

LA POLÍTICA EUROPEA DE ESPAÑA

Esther Barbé

*A María Jesús,
generosa amiga en la distancia*

SUMARIO

Siglas

Presentación de Wolfgang Wessels

Introducción

1. España en la periferia de un sistema europeo en cambio (1990)
2. Negociando Maastricht: de la ilusión europeísta al realismo (1991)
3. La gran potencia del Sur o la batalla por el Fondo de Cohesión (1992)
4. "Más Europa": la lucha contra la Europa de la geometría variable (1993-1994)
5. Europa a Quince: los retos de una ampliación al Norte (1994-1995)
6. La Presidencia española de la Unión: Unión Monetaria y mirada al Mediterráneo (1995-1996)
7. De González a Aznar: cambio y continuidad de la política española en Europa (1996-1997)
8. España en el núcleo duro de Europa: plena participación en la OTAN y en el euro (1997-1998)
9. La defensa de los intereses nacionales o el "síndrome del pedigüeño" (1998-1999)

Conclusiones

Notas

Anexos

Bibliografía

SIGLAS

CAEA	Consejo de Asociación Euroatlántico
CAME	Consejo de Ayuda Mutua Económica
CCAN	Consejo de Cooperación del Atlántico Norte
CEE	Comunidad Económica Europea
CEI	Comunidad de Estados Independientes
CFE	Conventional Forces in Europe
CIG	Conferencia Intergubernamental
CPE	Cooperación Política Europea
CSCE	Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa
CSCM	Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en el Mediterráneo
EEE	Espacio Económico Europeo
EFTA	European Free Trade Association
GATT	General Agreements on Trade and Tariffs
IFOR	Implementation Force
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OSCE	Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa
OTAN	Organización del Tratado del Atlántico Norte
OTV	Organización del Tratado de Varsovia
PAC	Política Agrícola Común
PECO	Países de Europa Central y Oriental
PESC	Política Exterior y de Seguridad Común
RDA	República Democrática Alemana
SFOR	Stabilization Force
SME	Sistema Monetario Europeo
TUE	Tratado de la Unión Europea
UE	Unión Europea
UEM	Unión Económica y Monetaria
UEO	Unión Europea Occidental

UNPROFOR United Nations Protection Force

UP Unión Política

URSS Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas

PRESENTACION

La historia de la integración europea está plagada de milagros. Una vez superada la idea obsoleta de que la integración ha de ser el producto de una intervención radical por parte de una Alta Autoridad, somos testigos de evoluciones inesperadas y, por ende, contrarias al pensamiento convencional. De hecho, los escépticos tuvieron razón al señalar que el análisis sobre la integración europea tenía déficits notables y que la mayor parte de visiones y estrategias habían estado pensadas para el corto plazo. Ahora bien, si recordamos lo ocurrido en Europa durante los últimos cincuenta años, hay que constatar que la construcción de lo que ahora llamamos Unión Europea invalida muchas de las lecciones que los pesimistas extraían de la historia.

En lo que respecta a sorpresas positivas, España es uno de los casos más destacados. Hasta mediados de los setenta, y a pesar del deseo existente, no fue realista pensar en el ingreso de España en la CE en un futuro cercano. Luchando contra enormes dificultades, los españoles se las ingeniaron para articular la transformación política interna con una integración significativa y provechosa en Europa occidental.

En tanto que modelo -no sin importancia para muchos países de Europa Central- España nos permite identificar un círculo virtuoso entre reformas internas a gran escala y adaptaciones al rápido proceso de cambio externo. Para aquellos que leen la historia de forma lineal, España ha dado un salto cualitativo desde una posición marginal hasta el centro de la construcción europea.

España no fue ni es un santo. La historia del éxito de su política de integración se debe, en buena medida, a la astucia y a la efectividad de sus gobernantes, políticos y funcionarios para defender sus intereses en las instituciones europeas. Han defendido sus dossiers, siendo tachados de desagradables y de tozudos, pero sin perder nunca el respeto de sus socios. En este sentido, España también ha evolucionado hacia la "normalidad" europea.

La posición de España y sus políticas hacia la Unión constituyen un tema fascinante, que necesita una exhaustiva descripción y un análisis en profundidad. Los editores del *Jahrbuch für Europäische Integration* hemos tenido la satisfacción de contar con Esther Barbé, una autora que se ha convertido en la clave de nuestros lectores para conocer, analizar y evaluar a España en tanto que miembro de nuestra comunidad. Su contribución anual al *Jahrbuch* nos ha ayudado a ir más allá de las impresiones superficiales y a entender la vida europea de España.

Uno de los encantos de este libro es que nos explica una historia. Al ordenar correlativamente una serie de instantáneas anuales nos encontramos con una película extraordinaria que presenta la evolución de la posición y de las políticas de España en los años noventa. Nos enteramos de las esperanzas por formar parte del centro de Europa, pero también de los temores por "caer" de nuevo a una posición marginal. Entendemos mejor las ambigüedades de España en relación con las ampliaciones al Norte y al Este, y llegamos a discernir las razones de las batallas institucionales y presupuestarias. Vemos también que los análisis de la opinión pública española sobre temas europeos muestran que, como en cualquier lugar, la situación económica es crucial.

Es impresionante el compromiso adquirido por España para cumplir con los criterios de Maastricht y entrar en la Unión Económica y Monetaria. Al igual que en otros países, la elite política ejerció un liderazgo sólido frente a las dificultades económicas existentes.

Al revisar las contribuciones de España al proceso europeo, muchos lectores de los "viejos" Estados miembro pueden quedar sorprendidos por lo mucho que este país ha contribuido al llamado *acquis*: la ciudadanía europea y la cohesión económica y social; pero, también hay que apuntar los esfuerzos en eso que ahora llamamos área de libertad, justicia y seguridad, claro indicio de una de las prioridades españolas; en el terreno internacional, su compromiso constante para mejorar las relaciones con los países de América Latina y del Mediterráneo ha dado claros resultados: el proceso de Barcelona, ni que sea por el nombre, es una prueba evidente de la implicación española.

Otros temas llaman la atención. Así, por ejemplo, un tema digno de destacar es el hecho de que algunas personalidades españolas -políticos y altos funcionarios- han desempeñado un papel muy positivo en y por la Unión. Otro tema fascinante es la política diplomática del liderazgo español y su manera de maximizar la influencia personal e institucional en el juego entre miembros de la Unión. En ese sentido, se pueden observar cambios interesantes en los modelos de coalición con Alemania, Francia y el Reino Unido.

De los capítulos de este libro se deriva una lección obvia: cada miembro de la Unión, sea viejo o nuevo, se enfrenta a un desafío constante para adaptar sus estructuras y sus políticas a un proyecto ambicioso con programas de largo alcance. España, como los demás países, ha mostrado que es necesario moverse para coger un tren bastante rápido.

Uno de los méritos del *Jahrbuch* es que los autores se ven forzados a escribir sus contribuciones inmediatamente después de que los hechos hayan ocurrido. Así pues, no tienen

tiempo para elaborar una visión más equilibrada, soslayada por la perspectiva histórica. De ahí que las aportaciones sean frescas y recojan la atmósfera del momento. La unión de varios capítulos que cubren una década nos ofrece actualmente un espejo de lo que se ha hecho y se ha dicho en ese período. Dentro de treinta años, cuando los historiadores estudien los documentos que nosotros no tenemos a nuestro alcance, este libro les servirá de guía para entender las reflexiones del período.

Wolfgang Wessels

Catedrático Jean Monnet, Universidad de Colonia.

Presidente de la Junta Directiva de la Trans European

Policy Studies Association (TEPSA), Bruselas.

INTRODUCCIÓN

Apenas diez años separan la caída del Muro de Berlín de la celebración en la ciudad de Colonia, el 3 y 4 de junio de 1999, del Consejo Europeo que nombró a un español, Javier Solana, como Alto Representante de la Política Exterior y de Seguridad Común de la Unión Europea o, simplemente, Señor PESC. Este nombramiento simboliza el final de una década vertiginosa, que comenzó con dos revoluciones gemelas[1]: el final de la guerra fría y el boom de la integración comunitaria. En efecto, la figura del Señor PESC es el punto de convergencia de los dos procesos que han transformado Europa en la última década. Por un lado, el fin de la guerra fría trajo la reformulación del mapa de Europa y, con ella, conflictos que en varios casos han dado lugar a guerra y muerte. Kosovo es el escenario más reciente. Cosas del destino, el mismo día en que se reunía el Consejo Europeo en Colonia, Milosevic anunció que su país aceptaba las condiciones negociadas para el futuro de Kosovo con representantes de la UE y de Rusia. Por otro lado, la vida comunitaria se vio zarandeada por "los cambios en cascada" en el sistema internacional. De ahí la imprevista decisión de dotar a la Comunidad de una dimensión política y de seguridad. Se hizo en el Tratado de Maastricht y se ha perfeccionado en el de Amsterdam, que entró en vigor el 1 de mayo de 1999. Todo con la intención de dotarse de instrumentos para hacer de la Unión un actor relevante en el siglo XXI. En ese camino, el Señor PESC ha de cumplir una función simbólicamente importante: hacer las veces de cara de Europa[2]. Contra todo pronóstico, si retrocedemos a 1989, la primera cara de Europa es española. Lo que nos lleva a plantear una pregunta que constituye el objeto central de este libro: ¿Qué política ha desarrollado España en la Europa de la posguerra fría para obtener tales réditos?

Dicha pregunta vertebró el esqueleto de esta obra, que se ha construido año a año, a lo largo de la última década. En efecto, el cuerpo central de este libro está conformado por nueve capítulos que de modo cronológico abordan la política europea de España. Dichos capítulos fueron publicados en su momento en un anuario alemán sobre integración europea, el *Jahrbuch der Europäischen Integration*, dirigido por Werner Weidenfeld y Wolfgang Wessels. Parecía llegado el momento de hacer balance, tras una década de análisis sobre el tema. Los capítulos de análisis anual han sido revisados para esta obra (una mínima operación de maquillaje para adecuar los tiempos verbales), siendo completados con el presente capítulo introductorio, con un capítulo de

conclusiones a modo de resumen, con una bibliografía general y con unos anexos que pretenden facilitar la lectura.

El destino ha querido que mi colaboración con el *Jahrbuch* comenzara en 1990. Lo que no deja de ser importante, ya que en ese momento España dejaba atrás su período de aislamiento, de pre-adhesión y de adaptación a Europa. En el primer semestre de 1989 España había ejercido por primera vez la Presidencia de la Comunidad Europea. Hecho que llevó a algunos analistas a escribir que, con ello, España completaba su transición internacional[3] o alcanzaba su mayoría de edad comunitaria[4]. Alcanzada la mayoría de edad, con la simbólica organización de un Consejo Europeo en Madrid, en junio de 1989, España veía desaparecer un mundo confortable en el que justo acababa de dar muestras de madurez. El 9 de noviembre se hundía el Muro de Berlín y, con él, desaparecía la "ciudad alegre y confiada" de la Europa bipolar en la que vivía la familia comunitaria. Había que enfrentarse a una nueva historia -en ningún caso, al final de la historia-, a una nueva Europa. En qué medida ha contribuido España a la conformación de la nueva historia, de la nueva Europa? En primer lugar, y a diferencia de épocas pasadas, España ha actuado desde el seno de la Unión, factor determinante para analizar la política europea de España en esta década en la que se ha estado forjando una nueva historia.

¿Qué es la política europea?

Este libro centra su análisis en la política europea de España en la posguerra fría. ¿Qué se entiende por política europea? ¿Una dimensión específica de la política exterior? Andrés Ortega nos orienta en esa dirección al escribir: "Se puede decir que tras su ingreso en la CE, España desarrolló un nuevo tipo de política, una política europea, que cubre la UE y otras cuestiones y que no es política exterior en su concepción clásica. Esta política europea cubre también las relaciones bilaterales de España con otros miembros de la UE, que se han transformado marcadamente desde el ingreso o, incluso antes, en particular con Francia, Portugal, Alemania e Italia, países con los que España celebra regularmente cumbres bilaterales"[5]. Esta definición, muy acertada, resulta, sin embargo, insuficiente para que el estudioso de las Relaciones Internacionales pueda cubrir todas las dimensiones de análisis presentes en la agenda europea de España. De ahí la necesidad, en mi opinión, de ampliar los campos de actividad que conformarían dicha política europea.

En este terreno es muy ilustrativa la reflexión que ha surgido en los últimos años en torno a

la política exterior de la UE en tanto que desafío al análisis tradicional de la política exterior[6]. De la misma surge la idea de que la política exterior europea está en realidad constituida por tres tipos de actividad interrelacionados: la dimensión exterior de la CE, la política exterior y de seguridad de la UE y las políticas exteriores de los Estados miembro. Lo cual hace necesario que el analista tome en consideración los tres campos de actividad a la hora de examinar, como en el caso de la política exterior tradicional, actores, procesos, temas de la agenda, instrumentos, contexto o resultados. Esa idea de campos interrelacionados o de pilares que conforman el edificio, propio de la política exterior europea, es perfectamente aplicable a la política europea de España.

En el caso de la política europea de nuestro país se trata, de entrada, de preguntarse por esos campos interrelacionados. A partir de los múltiples temas que durante la última década han constituido la agenda europea de España (temas que son abordados en los sucesivos capítulos de este libro) se podrían sistematizar tres campos que calificamos de comunitario, supracomunitario y subcomunitario (siguiendo el símil, tan habitual hoy en día, de lo estatal, lo supraestatal y lo subestatal). No se hace uso del término europeo, sino del comunitario, de modo deliberado. Se ha preferido, en este caso, lo restrictivo (aunque insuficiente) a lo amplio, ya que el término europeo hubiera planteado problemas de abuso, "ninguneando" así a las otras organizaciones europeas.

El primer campo, el comunitario, constituye, como es obvio, la dimensión central de análisis. Sin él, sin la pertenencia de España a la CE desde 1986, este libro no tendría sentido. A partir de lo apuntado por Ortega, la política europea en su dimensión comunitaria comportaría la actividad de España en relación con la CE (primer pilar), con la UE (sobre todo la dimensión PESC) y con los otros miembros de la UE (donde destacan algunos países con los que existen relaciones privilegiadas, como Francia o Portugal).

En este campo, la agenda de temas es inmensa y es centro de atención de disciplinas diversas, sobre todo el primer pilar. En este libro, el análisis de esta dimensión se centra en dos temas de interés para el analista político de la integración comunitaria y de la política exterior española: por una parte, el modelo de Europa que España pretende defender a través de su actividad comunitaria y, por otra parte, el efecto que la pertenencia de España a la UE tiene en su proyección internacional. Que la pertenencia a la UE incide en el perfil internacional de sus estados miembro es un tema bien conocido[7]. "Fragmento de una superpotencia" fue como definió Francesc Granell a España el mismo día en que entraba en la CE[8]. Ahí es nada para la España que salía de su

síndrome de aislamiento.

Volviendo al tema, ¿cómo definir la decisión española, en 1993, de no reconocer a Macedonia cuando sí lo hacía mayoría de sus socios europeos? Sin duda, éste es un caso claro de política europea en el sentido aquí utilizado. En efecto, España buscaba como contrapartida el apoyo griego para defender intereses mediterráneos (cohesión, agricultura) en momentos de ampliación hacia el Norte [9]. En otras palabras, el reconocimiento de Macedonia se convirtió en una baza para España a la hora de impulsar políticas propias en el seno de la UE. Si, en este caso, la vida comunitaria determinó una actitud minoritaria de España frente a sus socios; en muchos otros casos, se podría apuntar lo contrario. Así, por ejemplo, el reconocimiento en 1992 de nueve repúblicas de la ex URSS, junto con sus socios europeos. En suma, la dimensión comunitaria es un filtro determinante para la dimensión internacional de España.

