notas procedentes de una reunión de políticos, historiadores y otros académicos británicos convocada por Margaret Thatcher para tratar sobre la unificación de Alemania y donde se comentaron duramente los «defectos del carácter nacional alemán», de ser ciertas, testimonian lo ingrato que en influyentes medios británicos resultaba también la perspectiva de la unificación alemana.

Más allá de las anécdotas, es un hecho que al abrirse la posibilidad de una Alemania unificada, surgieron puntos de vista que la consideraban no deseable y evitable o, al menos, retrasable. No deseable, bien por temores derivados de la experiencia histórica, bien porque se temía que la unificación debilitara el interés alemán por la integración comunitaria. Evitable o retrasable, porque todo el mundo que así lo quería estaba predispuesto a convencerse de que otros se encargarían de hacerlo. En última instancia, muchos pensaron, lo hará la URSS. No fue así. Hoy resulta fácil minimizar el alcance de las citadas opiniones, pero no debemos olvidar que las actitudes seriamente reticentes a la unificación alemana contaron con mucha fuerza durante toda la primera mitad de 1990.

¿Cómo abordó España este asunto? Desde principios de año la actuación de la diplomacia española pareció inspirarse, más o menos, en el análisis siguiente: la unificación alemana es un proceso político en marcha que va a resultar irreversible y hay que evitar que entre en contradicción con el avance de la integración comunitaria o lo debilite; por el contrario, se debe procurar que acelere esta última, objetivo alcanzable si ambos procesos se asocian. A lo largo del año este enfoque fue afirmándose y activándose. No hubo zigzagues en la posición española, algo que no se puede decir de todo el mundo.

En mi opinión, esta posición puede caracterizarse de acertada. No porque la unificación alemana terminara produciéndose, sino porque, hasta el momento al menos, ésta se ha producido, efectivamente, en beneficio y no en detrimento del proceso de integración comunitaria. Hoy en Alemania, como en cualquier otro país, persisten las discusiones sobre la mejor manera de abordar la Unión Económica y Monetaria, pero ya no se cuestiona la disposición alemana a la creación de una moneda única y de una autoridad monetaria común. Por lo que se refiere a la celebración de la conferencia para la unidad política, es ésta una iniciativa que surge vinculada a la unificación alemana y que, en buena medida, fue impulsada por Bonn.

En resumen, se puede decir que la actitud española en 1990 ante la cuestión alemana, supo hacerse cargo de que el viejo esquema estaba agotado e identificó sin demoras un planteamiento alternativo que se va de-

mostrando viable y que está contribuyendo a hacer avanzar uno de los objetivos prioritarios de la política exterior española: el progreso de la integración comunitaria. Sin duda, nuestros antecedentes históricos (no hemos hecho dos guerras contra Alemania en el siglo XX) y otros factores sociológicos y culturales, hicieron más fácil para España que para otros países asumir una posición como la señalada. Pero esto no le quita valor sino que le da solidez.

La integración comunitaria

Como viene demostrándose, no había por qué presuponer la existencia de una contradicción entre la unificación alemana y la integración comunitaria. Pero tampoco cabía esperar que esta última no se viera seriamente afectada por la primera, tanto en su ritmo como en sus contenidos. Así pues, si dar la bienvenida y facilitar en lo posible la unificación alemana fue la opción que mejor podía contribuir a salvaguardar el proceso de integración comunitaria, ello no representaba más que un primer paso que debía complementarse con propuestas concretas sobre calendarios y contenidos para hacer avanzar la misma. Apremiar las dimensiones de un agujero cuando está lleno resulta difícil por engañoso. Pues bien, hoy, cuando ya están en marcha con buenos auspicios las conferencias intergubernamentales sobre Unión Económica y Monetaria y sobre Unión Política, pasa algo parecido al describir el esfuerzo de reflexión e imaginación que hubo que realizar durante 1990 para lograrlo.

La pregunta es: ¿qué capacidad de reacción demostró España ante semejante cometido? Sin duda lo fácil era tender a recomendaciones generales del tipo «hay que avanzar lo más rápido posible y profundizar cuanto más mejor» o, en sentido contrario, a consignas de prudencia. Lo difícil y necesario, era analizar y valorar cómo afectaban en concreto a los intereses españoles cada una de las propuestas que iban produciendo la Comisión y los otros países, concebir y diseñar propuestas originales conveniente para España e ir encajando los intereses propios y ajenos en un entramado consistente y positivo. Cuando en diciembre de 1990 se abrieron las conferencias intergubernamentales, los documentos de discusión presentaban estas últimas características y en ellos se podían reconocer tres importantes aportaciones españolas: la propuesta de crear una ciudadanía europea, el acuerdo ya alcanzado de que la segunda fase del proceso de Unión Económica y Monetaria comience el 1 de enero de 1994 y un esquema sobre contenido, método de decisión y procedimiento de aplicación de la política exterior común. Creo que