El segundo campo en el que se manifiesta la política europea es el supracomunitario. Su interrelación con el anterior es tal que se hace difícil excluir del análisis los temas que se mencionan a continuación: por una parte, el nivel institucional europeo, en sentido amplio, y, por otro, la agenda internacional propia de España.

En el primer tema, las instituciones europeas, hay que apuntar que, desde Maastricht, cada vez es más difícil abordar la política de la UE sin vincularla a otras organizaciones (UEO, OTAN). En ese terreno, hay ejemplos claros de vinculación por parte de la política española: en primer lugar, la presidencia simultánea de la UE y de la UEO, durante el segundo semestre de 1995, fue asumida con ánimo de interrelación; en segundo lugar, la decisión española de unirse al Euroejército, junto con Francia y Alemania, incide en las relaciones bilaterales con dichos países y; en tercer lugar, abundando en lo anterior (relaciones bilaterales privilegiadas), hay que destacar la pertenencia de España a Eurofor, junto con Italia, Portugal y Francia.

En el segundo tema, el relativo a la agenda internacional propia de España, hay que recordar, de entrada, que dicha agenda está marcada por dos regiones: América Latina y el Mediterráneo, con especial hincapié en el Magreb. En qué medida agenda propia y política europea convergen? Ahí está el famoso discurso español, en los años ochenta, sobre la función de puente que España debería ejercer entre la CE y América Latina[10].

En qué medida el discurso de la convergencia, representado por el símil del puente, ha generado resultados que nos permitan hablar, una vez más, de política europea? Los resultados se

dan en una doble dirección. Por una parte, España ha europeizado algunos aspectos de su agenda. De ahí, por ejemplo, los intentos durante la Presidencia española del primer semestre de 1989 por crear un Fondo de Garantía para ayudar a los países endeudados de rentas medias (mayoritariamente latinoamericanos)[11]. Por otra parte, se puede hablar del rendimiento que España saca a sus políticas activas, sobre todo en el Mediterráneo, en términos europeos. Si, por una parte, consigue aumentar su influencia internacional (en el Mediterráneo), por otra, su política mediterránea le sirve para jugar un papel protagonista en la elaboración de la política de la UE[12].

El tercer campo en el que se manifiesta la política europea es en el subcomunitario. Lo que nos hace descender a los Estados y a sus componentes. En este terreno existe una notable producción teórica, en términos institucionales y de elaboración de políticas, que recoge ideas aquí expuestas: la existencia de múltiples niveles interdependientes[13] y la europeización, en este caso, de las instituciones nacionales[14]. Sin entrar en el entramado institucional y político-administrativo, este libro aborda aquellas dimensiones de la vida doméstica que influyen en los temas de interés para el analista de la integración y de la política exterior, como el discurso europeísta de las fuerzas políticas o el uso de Europa como instrumento de política interna (apoyos parlamentarios).

Europa: solución para España

Antes de entrar en el análisis de la política europea de España en la posguerra fría, es conveniente establecer algunas grandes ideas para caracterizar a la España de 1989, la cual, tal y como se ha señalado, acababa de llegar a la mayoría de edad comunitaria. La que se había normalizado, en términos europeos. En palabras de Javier Elorza, "la participación en la Comunidad había normalizado plenamente la vida política y acabado con los viejos demonios y los síndromes del pasado"[15]. La normalización exige mayor precisión. De ahí que se caracterice a la España de 1989 en el marco de la CE de país europeísta; ilusionado, pero no ingenuo; serio y eficaz.

En primer lugar, la actitud de España en las instancias de la CE se puede calificar de europeísta. Como escribía Simon Nutall, a principios de los noventa, "España hace muy poco que ha salido de un largo período de aislamiento para ser algo diferente de un país fervientemente unionista"[16]. En efecto, las elites políticas y la sociedad española del posfranquismo asumen Europa en tanto que objetivo ideal. Así, la pertenencia a Europa es la solución histórica para los

problemas del país. En otras palabras, el discurso orteguiano de "España como problema y Europa como solución" subyace en el europeísmo español. De ahí que la voluntad española de entrar en la CE tenga mucho de afectivo, en el sentido de respuesta emocional frente a los ideales que Europa representa y no tanto de utilitario, en el sentido de resultados concretos. En otras palabras, la CE es vista como solución para los problemas históricos de España: democracia, modernización y proyección internacional.

Todo ello no impidió la existencia en España de un cierto espíritu catastrofista en términos económicos, que se manifestó durante las negociaciones de adhesión[17] y que se reafirmó a causa de los malos resultados de la balanza comercial en los primeros años de participación española en el mercado común. El término "invasión", que recoge Manuel Marín[18], o la frase de Alfred Tovas "por el momento es la CE la que ha entrado en España y no al revés"[19] ilustran la existencia en España de ciertas dudas sobre los beneficios obtenidos con la pertenencia del país a la CE. De hecho, hasta 1990 la opinión pública española estuvo muy por debajo de la media de los entonces Doce en términos de "bondad comunitaria" (en 1988, sólo el 28 % de los españoles creía que su país obtenía beneficios con su pertenencia a la CE, frente a una media del 56 % para el conjunto de los Doce)[20].

Las dudas en términos de beneficio económico no impidieron que el europeísmo español prosperase en la dimensión política. En el marco de la Europa del Acta Única, donde mejor se tradujo el europeísmo español fue en la incipiente política exterior europea (la Cooperación Política Europea).

A pesar de los temores existentes antes de la adhesión sobre el comportamiento de nuestro país en materia de política exterior europea, España pronto demostró que no era ni un *enfant terrible*[21], ni una nueva Grecia. Este último país había sido desde el momento de su ingreso en la Comunidad, en 1981, un disidente en materia de diplomacia europea. En efecto, a pesar de ser un recién llegado, como lo fueron en su momento Dinamarca, Irlanda o el Reino Unido y, más tarde, Grecia y de compartir con dichos países algunas características, España no se comportó como ellos. Christopher Hill definió el perfil de un recién llegado (*latecomer*) en el marco de la Europa de los Diez, como el de un país que está localizado en un extremo geográfico de Europa, que es una isla/península y que entró en la Comunidad tras el compromiso de Luxemburgo[22]. A pesar de que España cumplía todas esas condiciones, acabó con la idea de que todo recién llegado era reticente al

desarrollo de una política exterior europea. Al contrario, el europeísmo español quedó rápidamente reflejado, en términos institucionales y organizativos, a través del activismo mostrado en materia de CPE[23]. No en vano, la CPE era un instrumento capaz de facilitar la proyección internacional de España, superando así el viejo síndrome de aislamiento. No es extraño, por tanto, que cuando los españoles fueron preguntados en 1988 por los efectos que la integración en la CE había tenido para su país, lo más positivamente valorado fuera "el papel de España en el mundo" (el 73 % de los encuestados lo consideraban positivo frente a un 6 % negativo)[24].

Chocolate a la taza

En segundo lugar, la actitud de España en las instancias de la CE es la de un país ilusionado, pero no ingenuo. El carácter de solución histórica, ya mencionado, justificaba por sí sólo la ilusión de "entrar en Europa". Ahora bien, la relación prematrimonial, en términos de Leopoldo Calvo Sotelo[25], de España con la CE había sido larga y plagada de múltiples desengaños. Una relación que comenzó con una carta, en 1962, del entonces ministro José M^o Castiella solicitando el ingreso de España en la CE. El resultado de tal acercamiento por parte de la España franquista fue la firma, en 1970, de un Acuerdo Preferencial, tras "un largo camino, sembrado de dificultades políticas y técnicas"[26]. El siguiente paso destacado en la relación España-CE fue la presentación, en junio de 1977, de una nueva demanda de adhesión, tras la celebración en España de las primeras elecciones democráticas del posfranquismo. Las negociaciones no comenzaron hasta diciembre de 1978, acabándose en marzo de 1985. El tratado de adhesión se firmó en Madrid el 12 de junio de 1985 y el ingreso se hizo efectivo el 1 de enero de 1986[27].

Entre los protagonistas del largo período negociador, casi siete años, quedó una idea clara: la democratización de España no era argumento suficiente para favorecer su ingreso en la CE. La historia no fue una "fiesta de bienvenida al club democrático de Europa" sino una "dura negociación de intereses nacionales". Así, según Bassols, protagonista de primera fila hasta 1982: "Nuestra incorporación a Europa no fue el premio automático a nuestra conducta democrática; fue una confusa historia de intereses políticos, económicos y hasta electoralistas. (...) Ni siquiera los riesgos que representó para nuestra democracia el 23 F conmovieron decisivamente a una Europa que hacía fríamente el cálculo del peso de la agricultura, las patentes, la industria o el IVA"[28]. Los parones dilatorios por parte de Francia -Giscard o Mitterrand merecen comentarios en ese sentido por parte

de los analistas españoles[29]- se vieron contrarrestados por la decisión alemana de convertir la adhesión de España y Portugal en paso previo para desbloquear otros temas de la agenda comunitaria.

En suma, España fue tratada como un país normal, en términos de exigencias. Como apunta Javier Elorza, "no hubo ninguna excepción al endose total del acervo (por parte de España). La aceptación por la Comunidad de un tipo de chocolate español ("chocolate a la taza") de unas características especiales, fue una simple anécdota, como lo fue la aceptación del rape sueco en la ampliación posterior"[30].

¿Fue España tratada con dureza? ¿Se negoció mal en términos económicos, dado el simbolismo político del ingreso en la CE? Según Toviás, "el Partido Socialista, que llegó al poder en 1982, apoyó el ingreso en la CE principalmente por razones políticas, es decir, para consolidar la democracia. Sin embargo, en 1986, cuando España entró realmente en la CE, el objetivo político había sido sustituido por el económico de utilizar la adhesión para modernizar la economía por medio de una mayor liberalización financiera y comercial"[31].

Así, la actitud de los protagonistas españoles vinculados a la vida comunitaria, a partir de 1986, se caracteriza no por la ingenuidad sino por la defensa de intereses. Lo que no niega la referencia al europeísmo antes realizada. El propio Elorza, durante largos años embajador de España ante la UE, ha escrito que "no es de extrañar que, con independencia de que España hiciera votos, desde el principio, de su vocación plenamente integracionista y favorable a la construcción europea, se aprovecharan todas las ocasiones propicias para mejorar la posición española y adaptar, o modificar, el acervo en nuestro beneficio"[32]. Renegociar las condiciones de ingreso en la CE -los períodos transitorios- fue una constante de "la agenda española en Bruselas". Entre los períodos transitorios destaca el que se impuso a España en materia de pesca (17 años), el período transitorio más largo de toda la historia de las ampliaciones de la Comunidad. De ahí, pues, que la plena integración de España en Europa no habría de ser efectiva hasta el año 2003.

Uno de los terrenos en los que la defensa de intereses más pronto se dejó notar fue en el presupuestario. Si el primer saldo para España, el de 1986, fue, tras un debate tormentoso, positivo aunque insignificante; la presión española consiguió que los recursos asignados a los fondos estructurales se duplicaran, en 1988. Obsta decir que España fue la gran beneficiada. La ilusión española en materia europea se vinculó desde muy pronto a hacer de la cohesión un pilar

comunitario. Así lo recoge Toviás: "poco después de que España ingresara en la CE adoptó el punto de vista, compartido por la propia Comisión, de que la creación de un mercado interno sólo serviría para aumentar la distancia económica entre los miembros pobres y los miembros ricos, y que esta tendencia debería contrarrestarse con medidas que promovieran mayor "cohesión" dentro de la Comunidad"[33].

Al frente del timón

En tercer lugar, la imagen de España en las instancias de la CE fue pronto la de un país serio y eficaz. Su manejo de la Presidencia de la CE/CPE, durante el primer semestre de 1989, así lo atestiguó. Portugal, por su parte, renunció a realizar la presidencia que le correspondía durante el segundo semestre del mismo año. De hecho, algunos socios habían puesto en duda la capacidad técnica de España para enfrentarse a la ingente tarea de llevar durante seis meses el timón de la vida comunitaria. En términos de organización y coordinación, el Ministerio de Asuntos Exteriores definió el trabajo de la Presidencia como "la mayor tarea a la que jamás se ha enfrentado el Gobierno y la administración de España"[34]. El balance de la Presidencia fue positivo[35] desde muchos puntos de vista: se incorporó la peseta al SME; se demostró la capacidad técnico-administrativa del país, aprovechándose la ocasión para modernizar y racionalizar el Ministerio de Asuntos Exteriores; el Consejo Europeo de Madrid dio impulso político a varios temas importantes en la agenda europea (la UEM, la solución al conflicto del Próximo Oriente); el gobierno español reforzó su coordinación con Francia[36], a través del papel otorgado a la troika (Grecia-España-Francia), etc.

La imagen de seriedad del país, traducida aquí en términos político-administrativos, tuvo su impacto a nivel económico en el período inicial de la andadura comunitaria para España. Así, "al ingresar en la CE, España consiguió durante algún tiempo vender la imagen de ser un país serio y estable e inspirar confianza a los inversores potenciales en una época de tremenda agitación en el resto del área mediterránea y la Europa del Este"[37].

También es cierto que España fue afortunada en los primeros años de su ingreso en la CE. Según Manuel Marín, "en general, y exceptuando el problema principal del desequilibrio comercial, se han presentado pocas situaciones delicadas en estos primeros años"[38]. En el marco de la CPE, España gozó de una situación muy favorable para su integración en la maquinaria, ya que no se

produjo ninguna crisis que pudiera poner al Gobierno español en una disyuntiva entre su agenda diplomática propia (especialmente en América Latina) y la diplomacia de los Doce. La primera llegó en diciembre de 1989, con la invasión de Panamá por el ejército de los Estados Unidos, ya que España actuó en Naciones Unidas de modo coordinado con América Latina y no con sus socios europeos.

Ahora bien, para ese entonces, el mundo había comenzado a transformarse radicalmente. La caída del Muro de Berlín creó en España un sentimiento de periferia. Apenas tres años después del ingreso en la CE, España era consciente de que Europa giraba hacia el Este. ¿Cómo reaccionó España? ¿Cómo afectaron todos los cambios a la visión española de Europa? ¿Cómo van a influir los cambios en España, a nivel social y de sus fuerzas políticas? ¿Cómo va a influir España en el diseño de la nueva Europa? Estas preguntas servirán de guía para definir la política europea de España en los años noventa. Los capítulos que siguen se encargan de llevar a cabo un seguimiento anual de dicha política; la agenda de temas estará determinado por el contexto del momento.

Como ya se ha dicho al principio, esta obra se ha escrito a lo largo de los últimos diez años. Si se desea hacer mención de esta etapa es justamente porque durante la misma la autora ha tenido ocasión de participar en proyectos de investigación, luego convertidos en libros colectivos y articulados alrededor de la construcción europea (política exterior europea) o del papel internacional de España. A lo largo de esos proyectos, a través de las reuniones de discusión o de las revisiones de los textos, la autora ha aprendido mucho de algunos académicos. Esta parece una ocasión excelente para dejar constancia de ello y agradecerles su confianza, sus sugerencias y, por encima de todo, su energía para llevar adelante la ingrata labor de disciplinar a académicos de latitudes tan diversas, desde Helsinki hasta Lisboa pasando, cómo no, por Barcelona. De ahí mi agradecimiento más sincero a una larga lista de personas, entre las que destacan Elfriede Regelsberger, del *Institut für Europäische Politik* de Bonn; Geoffrey Edwards, de la Universidad de Cambridge; Richard Gillespie, de la Universidad de Portsmouth; Christopher Hill, de la *London School of Economics* y, muy especialmente, a Wolfgang Wessels, de la Universidad de Colonia, quien generosamente ha aceptado realizar la presentación de este libro. Espero haber aprendido de sus aciertos y, en cualquier caso, los errores que el lector pueda detectar son responsabilidad exclusiva de la autora.

Barcelona, 30 de agosto de 1999

1. ESPAÑA EN LA PERIFERIA DE UN SISTEMA EUROPEO EN CAMBIO (1990)

La caída del Muro de Berlín, el 9 de noviembre de 1989, sorprendió a los españoles saliendo de una cita electoral: las elecciones celebradas el 29 de octubre, que dieron paso al quinto gobierno socialista presidido por Felipe González. La celebración anticipada de dichas elecciones -varios meses antes del final de la legislatura- y el programa de investidura del nuevo Gobierno se justificaron ante la opinión pública como respuesta a los desafíos de 1992 (a nivel interno, Juegos Olímpicos de Barcelona y Exposición Universal de Sevilla y, a nivel externo, mercado único europeo). El desafío del mercado único, ligado a los cambios en Europa del Este, dio lugar a manifestaciones públicas de inquietud en medios empresariales, financieros y de la oposición política (Jordi Pujol y José María Aznar, entre otros) en el mismo momento en que se conformaba el gabinete.

El 24 de enero de 1990, el ministro de Asuntos Exteriores, Francisco Fernández Ordóñez, presentó ante el Congreso de los Diputados su programa de gobierno[1]. El tema comunitario, y europeo por extensión, ocupó un lugar preeminente en su intervención, destacándose en la misma una serie de cuestiones, que constituyen el eje de este capítulo, centrado en la política europea de España en 1990. Se trata de la respuesta española a la unificación alemana, de la posición activa del Gobierno en materia de Unión Política y de la particular aproximación de nuestro país a la seguridad europea, caracterizada desde la crisis del Golfo por su dimensión mediterránea. El análisis de las tres cuestiones aquí apuntadas permite aislar el factor subyacente en la política exterior española desde el mismo momento en que comienza a desmoronarse el mundo de la guerra fría: el sentimiento de país periférico en la nueva Europa.

Entusiasmo español frente a la unificación alemana

Durante el primer trimestre de 1990, Felipe González formuló su particular noción de las tres patas (más tarde, pilares) como base de la unidad europea. Según él, a la vista de los cambios en Europa tras la caída del Muro de Berlín, la unidad europea tendría que contar con tres patas: la aplicación del Acta Única, la Unión Económica y Monetaria y la unificación alemana[2].

El desarrollo del Acta Única fue uno de los puntos destacados por el ministro Fernández Ordóñez en su programa al frente de Asuntos Exteriores. La preocupación del Gobierno en este

tema giraba en torno al desarrollo del núcleo duro del Acta y, de modo muy especial, en torno a la cuestión de la fiscalidad. En ese terreno, el Partido Popular, por boca de Miguel Herrero de Miñón, puntualizó el interés mostrado en el Congreso por el ministro Fernández Ordóñez por el tema fiscal, solicitando la homologación del sistema fiscal español con el de los países fiscalmente más competitivos de la Comunidad. Más allá de ese tema, y durante la sesión de presentación en el Congreso del programa de Fernández Ordóñez al frente de Exteriores, Herrero solicitó del Gobierno un amplio debate en los temas europeos, de tal modo que se pudiera definir de manera consensuada una política de Estado en dichos temas[3]. En relación con esto último, Fernández Ordóñez destacó la necesidad de ampliar el debate y la información parlamentaria en materia comunitaria, a través de la Comisión Mixta Congreso-Senado para las Comunidades Europeas. Dicho órgano parlamentario vendría a ser, pues, un espacio en el que mantener el espíritu del consenso, tan asociado a la cultura política española de la transición democrática. No es extraño que la voluntad de mantener dicha cultura estuviera asociada a la política comunitaria. Recordemos, en ese sentido, el "valor metapolítico", que en palabras de Fernando Morán tuvo la integración de España en la Comunidad para la sociedad española[4].

La segunda pata en la fórmula González de los tres pilares estaba constituida por la Unión Económica y Monetaria. En este tema, y a causa de los temores generados por el rápido proceso de unificación de las dos Alemanias, España tuvo que responder a la propuesta de algunos países de avanzar el inicio de la conferencia intergubernamental para crear la UEM (previsto para diciembre de 1990). La actitud del Gobierno español fue de una ambigüedad calculada, intentando quedar bien con todos. Así, en principio, el Gobierno suscribió una propuesta de Jacques Delors en el sentido de adelantar la convocatoria de la conferencia intergubernamental. De este modo, España contentaba a Italia y Francia, deseosas de coger a contrapié a una Alemania demasiado absorbida por el tema de la unificación. Sin embargo, el gobierno español, a través de Pedro Solbes, entonces secretario de Estado para las Comunidades, matizó que "a nosotros nos gusta la idea, siempre y cuando Bonn también la acepte"[5]. Las palabras de Solbes, pronunciadas durante una visita de Delors a Madrid en marzo de 1990, eran un apoyo claro a Helmut Kohl, quien se venía pronunciando en contra de dicho adelanto desde el Consejo Europeo de Edimburgo (diciembre 1989).

En consecuencia, la posición española servía de apoyo a la actitud alemana en lo que respectaba a la fecha de inicio de la conferencia intergubernamental, facilitando así el proceso de la

unificación alemana; si bien, el Gobierno español defendía la idea de una unificación alemana constreñida por la profundización comunitaria. En palabras de Felipe González: "No tenemos nada que perder y sí que ganar (con la unidad alemana) siempre que nuestra respuesta sea profundizar la construcción europea (...) Nuestra tarea es impulsar la unión monetaria"[6].

No es de extrañar la actitud española en el tema de la conferencia intergubernamental, ya que la posición del Gobierno español respecto de la unificación alemana fue la más positiva de todas, entre los grandes países de la CE. Un buen ejemplo, en ese sentido, fue lo ocurrido durante la sexta cumbre hispano-alemana, celebrada en Constanza el 20 y 21 de marzo de 1990, dos días después de las elecciones en la RDA, cuyos resultados fueron muy favorables para la política unificadora de Helmut Kohl. En ese ambiente de euforia unificadora, González colaboró con un apoyo sin fisuras, pero con contrapartidas.

En efecto, el resultado de dicha cumbre se puede definir en términos de *trade-off* entre el entusiasmo pangermánico de González y la generosidad económica de Kohl. Pocos días antes de la cumbre la prensa española había recogido un informe confidencial de la CE, según el cual la unificación alemana le supondría a España la pérdida, hasta 1994, de unos 200.000 millones de pesetas en fondos estructurales. Así pues, este tema (el desvío de fondos estructurales hacia la RDA) y alguno más formaban la agenda de los intereses españoles en dicho encuentro bilateral.

La generosidad económica alemana con respecto a España se tradujo en: el anuncio del gobierno alemán de renunciar en un principio a los fondos estructurales para la RDA, el intento de solucionar los problemas legales para la inversión de la empresa Mercedes en la española Enasa (valorada en 28.000 millones de pesetas) y el compromiso de actuar en Bruselas a favor de la aceleración del desarme arancelario agrícola para los productos españoles.

El entusiasmo pangermánico de Felipe González -quien consideró la unificación alemana como "deseable e irreversible"- le llevó a hacer una serie de declaraciones polémicas e inoportunas. En dicho sentido, se puede destacar su afirmación de que la frontera Oder-Neisse (frontera germano-polaca desde el final de la segunda guerra mundial) es "un asunto alemán, que debe ser resuelto entre alemanes"[7]. Justamente, una semana antes del encuentro hispano-alemán se había celebrado la primera reunión de la Conferencia Dos más Cuatro (las dos Alemanias junto a las cuatro potencias ocupantes), que había acordado invitar a Polonia a las sesiones en las que tratara sobre dicha frontera.

Ciudadanía europea: la noción española de Unión Política

A lo largo de 1990, el tema de la Unión Política ocupó un lugar cada vez más relevante en la actividad del gobierno español. El resultado fue, a un nivel comunitario, la presentación de una propuesta española de Unión Política y, a un nivel nacional, la creación de un denominado Parlamento Europeo dentro del Congreso de los Diputados.

El Consejo Europeo extraordinario de Dublín, celebrado el 28 de abril de 1990, fue el punto de arranque del compromiso político de los Doce con el proceso de Unión Política. Durante dicha cumbre, el presidente González se alineó con una propuesta Kohl-Mitterrand consistente en convocar, a partir de diciembre de 1990, una segunda conferencia intergubernamental, junto a la de Unión Económica y Monetaria, para abordar la Unión Política. Tras la cumbre extraordinaria (Dublín I) y antes de la celebración del Consejo Europeo ordinario del mes de junio, también en Dublín (Dublín II), España comenzó a generar propuestas de modificación del Tratado de Roma con vistas a la convocatoria por Dublín II de una conferencia intergubernamental sobre Unión Política.

El primer documento español en dicho sentido fue una carta enviada por Felipe González, el 4 de mayo de 1990, al presidente de turno, el primer ministro irlandés, Charles Haughey. En dicha carta, González desarrolló la idea de los tres pilares en que se habría de basar la Unión Política, formulados como la ciudadanía europea, la completa realización de la Unión Económica y Monetaria y la elaboración de una Política Exterior y de Seguridad Común.

La noción de ciudadanía europea se presentó como elemento definidor de la propuesta española. Así lo expuso Fernández Ordóñez en una comparecencia parlamentaria: "a juicio del gobierno español, entendemos por unión política (...) transformar un espacio hasta ahora de carácter esencialmente económico, pensado para garantizar la libre circulación de trabajadores, servicios, capitales y mercancías, en un espacio común integrado donde el ciudadano europeo sea el protagonista. Esto es lo que entendemos por unión política; pasar de un espacio económico a un espacio político"[8]. La propuesta de ciudadanía europea fue una apuesta del gobierno español por lo que William Wallace ha definido como la Europa de los valores compartidos frente a la Europa del espacio económico europeo[9]. El peso creciente de la EFTA y de la futura Alemania, junto a los países del Este, fue un elemento distorsionador en la política europea del Gobierno español. De ahí la percepción, ya mencionada, en el sentido de que el núcleo duro de la Comunidad en términos económicos se estuviera desplazando hacia el Norte y el Centro de Europa, alejándose de España.

De ahí que se pueda pensar que, en esos momentos, el discurso español sobre la identidad y los valores europeos tuviera mucho de respuesta al sentimiento de periferia económica. En dicho sentido, la aceptación, generalizada aunque con reticencias británicas, de la idea de ciudadanía europea de Felipe González durante Dublín II significó una "recuperación de status político" en la Comunidad para el gobierno español.

Parlamento europeo en el Congreso de los Diputados

Ahora bien, el discurso del gobierno sobre la Unión Política y la ciudadanía europea tuvo una acogida más bien reticente a un nivel interno, entre los partidos de la oposición.

Una de las novedades a destacar a lo largo de 1990 fue el relanzamiento en el Congreso de los Diputados del debate interno sobre la política europea del gobierno. Desde la investidura del quinto gobierno González, la oposición había venido criticando la contradicción manifiesta entre el "glamour europeísta" de Felipe González y la inexistencia a un nivel parlamentario de un foro de debate sobre cuestiones europeas[10]. El 18 de mayo el gabinete anunció que los diversos grupos parlamentarios serían convocados para iniciar un "debate político de altura" sobre la participación de España en la construcción europea y las reformas necesarias en el país para la entrada en vigor del Acta Única. Los titulares de prensa hablaron en su momento de la creación de un Parlamento Europeo en el Congreso español.

El relanzamiento de los trabajos parlamentarios en el seno de la Comisión Mixta Congreso-Senado para las Comunidades Europeas tuvo lugar el 22 de mayo, con un encuentro de Felipe González con los líderes de los grupos de oposición (Partido Popular, Convergència i Unió, Partido Nacionalista Vasco, Centro Democrático y Social e Izquierda Unida). Este encuentro adquirió una especial relevancia política por ser la primera vez que se llevaba a cabo una reunión de este tipo.

En las sucesivas reuniones de la Comisión Mixta, antes y después de Dublín II, destacaron dos grandes temas: la elaboración de una política de Estado en materia europea y la cuestión de la soberanía en el marco de la futura Unión Política. El grueso de las fuerzas políticas parlamentarias se mostró favorable a consensuar con el gobierno la postura española en el proceso de construcción europea. En dicho sentido se manifestaron los diversos grupos parlamentarios durante la comparecencia de Felipe González ante el pleno del Congreso para explicar los acuerdos adoptados en Dublín II.

La voluntad de apoyar al gobierno en su política europea estuvo acompañada de críticas importantes. En ese sentido, la propuesta de ciudadanía europea y las vagas manifestaciones del gobierno en relación con la reforma institucional de la Comunidad constituyeron motivo de conflicto con la oposición. El Partido Popular y los nacionalistas vascos y catalanes manifestaron su preocupación por el entusiasmo de Felipe González en "ceder soberanía"[11]. La cuestión de la soberanía y de la identidad nacional apareció de forma constante en los debates parlamentarios a partir de Dublín I. Propuestas contenidas en la noción de ciudadanía europea, como el cumplimiento del servicio militar en un país de la CE diferente del propio, fueron sumamente polémicas. Los populares mostraron su desconfianza, aduciendo la ambigüedad de las propuestas gubernamentales (ciudadanía europea, reforma institucional)[12]. Los nacionalistas, por su lado, criticaron el olvido por parte del Gobierno de la Europa de las regiones y del Parlamento Europeo, en favor siempre del modelo intergubernamental.

El tercer pilar de la propuesta española de Unión Política fue la creación de una Política Exterior y de Seguridad Común. Las intervenciones parlamentarias de Fernández Ordóñez y sus manifestaciones públicas incidieron en la aproximación realista y gradualista del Gobierno español en este terreno, sin un proyecto bien definido. Se repitió el tradicional discurso europeísta del Gobierno español en materia de seguridad, ligado a la particular integración de España en la OTAN. Hay que recordar que la campaña del gobierno González durante el referéndum para la permanencia de España en la OTAN (1986) se basó en un discurso europeísta en el terreno de la seguridad (OTAN, UEO y CEE, como tres polos de una entidad europea), nacionalista en cuanto a las características de la integración española en la Alianza (no aceptar la cadena de mandos de la OTAN, ni la presencia de armas nucleares) y antiamericano (reducción de la presencia americana en España).

En materia de política exterior común, las propuestas del Gobierno español fueron poco precisas. Las manifestaciones del propio ministro sobre los mecanismos de toma de decisiones y el alcance (global o por áreas de interés) de la política exterior común demuestran el estado de indefinición del Gobierno español en ese terreno[13].

Por lo que respecta a las modificaciones necesarias para llevar a cabo con eficacia el desarrollo de las diversas facetas de la Unión Política, Económica y Monetaria, el Gobierno español planteaba tres requisitos previos: nuevas competencias comunitarias, recursos adecuados y nuevo

equilibrio institucional a un nivel político más alto. Según Fernández Ordóñez, "nos interesa mucho que se revalúe el papel del Consejo Europeo y de los Consejos de Ministros de Asuntos Exteriores y de Economía. Esos deben ser los pilares del ejecutivo europeo"[14]. En otras palabras, más allá del discurso político global caracterizado por las referencias al europeísmo, el Gobierno español optaba por un claro refuerzo del intergubernamentalismo en el marco de la construcción europea.

Realismo y gradualismo

El segundo semestre de 1990 ha sido uno de los momentos de mayor densidad histórica de la segunda mitad del siglo XX[15]. Se trata de un período histórico en el que estaban programados encuentros que iban a poner los cimientos de la nueva arquitectura de Europa: las reuniones de la Conferencia Dos más Cuatro que llevaron a la unificación de las dos Alemanias; una cumbre extraordinaria (Roma I) de la CEE para aprobar el plan de ayuda económica a la URSS; el Consejo Atlántico de Londres, a un nivel de jefes de Estado y de Gobierno, que supuso el inicio de la redefinición de la Alianza en la nueva Europa; la cumbre de la CSCE en París, catalogada de firma de los acuerdos de paz tras la segunda guerra mundial, y con la firma previa de los acuerdos de desarme de fuerzas convencionales en Europa (CFE); el inicio de las dos conferencias intergubernamentales de la CEE sobre Unión Económica y Monetaria y sobre Unión Política; y la cumbre del fin de semestre de la presidencia italiana de la Comunidad, en Roma en diciembre de 1990 (Roma II).

Ante el entramado de negociaciones sobre el futuro de Europa, la actuación del Gobierno español defendió dos grandes ideas; por una parte, la necesidad de la profundización comunitaria, tanto política como económica, previa a cualquier ampliación de la Comunidad y, por otra parte, la vinculación entre la seguridad europea y la seguridad mediterránea. A partir del 2 de agosto, la ocupación de Kuwait por las tropas de Irak vino a reforzar las líneas de actuación de la política española en el terreno de la unión europea y de la seguridad, a la vez que sacó a la luz las contradicciones del modelo español de participación en las instituciones de la defensa occidental.

A un nivel conceptual, la política del Gobierno español ante los cambios internacionales - colapso en Europa del Este y crisis en el Golfo- se puede calificar de "europeísmo realista y gradualista"[16]. Así, a lo largo del segundo semestre de 1990, el Gobierno español ofreció propuestas concretas de profundización comunitaria, movido por un rechazo genérico de la "Europa

de las dos velocidades" y constreñido por la idea de "Europa como unión de Estados". En palabras de Fernández Ordóñez, "no estamos en el camino del federalismo en este momento, estamos en una idea de unión de Estados"[17].

La propuesta española sobre la Unión Monetaria -que hizo suya la idea, adoptada en Roma I, de retrasar hasta 1994 la segunda fase de la Unión- obedecía, según el propio ministro, "al deseo fundamental de evitar la Europa a dos velocidades"[18] y de mantener el paralelismo entre Unión Monetaria y Unión Económica. Es decir, la defensa de la convergencia y de la cohesión económica y social a un nivel comunitario, en coherencia con los principios básicos del socialismo español recogidos en textos programáticos del PSOE, como el "Programa 2000", en el que Europa era definida como "marco de una estrategia de solidaridad supranacional, que favorezca el desarrollo prioritario de los países y regiones menos favorecidos"[19].

El discurso español de la solidaridad en materia de Unión Económica se complementó con un discurso interno de competitividad. En ese sentido, Felipe González solicitó en diversas ocasiones a los líderes de la oposición parlamentaria una política de consenso en materia de reformas estructurales, para hacer más competitiva la economía española en el marco europeo. El tema de la competitividad pasaba a ocupar un lugar destacado en la agenda parlamentaria del Gobierno español para los próximos años[20].

En materia de Unión Política, y a lo largo del mencionado semestre histórico, el segundo de 1990, el Gobierno español fue perfilando aspectos apuntados con anterioridad, tales como: defender la necesidad imperiosa de aumentar los recursos comunitarios; adoptar una clara orientación intergubernamental, basada en el papel central del Consejo Europeo en la Unión Política; y plantear el lugar preeminente de la Política Exterior y de Seguridad Común.

Según Fernández Ordóñez, la crisis del Golfo convirtió el proyecto de Política Exterior y de Seguridad Común en el mejor indicador "para ver hasta dónde vamos a ir en materia de unión política"[21]. El interés por el tema llevó al Gobierno español a presentar una propuesta de política exterior común que figuró, junto a otras opciones nacionales, en el informe que los representantes personales de los ministros prepararon para el Consejo de Asuntos Generales del 4 de diciembre de 1990. La propuesta española se caracterizaba por: 1. la inclusión de todos los ámbitos de la política exterior, pero con mecanismos que permitieran seleccionar áreas determinadas; 2. la progresiva incorporación de elementos de la UEO en la CEE, y 3. prudencia respecto del mecanismo de toma

de decisiones, apuntando hacia el mantenimiento del consenso, sin por ello negar radicalmente la posible incorporación de la mayoría cualificada. En este sentido, Fernández Ordóñez apuntó que "España debe tener mucho cuidado, tenemos grandes riesgos de que zonas de interés para España se incluyan en fórmulas de mayoría cualificada"[22]. Así, América Latina y el Magreb se apuntaban como los dos intereses políticos que podían afectar la opción institucional del Gobierno español a la hora de negociar la mecánica de la política exterior europea.

En conjunto, la propuesta española estaba muy próxima al proyecto franco-alemán, contenido en la carta enviada por Kohl y Mitterrand al presidente de turno de la CE, el italiano Giulio Andreotti, el 6 de diciembre de 1990. El documento de la presidencia para la conferencia intergubernamental destacó la proximidad entre dos grandes aproximaciones a la política exterior común, que se diferenciaban por la inclusión global (caso español) o gradual (caso franco-alemán) de los ámbitos de la política exterior[23].

En suma, la posición española sobre la política exterior común de cara al inicio de la conferencia intergubernamental sobre Unión Política, era una política de cambio, pero también de continuidad, con respecto a la actitud española en la Cooperación Política Europea (CPE). La continuidad tiene que ver con la "identidad europea" que el gobierno González quiso dar a su política exterior y de seguridad, como "escudo" para justificar decisiones en materia internacional no acordes con la política del PSOE como partido en la oposición y mal acogidas a un nivel interno (caso del Sáhara Occidental). El cambio tuvo que ver con la normalización de la presencia española en las Comunidades: la pérdida de la "ingenuidad" (en palabras de Fernández Ordóñez) inicial y la revalorización de intereses propios no coincidentes con los intereses de la mayoría de los socios europeos; América Latina, por ejemplo.

El Mediterráneo en el centro de la agenda

La crisis del Golfo reforzó la política del Gobierno español, consistente, desde la caída del muro de Berlín, en vincular la construcción europea a la seguridad en el Norte de África, y, por extensión, al Mediterráneo[24]. Así, la intervención del presidente González durante la reunión de la CSCE, en París, incidió de manera particular en la dimensión mediterránea de la seguridad europea.

El sentimiento de periferia, derivado de la apertura política de Europa hacia el Este, provocó

en el Gobierno español una redefinición del interés propio dentro del escenario europeo. En ese sentido, el aumento de la migración magrebí hacia España y de la inestabilidad política en el Norte de África se percibían como riesgos importantes para la seguridad nacional. En Roma II, Felipe González se alineó con los países partidarios de ayudar económicamente a la URSS como mensaje de apoyo político a Gorbachov. Ahora bien, el Gobierno español defendió en todos los foros la idea de que la ayuda al Este no debía realizarse en perjuicio de los países mediterráneos. La diplomacia española se movilizó en el terreno bilateral y en el multilateral contra las políticas de sustitución (desviar la ayuda para el Mediterráneo hacia el Este) y en favor de la creación de un marco de seguridad en el Mediterráneo.

En el terreno bilateral, España desarrolló, a lo largo de 1990, una diplomacia privilegiada con Marruecos (apoyando al rey Hassan en momentos difíciles)[25] y con sus socios comunitarios de la Europa Sudoccidental (en especial, Francia e Italia), en la que destacó su demanda de aumentar los recursos para la política mediterránea de la Comunidad[26] y su proyecto de implementar el "método Helsinki" (CSCE) en la región. Fernández Ordóñez lanzó la idea de una Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en el Mediterráneo (CSCM) durante la conferencia *Open Skies* en el mes de febrero de 1990. Antes de acabar 1990, el proyecto CSCM, presentado a un nivel comunitario e internacional como proyecto hispano-italiano, se podía dar por paralizado a causa de la crisis del Golfo.

La política panmediterránea del Gobierno español, impulsora de una CSCM global o abierta a todos los temas y a todos los países con intereses en la región[27], se vio, en principio, aplazada por la puesta en marcha de proyectos regionales más restringidos. En ese sentido, hay que destacar la institucionalización en el mes de octubre de 1990 del Grupo 4 más 5, formado por los cuatro socios comunitarios del Mediterráneo Occidental y los cinco países del Magreb. De manera general, se puede apuntar que la crisis del Golfo frenó los objetivos políticos del Gobierno español en el Mediterráneo, a la vez que destacó las necesidades en el terreno de la cooperación técnico-económica como mecanismo de estabilidad para la región.

La política del Gobierno español frente a sus vecinos árabes se vio comprometida por su actitud durante la crisis del Golfo. En sus primeras manifestaciones, el presidente González se mostró partidario de una solución diplomática y regional para la crisis, conectando con la opinión de las sociedades magrebíes. A medida que se sucedieron los acontecimientos, el Gobierno español fue

definiendo su posición, entre ambigüedades y contradicciones, que a un nivel interno le supusieron críticas, entre otras cosas, por no ofrecer suficiente información.

Las críticas sustantivas a la política del Gobierno estaban relacionadas, por una parte, con su interpretación de los acuerdos hispano-americanos, que permitía una amplia utilización de las bases conjuntas por parte del ejército de los Estados Unidos[28] y, por otra parte, con su decisión de enviar navíos españoles al Golfo bajo bandera de la UEO, para hacer cumplir las resoluciones de Naciones Unidas, sin consulta parlamentaria previa[29]. El primer contacto Parlamento-Gobierno no tuvo lugar hasta el 12 de setiembre de 1990, seis semanas después del inicio de la acción militar por parte de Irak. Sin embargo, y a pesar de las críticas vertidas en los medios de información, la política del Gobierno obtuvo el apoyo de la práctica totalidad de las fuerzas parlamentarias.

Las ambigüedades de la política española en el Golfo, criticadas por algunos socios comunitarios, tenían mucho que ver con la indefinición del modelo español de integración en la estructura de seguridad occidental. El presidente González justificó su política en términos de autonomía nacional y de solidaridad europea[30], mostrándose crítico con la política de "gendarme mundial" de la Alianza Atlántica[31], y criticando la idea de que la OTAN pudiera llevar a cabo acciones "fuera de área" (fuera del territorio euroatlántico definido en el Tratado de Washington de 1949, que dio origen a la OTAN). Sin embargo, y a pesar de su "filosofía", el propio Gobierno español decidió la permanencia de buques españoles en el *Navocformed* (fuerza de la OTAN en el Mediterráneo Oriental), una vez acabado el período de maniobras previamente acordado, participando así de una acción con objetivos previstos claramente "fuera de área".

Las indefiniciones de la política española eran manifiestas. Tras la adopción de la resolución 678 del Consejo de Seguridad, en noviembre de 1990, que dio pie a la fuerza multinacional que derrotó a Sadam Hussein -bien acogida por el gobierno de Felipe González-, el ejecutivo precisó que en caso de guerra los buques españoles sólo llevarían a cabo acciones de apoyo logístico. En ese sentido, el Gobierno coincidía con el sentir de la opinión pública mayoritariamente contraria a la participación de España en acciones de guerra en el Golfo. En efecto, tres meses antes del inicio de la guerra, el 54 % de los españoles creía que su país no debería participar directamente en un conflicto armado, aunque, según el 57 % de los encuestados, sí prestar apoyo[32]. En suma, la presencia militar de España a un nivel exterior va a constituir, a lo largo de los años noventa, uno de los grandes factores de cambio para nuestro país. Tema que, por otra parte, ha afectado de pleno a la

construcción comunitaria, a partir del momento en que ésta se adentrará por los terrenos de la defensa europea.

2. NEGOCIANDO MAASTRICHT: DE LA ILUSIÓN EUROPEÍSTA AL REALISMO (1991)

Los acontecimientos que a lo largo de 1991 iniciaron el proceso de transformación, que aún vivimos, del sistema internacional (guerra del Golfo, guerras en Yugoslavia, descomposición de la Unión Soviética) y de la construcción comunitaria (reforma de los tratados) forzaron al Gobierno español a formular con mayor precisión que nunca las relaciones de España con la Comunidad y con el mundo. De ahí que los meses transcurridos entre el inicio de la guerra del Golfo y el fin de la Unión Soviética sean importantes para la política exterior y comunitaria de cualquier país de Europa Occidental. Más para la española, dados sus toques de indefinición hasta ese momento.

Políticas definidas y de nivel alto

En primer lugar, la guerra del Golfo fue una "ocasión única" para los decisores españoles, una ocasión para que demostraran su voluntad de participar en los mecanismos occidentales de seguridad. Así, la participación española en las tareas navales de control del bloqueo impuesto por Naciones Unidas al Gobierno iraquí supuso un cambio radical en la política del país. Cambio que Felipe González calificó de "superación de una arraigada tradición de aislacionismo"[1]. Para entender esta expresión hay que recordar que, hasta 1991, España no había participado en ninguna de las guerras internacionales que han marcado la experiencia colectiva de los europeos a lo largo del siglo XX. De esta manera, con el envío de los buques españoles al Golfo se acababa con dos ideas preconcebidas. A un nivel interno, se acabó con el tabú de la no participación militar de España fuera de sus fronteras y, a un nivel europeo, se acabó con la imagen de una España "semialineada" en el seno de la OTAN[2]. En suma, la guerra del Golfo y sus consecuencias en España y en Europa dieron al gobierno español un margen de maniobra más amplio (menos condicionado por una opinión interna neutralista) para actuar en los foros de seguridad y con una imagen de aliado responsable en Estados Unidos y entre los europeos.

En segundo lugar, la actuación española en el proceso histórico que vivió la Comunidad Europea a lo largo de 1991 demuestra que España sufrió un proceso de renacionalización, en el sentido de revalorización y de defensa de sus intereses nacionales específicos. Lo que se tradujo, en las conferencias intergubernamentales en las que se negociaba el nuevo Tratado de la Unión

Europea, en dos cosas: primero, una agenda española propia y, segundo, la voluntad política necesaria para bloquear, en defensa de dicha agenda, el proceso negociador de la Unión Europea. Jacques Delors advirtió en los días anteriores a la cita de Maastricht del peligro de un "portazo español".

La actitud española respondía a una nueva etapa de las relaciones de España con la Comunidad. La "ilusión europeísta" de los primeros años, que significaba la homologación del país con sus vecinos europeos, dio paso a una etapa de realismo. Realismo propiciado, en primer lugar, por las dificultades socioeconómicas generadas a un nivel interno por la implementación de una política de convergencia con los Doce y, en segundo lugar, por los cambios del sistema internacional que habían colocado a España nuevamente en la periferia de una Comunidad que cada vez se orientaba más hacia el Norte y el Este y menos hacia el Sur.

La filosofía y el contenido de la agenda española, defendida por los negociadores de dicho país en los marcos comunitarios a lo largo de 1991, introdujeron el debate Norte-Sur entre los entonces Doce. Una agenda cuyos temas sensibles se situaron de manera primordial en el terreno de los principios políticos a desarrollar por la Unión Europea: la vinculación entre Unión Económica y Unión Política, el rechazo de una Europa de dos velocidades, la ciudadanía europea, la cohesión económica y social, la solidaridad y la progresividad en el terreno presupuestario y el desarrollo de la Unión Política a partir de una Política Exterior y de Seguridad Común.

En este capítulo se analiza la política española en materia de construcción europea (en sentido amplio) a lo largo de 1991. Año en el que España pasa a ejercer una política de "nivel alto" (*high profile*). A lo largo de 1991 Felipe González desarrolló, personalmente, una intensa política de encuentros bilaterales con sus socios comunitarios, que por primera vez, desde su llegada al poder, incluyó una visita oficial al Reino Unido (visita difícil a causa del tema gibraltareño). De hecho, González había destacado a lo largo de sus anteriores gobiernos por su perfil internacional (108 visitas oficiales entre 1982 y 1991 a países extranjeros, frente a 30 en el propio país, situándose, en primer lugar, los miembros de la CEE y, en segundo lugar, los países de América Latina). Así, en 1991, España comenzó a implementar una política de perfil alto, en el marco de los Doce, asumiendo protagonismo como portavoz de las reivindicaciones de los países del Sur y, en el marco internacional, desarrollando una diplomacia mediadora que convirtió a Madrid, en octubre de 1991, en sede de la Conferencia Internacional sobre Próximo Oriente.

En el marco de 1991, el deseo de implementar una política de nivel alto llevó al gobierno español a definir posiciones claras en torno a una serie de temas importantes en su agenda, tales como la cohesión económica y social; la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), más la defensa europea; la nueva Europa, entendiendo por tal la Europa ampliada a los "círculos" contiguos a la CEE (EFTA, Europa Central y Oriental); y la dimensión mediterránea de la construcción europea.

La cohesión económica y social: objetivo prioritario

España se enfrentó a las conferencias intergubernamentales con algunos objetivos destacados en su agenda negociadora. En ese sentido, el presidente González recordó a los parlamentarios en su última comparecencia antes de la cumbre de Maastricht cuáles habían sido los temas de atención de los negociadores españoles: la defensa de la propuesta española de ciudadanía europea; el apoyo a un documento presentado por Genscher y de Michelis, ministros de Asuntos Exteriores respectivamente de Alemania y de Italia, relativo a la representatividad democrática; el proyecto, junto con la RFA, de crear un Comité de las Regiones de carácter consultivo; el desarrollo de una Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) de los entonces Doce; la defensa de la dimensión social de la Comunidad y, finalmente, la inclusión en el Tratado de la Unión del principio de cohesión económica y social[3]. El análisis de la actitud de los negociadores españoles a lo largo de 1991 permite apreciar que el último tema -la cohesión económica y social- constituyó el caballo de batalla para el gobierno español, hasta el punto que el presidente González anunció su predisposición a bloquear el proceso de Maastricht si no se conseguía un resultado satisfactorio para la demanda española[4]. La posición negociadora del gobierno se vio fortalecida por una política de consenso entre todas las fuerzas políticas presentes en el Congreso de los Diputados. En ese sentido, los parlamentarios aprobaron por unanimidad, el 28 de noviembre de 1991, un dictamen coincidente con la posición gubernamental ante Maastricht. A lo largo de los debates parlamentarios, el Partido Popular, que hasta el último momento se mantuvo al margen del consenso, basó su discurso en una idea señalada en estas páginas: la defensa del interés nacional dentro del proceso de construcción comunitaria.

Desde el punto de vista interno, la propuesta de cohesión económica y social fue políticamente relevante. Más si tenemos en cuenta el malestar social generado por la política del

entonces ministro de economía, Carlos Solchaga; política de competitividad, que tenía por objetivo que España formara parte del primer grupo de países que pasasen a la tercera fase de la Unión Económica y Monetaria. El esfuerzo que España debía realizar para hacer su economía competitiva con la de los países del "pelotón de cabeza" de la Comunidad, y así incorporarse junto a ellos a la tercera fase, estaba muy lejos de ser aceptado por las fuerzas económicas del país. En ese sentido, sindicatos y empresarios se negaron a principios del verano de 1991 a firmar con el gobierno un pacto social para moderar el crecimiento de salarios y beneficios, necesario para llevar adelante la política de competitividad fijada por el gobierno. De ahí que Maastricht, en su dimensión de Unión Económica y Monetaria, se convirtiera en objetivo de la lucha sindical en España. El tema afectó, incluso, al propio Gobierno y al PSOE, en cuyas filas se levantaron voces contrarias a la "revolución liberal" de Carlos Solchaga, apoyada por Felipe González. En ese contexto, la aceptación en Maastricht del principio de cohesión económica y social supondría, a corto plazo, un "éxito político" ante la opinión pública española, jugando así de contrapeso a las críticas contra la política de competitividad. A medio plazo, la implementación del principio, vía recursos, supondría un alivio para el gasto público nacional.

La propuesta española de cohesión económica y social se tradujo respecto de los Doce en dos exigencias básicas. En primer lugar, España deseaba que el principio de la cohesión fuera recogido en el articulado del Tratado de la Unión Europea. Felipe González argumentó ante los parlamentarios españoles, y tras el rechazo de su propuesta en el Consejo Europeo de Luxemburgo (junio de 1991), que para España no se trataba sólo de un tema presupuestario o de fondos estructurales, con enfoque cuantitativo, sino de un tema propio de los Tratados, con enfoque político[5]. Como principio político, por tanto, el tema era propio de la agenda de la Unión Europea y no, como proponían otros países, un tema a tratar durante la negociación sobre la reforma de los fondos estructurales a realizar en la primavera de 1992. Mientras el francés Roland Dumas opinaba, tras la reunión de ministros de asuntos exteriores celebrada en Bruselas el 14 de mayo de 1991, que no era "ni el lugar ni el momento adecuados" para introducir la cuestión de la cohesión, Fernández Ordóñez defendía la idea de que el principio "debe estar en el corazón mismo de la unión política europea"[6]. Así pues, España perseguía la legitimación jurídica de la cohesión económica y social mediante su inclusión en los nuevos tratados.

En segundo lugar, la filosofía de la propuesta española se tradujo en la necesidad de

reformular la política de ingresos y gastos de la Comunidad. Reforma que España defendía apelando a un sentimiento de justicia. Así, durante su visita a Londres en el mes de mayo de 1991, Felipe González reafirmó frente a John Major su "espíritu de construcción comunitaria", a la vez que introdujo el "malestar español": "Debo decir que no existe ninguna amenaza por parte española a la CE, pero la CE debe mantener el equilibrio entre los ingresos y los gastos comunitarios. España está dispuesta a realizar un esfuerzo de convergencia económica con los demás porque creemos en la construcción europea. Pero también tiene que basarse en elementos indisociables. Los países tienen que ser tratados con equidad y sus fondos y aportaciones deben estar de acuerdo con su prosperidad relativa. Y es aquí donde observamos distorsiones. España sabe lo que tiene que hacer en este esfuerzo de convergencia económica; pero, insisto, los países tienen que ser tratados con equidad y que los fondos que aporten estén relacionados con su prosperidad relativa. Y no creemos que éste sea ahora el caso de España"[7].

La agenda del Sur en la negociación de Maastricht

La urgencia española en el tema de la cohesión se explica tanto por la oportunidad del momento (convertir el principio de la cohesión en pilar de la Unión Europea en discusión), como por la inquietud generada por el sistema de pagos de la Comunidad que podría convertir a España, a partir de 1993, y a causa del nivel de consumo inducido por el turismo, en contribuyente neto. De ahí que España hiciera dos propuestas en materia de cohesión: por una parte, la reforma del sistema de pagos de la Comunidad sobre la base de criterios de prosperidad relativa (equidad contributiva) y, por otra parte, la creación de un fondo interestatal para impulsar en los "países pobres" de la Comunidad inversiones en infraestructuras, transporte, educación, investigación y desarrollo (I&D) y sanidad. Irlanda, Grecia y Portugal apoyaron la propuesta española, como beneficiarios de la misma; si bien, a diferencia de España, no llegaron en ningún momento a convertirla en tema de bloqueo de cara a la cita de Maastricht. Estos tres países, interesados en la creación de un nuevo recurso para infraestructuras, no compartían la preocupación española en materia de contribución comunitaria.

La propuesta española convirtió a este país, a lo largo de casi todo el período negociador, en *free rider*. El apoyo formal de Grecia, Portugal e Irlanda no permite hablar de un grupo de presión. De ahí que la acción negociadora de los españoles se dirigiera más que a sus eventuales aliados (a

los que habría que sumar Italia y Bélgica), a los "pesos pesados" en el ámbito negociador. El presidente de la Comisión, Jacques Delors, el primer ministro holandés y presidente de turno de la Comunidad durante el segundo semestre de 1991, Ruud Lubbers, y Helmut Kohl, como primer contribuyente a las arcas comunitarias, fueron los objetivos del gobierno español. El mismo González visitó a Delors, Lubbers y Kohl para preparar el terreno de cara al Consejo Europeo de Maastricht. La inflexibilidad española, que amenazó con el fracaso de Maastricht, incidió en la flexibilidad adoptada de manera progresiva por Delors (compromiso de la Comisión del 27 de noviembre de 1991 para defender el principio de progresividad en el sistema de pagos), por Kohl ("sensibilizado" por González el 9 de diciembre de 1991, ya en Maastricht) y por Lubbers (encargado de proponer la fórmula de compromiso durante la cumbre). Si a mediados de noviembre ya se supo, a través de una intervención de Delors y del ministro holandés Van der Broek en el Parlamento Europeo, que en Maastricht se aceptaría el principio de la cohesión, poco se sabía todavía de su contenido y de su rango jurídico. No se llegó a una fórmula de compromiso hasta el momento final, ya en plena cumbre de Maastricht. El propio González señaló que, hasta el momento mismo de la cumbre de Maastricht, siete países se habían opuesto a cualquier hipótesis de cambio en la política de ingresos de la Comunidad, rechazando por tanto la toma en consideración de la propuesta española[8].

Finalmente, la fórmula de compromiso, propuesta por la Presidencia ante la actitud española y aceptada por los Doce, consistía en la adopción de un protocolo jurídicamente vinculante (tras el rechazo español de una declaración de principios) en el que la Comisión y los estados miembros convenían, entre otras cosas, lo siguiente: 1. la creación, antes del 31 de diciembre de 1993, de un Fondo de Cohesión encargado de financiar proyectos relativos a medio ambiente y a redes transeuropeas (quedaban fuera sanidad, educación e I&D, también incluidos en la propuesta española) para aquellos países cuya renta per cápita fuera un 10% inferior a la media comunitaria (la de España lo era en 1991 en un 22 %) y que hubieran puesto en marcha un plan de convergencia económica; y 2. la intención de corregir los elementos regresivos del sistema de recursos propios de la Comunidad que afectaban a los países menos prósperos[9].

El "éxito" de Felipe González en Maastricht fue contrapesado en el Congreso de los Diputados por las críticas, en especial del Partido Popular, a la forma (un protocolo y no parte del articulado del Tratado), a las condiciones (los recursos del Fondo condicionados a la puesta en

marcha de políticas de convergencia) y a la falta de contenido del acuerdo (la concreción de los recursos se había de negociar a lo largo de 1992 en los planes financieros de la CE para el próximo quinquenio).

La actitud parlamentaria permite afirmar que la posición del gobierno González en el tema de la cohesión, así como en otros temas que comportaban la afectación de recursos nacionales a políticas comunitarias (investigación, medio ambiente, política social), era representativa de la sensibilidad dominante en España. Una sensibilidad que, en cuanto a agenda política, prioriza objetivos dominantes en el Sur (crecimiento económico, infraestructuras) y pospone aquéllos más característicos del Norte (medio ambiente, bienestar social) que, por otra parte, se imponen en las instituciones comunitarias (Comisión y Parlamento). Visto desde 1991, ya se podía afirmar que en un inmediato futuro, y a medida que la Comunidad se ampliara hacia el Norte, España acusaría aún más lo que podríamos denominar un "síndrome de retraso" frente a la mayor parte de sus socios. Momento en el que el país también se habría de ver afectado por la implementación de la política de convergencia, que Felipe González caracterizó de "desafío para toda la sociedad española".

En suma, las consecuencias internas de dicha convergencia (ajuste duro, moderación salarial, disminución del gasto público), así como la evolución del síndrome apuntado, hacían ver ya en 1991 que se podía generar entre la opinión pública española un "desencanto" en relación con el proyecto comunitario. Hay que apuntar que, en 1991, el 57,3 % de los españoles consideraba beneficioso que España fuera miembro de la Comunidad; el 10,2 % lo consideraba negativo; el 25,5 % ni una cosa ni la otra y el 7 % no contestaba. Tres años antes, en 1988 las cifras eran respectivamente del 60 %, el 9 %, el 20 % y el 11 %^[10].

El fin de un siglo de aislacionismo español

La postura española a la hora de negociar la creación por parte de los Doce de una Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) se centró en dos ideas: 1. la política exterior común es un pilar básico para la Unión Política, siguiendo así la lógica introducida por la CPE desde el Informe Davignon (1970), y 2. el fracaso europeo en la crisis del Golfo se explica por la falta de instrumentos adecuados para hacer frente a la situación. De ahí que España considerara básica la creación de la PESC en el camino de la unificación europea y que fuera favorable a la puesta en funcionamiento de nuevos mecanismos (diplomáticos y militares) a Doce en el terreno de la política

internacional.

La posición española en la negociación de la PESC estuvo determinada, en primer lugar, por una constante en la política de este país desde su ingreso en la Comunidad: la defensa y la voluntad de reforzar el mecanismo de la CPE. En el terreno de la diplomacia europea, la política gubernamental coincidía con la opinión pública, ya que esta última se mostraba favorable al desarrollo de una identidad europea en el sistema internacional. El *Eurobarómetro* de febrero de 1991 indicaba que el 54 % de los españoles era favorable a la PESC, frente a un 17 %, contrarios a dicha política.

En segundo lugar, la posición española en la negociación se vio positivamente afectada por las consecuencias internas de la guerra del Golfo. La reacción de la opinión pública, más "racional" que en el pasado (un 48 % de los españoles estaba a favor de la política española de participación en el bloqueo naval frente a un 35,4 % en contra[11]), en palabras de Felipe González, fue interpretada por el propio Presidente como "el fin de un siglo de aislacionismo español".

En el verano de 1991, en pleno debate sobre la reforma institucional de la seguridad europea (PESC, UEO, OTAN), los españoles estaban de acuerdo con la participación de su país en la guerra del Golfo. Sin embargo, desde el punto de vista institucional, la opinión pública se mostraba poco receptiva con respecto a la OTAN (un 42,4 % de los españoles se declaraban contrarios y un 42,4 % favorables a la permanencia de España en la Organización) y al ejército español. Respecto del ejército, los españoles deseaban el máximo nivel posible de profesionalización de las Fuerzas Armadas (el 72 % de la población deseaba que el ejército estuviera formado en exclusiva por voluntarios y profesionales)[12]. En buena medida, la opinión pública española dibujaba un cuadro favorable a la creación de fuerzas de intervención fuera del territorio nacional, altamente profesionalizadas y enmarcadas en una organización de defensa europea, no atlántica (según el *Eurobarómetro*, de octubre de 1990, el 62 % de los españoles consideraba necesaria la creación de una organización común de defensa de los Doce).

En la difícil negociación sobre la PESC, que no se cerró hasta la misma cumbre de Maastricht, el gobierno español se inscribió en el grupo de países partidarios de avanzar hacia la consecución de una política común de los Doce en el terreno internacional, dotada de recursos e instrumentos propios. Junto a Alemania, Francia o Bélgica, España defendió la introducción del voto por mayoría cualificada en el Consejo a la hora de adoptar acciones comunes, para los ámbitos

previamente decididos como propios de la PESC. Hay que recordar que, a un nivel de ámbitos, el gobierno español se había manifestado, en principio, favorable a la inclusión de todos los ámbitos de la política exterior en la PESC[13].

En la cumbre de Maastricht, el mecanismo para tomar decisiones (unanimidad o mayoría) en materia PESC (en concreto, acciones comunes), se convirtió en un tema de bloqueo. La voluntad franco-alemana-española de avanzar en el terreno de la adopción de decisiones por mayoría chocó con el inmovilismo británico-portugués-danés. El resultado final, calificado por Jacques Delors de "complejo y paralizante", se debía según Felipe González a la mediación española entre las dos posiciones. Según afirmaba en el Congreso de los Diputados, "la fórmula que ha salido lamento confesar que es la que se ofreció por parte de España para salir del atolladero, porque no había manera de llegar a un acuerdo. Fue España la que propuso: Lleguemos por lo menos a un acuerdo por unanimidad en qué materia vamos a decidir por mayoría cualificada. Ya comprendo que es un poco rizar el rizo, pero ante el bloqueo ésa fue una fórmula de salida que utilizamos; si no, no había manera de sacar la mínima decisión que no fuera por unanimidad en todo. Es absurdo establecerlo para las acciones comunes, sobre todo en la primera fase de construcción de una política exterior y de seguridad común; es inevitable la unanimidad para decidir hacia dónde se va a dirigir la política exterior, pero después, para el desarrollo de esas acciones comunes, lo lógico sería la mayoría cualificada. Eso pedíamos, pero en realidad se ha tomado mucha precaución al respecto"[14].

El segundo apartado de la PESC, la seguridad, ocupó buena parte del interés español en la negociación. En materia de seguridad europea, el Gobierno español formuló, durante 1991, la teoría de los tres círculos complementarios, formados respectivamente de mayor a menor por la CSCE, la OTAN y la UEO como órgano defensivo de la CEE[15]. Lo que significa que España contemplaba la creación en el marco de los entonces Doce de una defensa común complementaria con las otras instancias apuntadas, paneuropea y atlántica. La batalla en favor de la identidad europea de defensa se encontró en Maastricht con uno de los *cleavages* más profundos que divide a la Comunidad: atlantistas frente a europeístas en materia defensiva[16]. Formando parte del segundo grupo, España (junto a Francia y Alemania, entre otros) propuso en el marco de la conferencia intergubernamental a la UEO, como "parte integrante del proceso de la Unión Europea y encargada de poner en marcha la política de seguridad y de defensa"[17].

En conjunto, se puede señalar que la desaparición del bipolarismo ha facilitado la

participación de España en el debate sobre la seguridad europea. En ese sentido hay que apuntar, en primer lugar, que la reforma de la OTAN, tal y como fue planteada en el Consejo Atlántico celebrado en Roma en noviembre de 1991, fue acogida de forma positiva por el Gobierno español. El asesor del presidente González, Carlos Alonso Zaldívar, señaló que "tras la cumbre de Roma, la Alianza Atlántica se vuelve más ligera y flexible, menos nuclear, más europea, y más transparente y abierta. Una reforma en la dirección que venía defendiendo España"[18]. Lo que, en otros términos, significa que la OTAN se había aproximado a la política española. Aunque, de manera formal, las autoridades españolas no se plantearon revisar su política de no pertenencia a la estructura militar integrada de la OTAN, se puede hablar de una clara comprensión y voluntad de participación por parte española. Andrés Ortega, asesor del presidente González, orientaba sobre el futuro inmediato de España en la OTAN renovada en estos términos: "España mantiene los límites establecidos en el referéndum de la OTAN, y en particular su no-integración militar. España no puede participar directamente en unidades multinacionales si éstas dependen de las comandancias integradas; aunque se pueden establecer acuerdos de coordinación con ellas"[19].

En segundo lugar, el gobierno español buscaba, a través de su política de fortalecimiento de la UEO, un nuevo camino para la participación del país en actividades militares de carácter colectivo. Así, según Carlos Alonso Zaldívar, "la creación de unidades multinacionales en la OTAN, entre ellas el Cuerpo de Reacción Rápida, no cierra la posibilidad de crear unidades propiamente europeas, por ejemplo en la UEO. Nada impide que la UEO cree su propia estructura de fuerzas, y que cada país afecte las mismas unidades a la OTAN y a la UEO. De hecho, esta posibilidad de la "doble gorra" es la defendida por España que ve complementariedad entre la OTAN y la CE-UEO y contempla la posibilidad de participar en ambos esquemas"[20].

La complementariedad CE-UEO/OTAN, defendida por el gobierno español, quedaba perfectamente recogida en el mecanismo de la "doble gorra". Todo hacía prever, pues, que España se mantendría, de cara a la reforma de la dimensión defensiva ya prevista en el Tratado de Maastricht para 1996, en el grupo de países defensores en última instancia de reforzar militarmente el proceso de construcción europea a través de la integración de la UEO (con fuerzas militares asignadas y planificación conjunta) en la Unión Europea. En paralelo, eso sí, con una OTAN calificada por las autoridades españolas de "instrumento de estabilidad" en la Nueva Europa.

España frente a la Nueva Europa

Las negociaciones del Tratado de la Unión Europea se hicieron con la vista puesta en el horizonte de una "Europa ampliada". La "Europa de los círculos concéntricos", formulada por Jacques Delors, convirtió a los países de la EFTA, por una parte, y a los países de Europa Central, por otra, en actores indirectos en la negociación. De tal manera que entre los Doce se evidenció claramente, a lo largo de 1991, el debate entre los defensores de la ampliación y los defensores de la profundización. Debate que Felipe González, por su parte, calificó de "falso debate". En cualquier caso, no se trataba de un debate que tuviera que ver con opciones alternativas (ampliación o profundización) sino con prioridades para la consecución de dichas opciones.

Ante el inicio de las conferencias intergubernamentales, el ministro de Asuntos Exteriores español clarificó la posición de su país en la disyuntiva ampliación-profundización: la aceptación de la ampliación, derivada de la evidencia de una futura "Europa ampliada"; la necesidad de reforzar políticamente el espacio comunitario antes de proceder a su ampliación; la existencia por parte española de objeciones a la firma del tratado de creación del Espacio Económico Europeo (EEE) entre la CE y la EFTA y, finalmente, la necesidad de poner en marcha mecanismos de acogida para los países del Este (acuerdos de asociación de tercera generación)[21].

A un nivel de propuestas para las conferencias intergubernamentales, ya se ha destacado el interés de España por profundizar en la construcción política de los Doce mediante la introducción, junto a la Unión Económica, de principios políticos y sociales y mediante la creación de instrumentos políticos y militares a Doce en el terreno internacional. Una vez alcanzado el acuerdo de Maastricht, Felipe González estableció nuevamente los términos del debate al precisar que España no deseaba el establecimiento de una Comunidad a dos velocidades -como el caso británico en materia de política social- para los países que se integraran en el futuro[22]. Frente a la heterogeneidad que podía introducir la ampliación de los Doce con nuevos países de la EFTA, España era una clara defensora del *acquis communautaire*, destacando sus aspectos políticos y sociales, y rechazaba la idea minimalista de "Europa como mercado". Fernández Ordóñez, de modo contundente, dijo al respecto: "Si Europa es sólo un mercado, España no gana mucho en esa operación"[23].

La posición española en este tema se tradujo en una crítica sistemática de la política realizada por Gran Bretaña. En ese sentido, Felipe González se manifestó junto a François

Mitterrand a favor de ahondar en la construcción comunitaria, frente a la propuesta británica de dar entrada de manera rápida a nuevos miembros en la Comunidad, incluidos países recién salidos de la órbita soviética.

En las negociaciones de la CE con la EFTA para la creación del Espacio Económico Europeo, España bloqueó el proceso en el mes de junio de 1991. Lo que se puede interpretar como una actitud española que combinaba intereses nacionales con un planteamiento de relaciones Norte-Sur. En materia de intereses concretos, España reivindicaba el acceso a caladeros de pesca en Islandia y Noruega con unas cuotas muy superiores a las propuestas por la EFTA. Islandia se opuso de manera rotunda a dichas demandas. En lo que respecta a la dimensión Norte-Sur, que el gobierno español imprimía a las negociaciones CE-EFTA, ésta se tradujo en la demanda por parte de España de la colaboración financiera de la EFTA en la creación del Fondo de Cohesión. La EFTA, por su parte, no aceptó la cifra propuesta por España. El desbloqueo posterior de la negociación no impidió, sin embargo, observar que los temas más complicados -los apuntados por parte española y el medio ambiente, por parte de algunos negociadores EFTA (Suiza y Austria)- eran de hecho la expresión de la fractura Norte-Sur en Europa. Lo que ya hacía pensar en ese momento que la lógica Norte-Sur se podía convertir en un factor importante con la ampliación de los Doce de la CE a los Diecinueve del EEE: lo más próximo a la CE de finales de siglo. Es decir, una CE con un mayor componente nórdico y neutralista.

La política española hacia Europa Central y Oriental estuvo marcada, a lo largo de 1991, por una serie de temores. En primer lugar, y como ya había ocurrido un año antes, España manifestó su inquietud ante el temor de ver sustituida la agenda de sus prioridades en materia de cooperación económica (Mediterráneo y América Latina) por una agenda de tema único (el ex bloque del Este). En este primer terreno, el gobierno español se propuso llevar a cabo una política tendente a resituar el Mediterráneo (y muy especialmente el Magreb) en la agenda comunitaria.

En segundo lugar, España temía la influencia que sobre el gobierno alemán estaban teniendo los cambios en Europa Central y Oriental. Así, durante una visita de Felipe González a Bonn, éste expresó a Helmut Kohl la inquietud española ante el hecho de que el interés alemán por Europa Central pudiera desviar su atención de la construcción comunitaria. En ese mismo sentido, Fernández Ordóñez se mostró preocupado durante el segundo semestre de 1991 por los acontecimientos en la Unión Soviética y en Yugoslavia, dado el carácter de "distracción" que

suponían para el proceso negociador en las conferencias intergubernamentales. Según el ministro español, "la urgencia devora lo importante en el proyecto de Unión Política"[24]. Así pues, España se inquietaba ante la influencia que los factores externos tenían en el proceso negociador interno de los Doce, retrasándolo y restándole importancia en la agenda de algunos socios comunitarios. Situación que, según el gobierno español, tendría consecuencias negativas para el conjunto de Europa, ya que, según Felipe González, "hay que profundizar las uniones política y económica para poder hacer frente a los actuales desafíos y hacer de la Comunidad una pieza clave de estabilidad y ordenamiento pacífico del conjunto europeo"[25].

Es justamente en el terreno de los desafíos internacionales donde el malestar español con Bonn se expresaba de manera más contundente. Fernández Ordóñez, preocupado por la dificultad para establecer una posición europea en la cuestión yugoslava, llegó a calificar de chantaje la política ejercida por Genscher, ministro alemán de exteriores, para forzar el reconocimiento por parte de los Doce de Croacia y Eslovenia.

En tercer lugar, la prudencia del gobierno español en el caso yugoslavo, y antes en el tema báltico, estuvo en buena medida influida por el "temor a un contagio nacionalista" en el propio país. El debate entre los Doce sobre la oportunidad de reconocer a las repúblicas de Croacia y Eslovenia fue paralelo a un debate interno en España sobre la posibilidad de reformar el Título VIII de la Constitución, sobre la organización territorial del Estado. En otras palabras, la crisis yugoslava incidió en la política interna española, si bien los dos partidos nacionalistas con responsabilidades de gobierno en sus respectivas comunidades autónomas (Convergència i Unió y el Partido Nacionalista Vasco) rechazaron los paralelismos entre la situación española y la del Este de Europa (procesos de secesión), sobre la base de su pertenencia al mundo comunitario. De hecho, la actitud de los nacionalistas vascos y catalanes les convierte en fuerzas de apoyo al gobierno socialista (actitud evidente en el caso concreto de la política de convergencia con Europa, necesaria para el ingreso de España en la Unión Monetaria); mientras que éstos, por su lado, consiguen flexibilidad negociadora por parte del gobierno central, de cara a aumentar el margen de autogobierno de sus comunidades autónomas dentro del marco constitucional.

La dimensión mediterránea de la construcción europea

Aunque ya esté prácticamente olvidado, 1991 es el año de la guerra del Golfo. Una guerra

que tuvo dos consecuencias importantes en el mundo árabe: la afloración de las tensiones sociales acumuladas en el Magreb y la puesta en marcha del proceso negociador árabe-israelí. Ambos hechos vinieron a apoyar el proceso iniciado, en setiembre de 1990, con la presentación del proyecto hispano-italiano de Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en el Mediterráneo (CSCM).

El interés español por la región mediterránea, que llevó a la elaboración del proyecto CSCM, estaba vinculado a la concepción española de la construcción comunitaria. Según Felipe González, en declaraciones al diario *Le Monde* hechas antes de la guerra del Golfo: "Pienso, al igual que François Mitterrand, que Europa no puede acabar su construcción sin intentar antes solucionar los problemas explosivos que se acumulan en el norte de África y que tienen que ver con la demografía, el desarrollo, la religión y el nivel de vida"[26]. Así, el Magreb se convierte en un riesgo para la construcción europea, prioridad de la política española.

La actuación española en la guerra del Golfo no dejó lugar a dudas en cuanto a las prioridades del país (el 35 % del volumen total del despliegue aéreo de los Estados Unidos pasó por España y los B-52 realizaron 300 misiones de bombardeo desde territorio español)[27]. Ahora bien, la participación activa de España en la coalición antiiraquí se vio acompañada de una intensa labor diplomática en el mundo árabe. Si España ya había destacado por su insistencia en la necesidad de convocar una Conferencia Internacional sobre el Próximo Oriente en épocas anteriores (en especial durante la primera Presidencia española de la Comunidad y de la CPE, en el primer semestre de 1989[28]), la guerra del Golfo desarrolló la dimensión magrebí de su diplomacia. No es de extrañar si tenemos en cuenta la tensión declarada en la región y los intereses españoles en la misma (especialmente en Marruecos): la proximidad geográfica, los conflictos latentes (las ciudades españolas de Ceuta y Melilla reivindicadas por Marruecos, además de la entrada masiva de marroquíes inmigrantes en España) y los intereses económicos (energía y pesca).

Tanto durante la guerra como una vez acabada, España desarrolló una diplomacia intensa en relación con el Magreb, a tres niveles: a nivel bilateral, en el marco del Grupo 4 más 5 y a nivel comunitario, actuando como promotora de los intereses magrebíes. Todo ello sin olvidar que la diplomacia española promocionaba el proyecto de la CSCM. Proyecto que, a partir de marzo de 1991, se presentó a los ministros de exteriores de los Doce como proyecto conjunto de España, Francia, Italia y Portugal. Ahora bien, la misma diplomacia española hablaba de la CSCM como de

una "estructura de acompañamiento"[29]. En otras palabras, España, impulsora de la CSCM y del Grupo 4 más 5, optó a lo largo de 1991 por vehicular su política efectiva a través de otras vías alternativas, tanto a un nivel diplomático como a un nivel de cooperación económica.

La convocatoria de la Conferencia de Paz sobre el Próximo Oriente en Madrid en octubre de 1991 fue el mejor resultado de la actividad diplomática española. Razones histórico-sentimentales, para algunos, y fidelidad occidental (actitud española durante la guerra del Golfo), para otros, explicarían la coincidencia de los tres negociadores (árabes, judíos y americanos) en "el territorio español" como la mejor alternativa para dicha cita histórica.

En el terreno de la cooperación económica, España impulsó a un nivel bilateral una política de creación de redes de interdependencia con el Magreb (Marruecos era en 1991 el primer cliente de España, al margen de los países OCDE, y España era, para el país magrebí, su segundo proveedor, después de Francia). Dicha política se tradujo en la firma, en febrero de 1991, de acuerdos bilaterales entre España y los países del Magreb para abrir nuevas líneas de crédito. La fecha de dichos acuerdos coincide con el período en que España, como miembro del grupo Schengen, debería haber introducido el visado para los magrebíes. A causa de las tensiones del momento, España retrasó hasta el mes de mayo la exigencia del visado. Se apuntaba, así, un *trade-off* entre control de migración y cooperación económica entre las dos orillas del Mediterráneo.

A un nivel comunitario, España se presentó como "puente" entre los Doce y el Magreb, persiguiendo objetivos, tanto cuantitativos como cualitativos. A un nivel cuantitativo, España presionó en favor del aumento de recursos comunitarios destinados a esa región (a partir de 1991, los países adscritos a la Política Mediterránea Renovada recibirían el 15 % del total de los recursos dedicados por la Comunidad a cooperación al desarrollo). A un nivel cualitativo, el gobierno español persiguió la transformación del tipo de relación existente entre la CE y los países del Magreb. De ahí propuestas como la participación de Argelia en la Carta Europea de la Energía o la creación de una zona de libre cambio entre la CE y los países de la región (Marruecos de manera destacada).

Durante la intervención de Felipe González en el Congreso de los Diputados para informar del desarrollo del Consejo Europeo de Luxemburgo, celebrado en junio de 1991, éste recordó una vez más la vinculación Magreb-CE: "Desde que estamos en la Comunidad, estamos llamando la atención sobre el esfuerzo que hay que hacer en la cooperación con el Magreb. Hemos impulsado la

cooperación financiera, hemos impulsado la cooperación en todos los terrenos con el Magreb y, no hace ni un año, en el presupuesto anterior de la Comunidad. En esta misma reunión de la Cumbre, en una situación como la de Argelia, hay una Resolución específica dirigida a los Ministros de Economía y Finanzas. Y no hace todavía un mes, este Gobierno fue el que planteó que Argelia - naturalmente afectando también a Marruecos, puesto que el gasoducto, cuando se realice, pasará por Marruecos- forme parte, como invitado o como miembro, entre los que sean signatarios, beneficiarios o puedan desarrollar la Carta Europea de la Energía. Por consiguiente, sí tenemos una seria preocupación y una constante preocupación por la evolución de la situación en el Magreb después del conflicto del Golfo"[30].

A pesar de lo afirmado por Felipe González, ni la entrada de España en la CE ni la guerra del Golfo fueron decisivas para entender el triángulo CE-España-Magreb, potenciado por el Gobierno español. Fue la transformación de la construcción comunitaria (orientada hacia el Norte y hacia el Este), en el mundo de la posguerra fría, la que lleva a España a singularizar sus intereses y su espacio geopolítico en el proyecto europeo, con la intención de convertirse, entre los países comunitarios, en el "Grande del Sur".

3. LA GRAN POTENCIA DEL SUR O LA BATALLA POR EL FONDO DE COHESIÓN (1992)

El año 1992 fue calificado por algunos medios de comunicación como el Año de España. La celebración de los Juegos Olímpicos en Barcelona, la organización de la Exposición Universal de Sevilla y el encuentro en Madrid de la Segunda Cumbre Iberoamericana fueron los acontecimientos más destacados de este Año de España. Año en el que el Partido Socialista celebró, por su parte, diez años al frente del Gobierno. De manera sintética, los acontecimientos del 92 resumen dos grandes líneas del pensamiento socialista, en el poder desde 1982: por una parte, la defensa de un nacionalismo español y democrático y, por otra parte, la modernización del país. El nacionalismo español, que supuso la reconciliación con el pasado colonial, se tradujo en 1992 en la celebración del Quinto Centenario del Descubrimiento de América. La modernización, por su parte, se tradujo en la mejora de las infraestructuras (Tren de Alta Velocidad, como más destacada) y en la capacidad de organización puestas a prueba en Barcelona y en Sevilla.

La proyección y el activismo de España en el marco internacional se tradujeron, también, en la candidatura de dicho país para formar parte, a partir de enero de 1993, del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. España argumentó su presencia en el Consejo, votada favorablemente, sobre la base de su condición de primer país del mundo por el número de sus oficiales y suboficiales destinados a las Fuerzas de Naciones Unidas. Entre otras, hay que destacar la presencia de España entre las Unprofor II desplegadas en Bosnia.

La progresiva internacionalización de España, en el sentido mundial del término, no ha de hacernos olvidar que el gobierno de Felipe González siempre consideró que Europa era el vector prioritario de su política exterior. Tal y como ratificó Javier Solana[1], nuevo ministro de Asuntos Exteriores, que sucedió en junio de 1992 a Fernández Ordóñez, gravemente enfermo y que falleció poco después.

A lo largo de 1992, el gobierno español mostró, siguiendo la tendencia iniciada en 1991, la voluntad de influir en el proceso de construcción comunitaria en defensa de un modelo de Europa y de unos intereses particulares claramente definidos. En otras palabras, España reforzaba su imagen de gran potencia del Sur. Asimismo, la participación de España en el proceso de construcción comunitaria despertó en el país voces críticas, aumentando el número de descontentos con la

política europeísta del gobierno González a lo largo de 1992.

El análisis del comportamiento español en las instancias comunitarias, por una parte, y la incidencia del proceso de los Doce a un nivel nacional, por otra, conforman el contenido de este capítulo en el que destacan varios temas: la ortodoxia del gobierno español en la defensa del modelo de Maastricht, el perfil intergubernamentalista asumido por González, la centralidad del tema presupuestario en la agenda española y la erosión del europeísmo entre la opinión pública de nuestro país.

La defensa del modelo de Maastricht

La actuación del Gobierno español estuvo marcada por el sentimiento de que 1992 era una *window of opportunity* para la integración europea. De tal manera que la defensa a ultranza por parte de Felipe González, en todas sus intervenciones tanto a un nivel nacional como a un nivel comunitario, del Tratado de la Unión Europea (TUE), se ha de interpretar como el temor de que 1992 fuera un año decisivo de cara a la futura integración o, por el contrario, desintegración europea. En otros términos, Felipe González llevó a cabo una política de defensa de un proyecto común (el texto de Maastricht), negociado y adoptado por los Doce, y en el que, en palabras de Javier Solana, por "primera vez se halla la huella de España". La importancia que el Presidente dedicaba al tema le llevó a convertirlo en tema casi único durante su intervención parlamentaria en el debate sobre el estado de la nación, indicando así que la construcción europea era el tema central de su política para 1992[2].

La firmeza española en relación con la defensa del texto de Maastricht es de destacar justamente en el momento más difícil del año para el Tratado de la Unión Europea: los días que siguen a la crisis monetaria de setiembre y a los magros resultados del referéndum francés sobre la ratificación del TUE. A pesar de una corriente de opinión muy amplia entre los sectores políticos y económicos en España, que plantea la necesidad de renegociar o de "flexibilizar" el texto de Maastricht -opinión sostenida incluso por el propio ministro español de Economía, Carlos Solchaga[3]-, el presidente del Gobierno mantiene su posición oficial, contraria a toda renegociación de los términos acordados en Maastricht. Posición que Felipe González siguió defendiendo en el Consejo Europeo extraordinario de Birmingham (octubre 1992).

Se puede afirmar que Felipe González se convierte a lo largo de 1992 en el defensor de la

ortodoxia frente a los factores desintegradores, como la solicitud por parte de Dinamarca de un modelo especial de integración, la voluntad británica de reinterpretar Maastricht a partir de conceptos como el de subsidiariedad o la política británica de retrasar el proceso de ratificación del Tratado.

La política tradicionalmente contraria del Gobierno español a la lógica de la geometría variable, o de varias velocidades, en el seno de la Comunidad se reafirma de manera contundente a lo largo de 1992 en lo que respecta a su frontal enfrentamiento con aquellos gobiernos (británico y danés) deseosos de reinterpretar y de retardar el proceso de Maastricht, con la clara voluntad de priorizar la lógica de la ampliación (inicio de negociaciones con Austria, Noruega, Suecia y Finlandia) frente a la lógica de la profundización (contenida en Maastricht a través de principios como el de la cohesión social o la puesta en funcionamiento de la PESC).

En el proceso de defensa, rápida ratificación y entrada en vigor del Tratado de la Unión, Felipe González criticó en diversas ocasiones, a lo largo de 1992, la dirección desarrollada por las Presidencias comunitarias de turno; en menor medida en el caso portugués (primer semestre) que en el británico (segundo semestre). González se opuso frontalmente a las propuestas presupuestarias de la Presidencia británica (contrarias a los intereses españoles, que veremos más adelante), por no respetar el principio de la cohesión económica y social, y "cortocircuitó" la voluntad británica de reinterpretar el principio de subsidiariedad adoptado en Maastricht. Felipe González envió a John Major, pocos días antes de la cumbre de Birmingham, una carta personal en la que indicaba su posición contraria a toda reinterpretación de la subsidiariedad. La posición española descartaba el temor manifestado por John Major de que Maastricht pusiera en peligro las identidades nacionales y, por otra parte, como manifestó el propio Javier Solana, España vio en la acción británica un intento de modificar el equilibrio institucional en la Comunidad en perjuicio del poder de iniciativa de la Comisión Europea[4].

En lo que respecta a la Presidencia portuguesa, el Gobierno español se mostró contrariado por la decisión de Lisboa de no organizar ninguna cumbre extraordinaria antes del Consejo Europeo del mes de junio, lo que chocaba frontalmente con la voluntad española de establecer un calendario para la puesta en funcionamiento del Fondo de Cohesión Económica y Social[5]. En realidad, Madrid vio en la Presidencia portuguesa "una ocasión perdida" en defensa de los intereses del Sur dentro de la Comunidad; en especial, ante la evidencia de que las dos Presidencias siguientes (Reino

Unido y Dinamarca) defenderían modelos de construcción europea opuestos al español.

González y el directorio de potencias: un De Gaulle del Sur

La insistencia española en convocar un Consejo Europeo extraordinario durante la Presidencia portuguesa nos ofrece la imagen de un gobierno que compartía los criterios del, en términos teóricos, institucionalismo intergubernamental[6]. En efecto, el propio González refuerza la opción intergubernamental de la construcción europea al proponer durante el mes de mayo de 1992, y con vistas a su adopción antes de la futura ampliación de la Comunidad, la creación de un Directorio con más poder que el actual Consejo Europeo. Directorio que estaría formado por cinco países (los cuatro grandes más España). Esta imagen de De Gaulle del Sur[7], que González adoptó ante el temor de los cambios que podía suponer la ampliación hacia el Norte, no fue ni tan siquiera bien recibida por Francia. De ahí que el tema quedara rápidamente enterrado; si bien, sirvió para poner de relieve que a lo largo de 1992 el Gobierno español se había distanciado de las posiciones más federalistas defendidas por Jacques Delors. Así, España iniciaba el camino por una tercera vía, frente a la lógica federal representada por Delors o a la Europa-mercado defendida por Gran Bretaña, que iba a diseñar su actitud en el momento de la pendiente reforma institucional. Una actitud que va a estar basada, por una parte, en la lógica de los grandes estados (defensa de su espacio en lo que respecta a número de comisarios, intereses o lengua) y, por otra parte, en la defensa del principio de la solidaridad comunitaria. Se puede hablar de un rearme español en materia de ideas frente a la inevitable ampliación de la Comunidad hacia el mundo del Norte, rico y antifederalista.

De cara a la defensa de su política entre los Doce, González llevó a cabo, a lo largo de 1992, una doble política de alianzas; por una parte, con Jacques Delors para lo relativo al paquete Delors II sobre la reforma presupuestaria de la Comunidad y, por otra, con la pareja franco-alemana, donde adquieren especial relevancia sus encuentros con Helmut Kohl. Las relaciones González-Kohl constituyen, como veremos más adelante, el marco del *trade-off* entre la firmeza española y los resultados flexibles del Consejo Europeo de Edimburgo (diciembre 1992).

En la batalla de la profundización, frente a la futura ampliación temida por España, el gobierno de Madrid mostró su intención a lo largo de 1992 de favorecer el futuro desarrollo de la PESC, que luego se impondría como acervo comunitario a los recién llegados del Norte. En ese

sentido, hay que valorar las múltiples manifestaciones del Gobierno español a favor de una política europea con los instrumentos propios de la PESC para la antigua Yugoslavia, la participación de fuerzas navales españolas en las operaciones de la UEO en el mar Adriático, la participación de oficiales españoles como observadores en el Estado Mayor del ejército franco-alemán y, de manera simbólica, la decisión del gobierno español de nombrar un nuevo embajador en Bruselas, frente a la UEO (además de los ya destacados en la OTAN y en la CEE), reforzando así el papel de dicha institución europea de seguridad, de la misma manera que lo había hecho Francia.

La defensa por parte del gobierno González de una rápida ratificación del Tratado de la Unión Europea encontró en España algunos problemas de procedimiento que impidieron que, como deseaba el Gobierno, la ratificación se llevara a cabo antes del referéndum francés. Sin embargo, una vez entrados en el debate parlamentario y en la ratificación, ésta se llevó a cabo en el Congreso de los Diputados, el 29 de octubre de 1992, de manera rápida y con un resultado indiscutible: 314 votos a favor, 3 votos en contra, de Herri Batasuna, y 8 abstenciones. El resultado de la votación en el Senado, celebrada el 25 de noviembre, siguió la misma tónica: 225 votos a favor, ninguno en contra y 3 abstenciones. Estos resultados venían a avalar la idea de Felipe González de que en España, a diferencia de lo ocurrido en otros países comunitarios, la ratificación del Tratado de la Unión Europea había constituido "una política de Estado".

El proceso de reforma constitucional, necesario para ratificar el TUE, dada la introducción del derecho de voto para los ciudadanos comunitarios en las elecciones municipales y europeas en su lugar de residencia, es un buen ejemplo de dicha política de Estado. No se ha de olvidar que la reforma constitucional ha sido un tema tabú, dada, por una parte, la percepción de cierta fragilidad democrática y, por otra parte, las críticas sobre la estructura del Estado por parte de fuerzas nacionalistas. De ahí que el gobierno intentara evitar dicha reforma como paso previo a la ratificación del Tratado. Ahora bien, una vez exigida la misma por el Tribunal Constitucional, nos encontramos con un pacto consensuado entre González y Aznar, y apoyado por los nacionalistas catalanes[8], que facilitó en gran medida dicha reforma. Se puede apuntar, así, que en 1992 se reprodujo en España la mecánica del consenso propia del período de la transición democrática en relación con el Tratado de la Unión Europea. De ahí que la integración europea todavía se pudiera calificar en 1992, y a pesar de los cambios acontecidos desde el ingreso de España en la Comunidad, de política de Estado.

González y el presupuesto: la imagen de Thatcher del Sur

La defensa del texto de Maastricht por parte del Gobierno español puso un énfasis muy especial en el tema de la cohesión económica y social. Como ya ocurriera en 1991, durante los meses de duración de la conferencia intergubernamental que dio origen al TUE, la política española en la Comunidad tuvo como objetivo prioritario, a lo largo de 1992, la reforma presupuestaria y la entrada en funcionamiento del Fondo de Cohesión Económica y Social. De tal manera que el gobierno español se convirtió en defensor acérrimo del Paquete Delors II, que preveía aumentar el presupuesto comunitario entre 1993 y 1997, duplicando los Fondos Estructurales y creando el nuevo Fondo de Cohesión. Lo que supondría aumentar el tope del PNB de los Doce dedicado al presupuesto anual de la Comunidad, del 1,20 % al 1,37 %. Si bien hay que señalar que las pretensiones españolas de partida pretendían elevar dicho tope hasta el 1,60 %.

El aumento de ese 0,17 % polarizó un enfrentamiento entre el Gobierno español, inflexible en esa demanda, y el Gobierno británico, contrario a todo aumento del presupuesto comunitario. El choque frontal con Gran Bretaña, en materia de principios, se repitió en el caso de los otros grandes ya que tanto Francia como Alemania se mostraron reticentes con respecto a la propuesta de la Comisión. Se puede decir que en el período que precedió al Consejo Europeo de Lisboa (junio 1992) se produjo un *cleavage* entre los Doce, radicado en su condición de receptores (España, Irlanda, Portugal y Grecia) o de financiadores de los nuevos fondos o de los fondos ampliados (los restantes miembros de la Comunidad).

España que, a diferencia de los otros receptores de ayuda, convirtió el tema en una cuestión de principios, buscó a lo largo de 1992 el apoyo de franceses y de alemanes en la cuestión de los aumentos presupuestarios. A cambio, España mostró una actitud positiva con respecto a políticas de esos dos países en otras materias; así, por ejemplo, en relación con la postura francesa en la Ronda Uruguay del GATT o en relación con el deseo alemán de tener una participación más activa en los Balcanes. Si bien, la carta más importante (y no por ello menos peligrosa) que manejó continuamente el presidente González fue la vinculación entre reforma presupuestaria y ampliación de la Comunidad. Política que adoptó en los diversos encuentros personales que mantuvo con Kohl y con Mitterrand.

La amenaza del veto español a la ampliación, por una parte, y el veto británico (con el apoyo alemán) al aumento del 1,20 % al 1,37 %, por otra, no facilitaron la posibilidad de alcanzar el

acuerdo sobre los Fondos exigido por España durante el Consejo de Lisboa (junio 1992); es decir, un acuerdo sobre la dotación de los Fondos y sobre su calendario de aplicación. Dada la bipolarización hispano-británica, el Consejo de Lisboa acabó sin un acuerdo sobre el particular, dejando el tema del Fondo de Cohesión para el Consejo de Edimburgo (situación no deseada inicialmente por España). Si bien, la falta de mención a cifras concretas (derrota española) se compensó en el comunicado del Consejo de Lisboa con una mención explícita a la entrada en funcionamiento del Fondo de Cohesión el 1 de enero de 1993 y, tema importante para España, se condicionó el inicio de las negociaciones para la ampliación a que hubiera finalizado el proceso de ratificación del Tratado y se hubiera aprobado el paquete Delors II. El resultado de Lisboa, conseguido gracias a la mediación de la Presidencia portuguesa, llevó al Presidente español a concluir, durante su intervención parlamentaria para informar sobre la cumbre europea, que "el debate sobre el presupuesto comunitario en los próximos seis meses será extremadamente difícil"[9].

En efecto, entre Lisboa y Edimburgo se evidenció que el tema de los recursos comunitarios iba a convertirse en un serio motivo de enfrentamiento durante la última cumbre del año. Así, España rechazó durante el segundo semestre de 1992 tanto las propuestas de Delors tendentes, por una parte, a reformar el calendario del Fondo de Cohesión, alargándolo hasta 1999, y, por otra, a rebajar el techo de recursos propios al 1,32 % del PNB; como los recortes propuestos por la Presidencia británica (reducir en un 25 % el Fondo de Cohesión y no duplicar los Fondos Estructurales), además de ampliar también el calendario del Fondo de Cohesión de cinco a siete años. De la propuesta británica se derivaría un techo del 1,25 % del PNB, por debajo del 1,37 % previsto en el paquete Delors II. El malestar español con la Presidencia británica se dejó notar tanto en los Consejos de Ministros como en la visita que el propio John Major realizó a Madrid el 1 de diciembre de 1992, en preparación de la cumbre de Edimburgo.

La intransigencia española en el tema de los recursos, que llevó a la prensa española a hablar de fracaso o bloqueo por parte de Madrid en Edimburgo, se flexibilizó tras el encuentro hispano-franco-alemán, a un nivel ministerial, del 4 de diciembre. De tal manera que Felipe González llegó a Edimburgo con un planteamiento negociador diferente al sostenido hasta pocos días antes de la cumbre. Así pues, la amenaza de bloquear el inicio de las negociaciones de ampliación, caso de no avanzar la reforma presupuestaria, quedó sustituida por la búsqueda de un acuerdo global que

incluyera los cuatro temas sensibles de la cumbre: ratificación del Tratado incluyendo la solución del problema danés (referéndum negativo para la ratificación del TUE) y del proceso parlamentario británico (lentitud), aprobación del paquete Delors II con recursos suficientes, inicio del proceso negociador sobre la ampliación a principios de 1993 y definición del principio de subsidiariedad[10]. Sin duda, la flexibilización española en materia de ampliación acercó la postura de González a Kohl -deseoso de una ampliación rápida-, de cara al encuentro de Edimburgo, donde el presidente español necesitaba "comprensión" por parte de la pareja franco-alemana para defender sus intereses frente a la Presidencia británica.

El resultado de Edimburgo -compromiso global sobre el problema danés, el inicio de las negociaciones sobre la ampliación y la reforma presupuestaria- fue presentado por Felipe González con acritud, ya que la defensa de los intereses españoles (evitar que España se convirtiera en contribuyente antes de 1999, gracias a la dotación del Fondo de Cohesión y a la duplicación de los Fondos Estructurales, con un techo presupuestario del 1,27 % del PNB) le había dado la imagen de "Thatcher del Sur" en busca del "cheque español", en perjuicio de otros objetivos del presupuesto comunitario. De ahí que Felipe González reconociera al acabar la cumbre que el presupuesto era, de cara al desarrollo pleno del Tratado de Maastricht, restrictivo en áreas como la política exterior, el desarrollo y la investigación; si bien, España había conseguido sus objetivos particulares dentro del paquete financiero[11].

En suma, y a partir de la experiencia de Edimburgo, se puede apuntar que la imagen europeísta de Felipe González, que el mismo había intentado cuidar de manera destacada, se vio negativamente afectada. Las concesiones realizadas por González en Edimburgo -trato excepcional para Dinamarca, ausencia de fecha límite para la ratificación del Tratado en Londres e inicio de las negociaciones para la ampliación- sumadas al antieuropeísmo que se atribuyó a la victoria española en el terreno presupuestario sacaron a relucir los problemas que el Gobierno español estaba teniendo desde la caída del muro de Berlín para definir su política europea, en un país en el que el europeísmo estaba empezando a recibir críticas.

La erosión del europeísmo español

Como ya se ha dicho, los resultados de la ratificación del Tratado de la Unión Europea en el Parlamento nos permiten hablar de una política de Estado. Sin embargo, la práctica unanimidad de

las fuerzas parlamentarias sobre este particular no reflejaba el debate que la política europeísta del gobierno González había suscitado entre las fuerzas políticas y sociales. Las críticas vertidas por los partidos políticos y el desencanto visible en la sociedad española en relación con el proceso comunitario se daban en un contexto marcado, por una parte, por las estrategias electorales de cara a las legislativas de 1993 y, por otra parte, por la política de austeridad económica. De tal manera que es imposible diferenciar entre tres temas íntimamente relacionados entre sí: proyecto comunitario, crisis económica y campaña electoral. No es de extrañar, por tanto, que justo cuando aumentaba entre los españoles la percepción de crisis política y económica en el país, la opinión pública se mostrara indecisa en relación con el Tratado de Maastricht (un 50 % de indecisos) y menos europeísta que en el pasado. Así, en el mes de octubre de 1992, el 66 % y el 54 % de los españoles, respectivamente, creían que la situación económica y política del país era mala o muy mala[12].

Los argumentos del momento contra la política comunitaria de Felipe González se resumen en dos grandes temas: 1. su visión internacionalista, en perjuicio de los intereses españoles, y 2. su obsesión por la modernización económica y técnica de España, ejemplificada en la pertenencia a la "primera velocidad" europea, incluso a costa de sacrificios sociales.

El primer tema constituyó el eje de la crítica del Partido Popular, centrada en el excesivo europeísmo del Presidente del gobierno y su preocupación por los temas internacionales, olvidándose de la defensa de los intereses nacionales. Como ejemplo de ello, se puede citar que en el pleno del Congreso dedicado a la cumbre de Edimburgo, los populares acusaron a González de sufrir de "fiebre europeísta" y de exagerar la importancia del Fondo de Cohesión que, según Aznar, tenía una importancia muy relativa, dado que de cara a 1993 su monto sería equivalente al 0,5 % de los presupuestos generales del Estado[13]. En ese contexto de críticas a la política del Gobierno, el propio Aznar llegó a calificar la actitud de González durante la cumbre de Edimburgo de actitud propia de un pedigüeño[14]. Las palabras de Aznar provocaron reacciones de gran contrariedad, dada la descalificación que suponían para la política española en el seno de la Comunidad.

A lo largo de la campaña nacionalista del Partido Popular, como base de su estrategia electoral, en oposición al europeísmo de Felipe González, se criticó, por ejemplo, el excesivo número de viajes del Presidente de gobierno al extranjero frente a su poco interés en viajar por España, recordando que en diez años de Gobierno se habían realizado 108 viajes al extranjero frente a 30 por España[15]. Junto a esta crítica, de carácter global, el discurso del candidato popular, Jose

María Aznar, asumió una línea de pensamiento en relación con las instituciones comunitarias muy próxima a la del primer ministro británico. De tal manera que algunos temas, como la defensa del Parlamento nacional frente a las instituciones comunitarias, la voluntad de recortar las competencias de la Comisión acusada de reglamentismo burócrata, las críticas al Sistema Monetario Europeo y la salvaguarda de la identidad nacional, se convirtieron en puntos de encuentro entre los conservadores españoles y sus homólogos británicos[16].

El segundo tipo de críticas que recibió el gobierno González, y que generaron antieuropeísmo, están relacionadas con la voluntad del Gobierno, ejemplificada en la figura del ministro de Economía, Carlos Solchaga, de situar a España entre los países de cabeza de la Comunidad, forzando el ritmo del plan de convergencia para integrar a España en la tercera fase de la Unión Monetaria. La política restrictiva que supuso tal decisión, unida a las dificultades sufridas por el Sistema Monetario durante 1992 que acabaron con una doble devaluación de la peseta, ampliaron las voces críticas. Entre las fuerzas parlamentarias (Izquierda Unida), los sindicatos y otros sectores económicos y sociales, se extendió a medida que avanzaba 1992 la idea de que el plan de convergencia podía tener consecuencias nefastas para la sociedad española.

Los resultados económicos de enero de 1993, que dieron una cifra de tres millones de parados o más del 20% de la población activa, con expectativas de aumentar a lo largo de 1993, suponían un duro golpe para el Gobierno. Incluso, Jacques Delors reaccionó ante las cifras y se manifestó en el sentido de que la tasa de paro podría ser un *handicap* para el Gobierno español en su carrera hacia la "Europa de la primera velocidad". Las palabras de Delors sirvieron para evidenciar la existencia de un debate en España, a favor y en contra de asumir los sacrificios de la entrada en la UEM. Un debate que se patentizaba entre sindicatos y empresarios, por una parte, pero, también, dentro del propio gobierno. Frente a duras críticas del ministro de Economía contra Delors por haber puesto en duda las posibilidades de España de entrar en la tercera fase de la UEM en 1997, según el calendario del momento, los ministros de Asuntos Exteriores y de Agricultura se mostraron comprensivos e, incluso, apuntaron que si España no llegaba a cumplir con ese calendario no "es un drama"[17].

Las dificultades económicas coinciden en el caso de España con un claro desgaste de la clase política gobernante, dado el elevado nivel de crítica social contra el comportamiento de los dirigentes, implicados en múltiples casos de corrupción (el 43% de los españoles pensaba, en junio

de 1992, que el primer problema de España era la corrupción de los políticos). Lo que llevaba a un 40% de la opinión pública a desear que en 1993 no se repitiera una victoria por mayoría absoluta del PSOE[18].

De cara a las elecciones de 1993, Felipe González se enfrentaba a una situación nueva, habiendo entrado en crisis el sistema de valores -centrado en el europeísmo- que había movilizó a los socialistas durante diez años. No en vano, el Gobierno hizo coincidir, durante el mes de octubre de 1992, la campaña informativa sobre el Tratado de Maastricht con los actos de celebración de los "diez años de gobierno socialista". Sin embargo, y a diferencia de la experiencia previa en España, los símbolos comunitarios -como Maastricht- adquieren desde 1992 una connotación negativa: crisis económica.

A finales de 1992, el sentimiento de dificultades económicas percibido en España coincidió con un inmediato futuro electoral. Lo que abrió las puertas a la incertidumbre, después de una década de gobiernos socialistas presididos por Felipe González. A pesar de que González continuaba siendo, para la opinión pública española, el político más apreciado (una puntuación de 4,8 sobre 10 frente a su rival en las elecciones, José María Aznar, que obtenía un 3,8 en el mes de diciembre), las diferencias en la intención de voto entre Partido Socialista y Partido Popular eran cada vez menores. Así, el PSOE tenía en el mes de diciembre de 1992 una intención de voto del 27,9 % (frente al 33,4 % en diciembre de 1991) y el Partido Popular del 21,1 % (frente al 15,5 % un año antes)[19].

En conclusión, el año de la Exposición Universal, de los Juegos Olímpicos y del Tratado de la Unión Europea acabó en España con un sentimiento de escepticismo generalizado respecto del futuro económico del país, íntimamente vinculado a la construcción europea, y con gran incertidumbre respecto de los cambios que pudiera introducir el resultado de las elecciones legislativas a celebrar durante 1993.

4. "MÁS EUROPA": LA LUCHA CONTRA LA EUROPA DE LA GEOMETRÍA VARIABLE (1993-1994)

El 20 de mayo de 1993 Felipe González recibió de manos del alcalde de Aquisgrán el Premio Carlomagno. El Directorio del Premio lo justificó como un homenaje al pragmatismo y al estímulo del estadista español en el proceso de la construcción europea. En efecto, pragmatismo y entusiasmo habían caracterizado a la política europea del Gobierno español tras la caída del muro de Berlín, tal y como han mostrado los capítulos anteriores. Tras los primeros años de "ilusión" europeísta, España se vio envuelta en las transformaciones de la Nueva Europa. Transformaciones que situaron al país en una posición periférica en una Europa orientada hacia el Este y hacia el Norte y, como contrapartida, activaron la voluntad política del Gobierno en materia europeísta. De ahí el prestigio alcanzado por España durante los primeros años noventa, en tanto que país activo (propuestas como la de la ciudadanía europea), con voluntad de líder (del Sur), y con aspiraciones de país grande en el marco de la vida comunitaria (reuniones a tres, González-Kohl-Mitterrand, para definir posiciones, por ejemplo, durante la negociación del Tratado de Maastricht).

La estrategia seguida por España desde 1990 es la base para entender el comportamiento del Gobierno español durante las negociaciones para la ampliación, con Austria y los tres países nórdicos, que, en su momento, sorprendieron en algunos medios europeos. La misma se inscribe en una línea de continuidad clara --ortodoxia comunitaria y defensa de intereses particulares-, radicalizada, si cabe, por la percepción de un medio cada vez más hostil para el gobierno González, tanto en España (crisis económica y política, con pérdida de electorado) como en la Comunidad (perspectivas de ampliación a Dieciséis, con el consiguiente aumento del Norte). No hay que olvidar que, tanto en Maastricht (1991) como en Edimburgo (1992), España ya había esgrimido la amenaza del bloqueo si no se atendían sus demandas, como en el caso del Fondo de Cohesión.

Este capítulo aborda la actitud del Gobierno español en los temas que dominan la agenda comunitaria a lo largo de 1993, año de la entrada en vigor del TUE, y el primer trimestre de 1994. Entre otros, se pueden destacar: la propia situación de debilidad del Gobierno español, que perdió la mayoría absoluta en las elecciones de julio de 1993; la decidida defensa del acervo comunitario y del papel redistributivo de las políticas comunes por parte del gobierno González; la imagen de España como país contrario a la ampliación hacia el Norte y la política dura por parte del gobierno

español a la hora de defender sus intereses, centrados en dos fracturas muy destacadas: primero, la defensa de los logros del Sur (cohesión, por ejemplo) frente a los recién llegados del Norte, y segundo, la defensa de los países grandes en términos de población (caso de España) frente a la avalancha de países pequeños.

España: un país en crisis

Durante 1993 Felipe González vivió un aluvión constante de cifras negativas en materia económica, la pérdida de la mayoría absoluta en las elecciones generales del 6 de junio y, ya en el primer trimestre de 1994, una huelga general, el 17 de enero, así como tensiones importantes entre varias facciones del PSOE, de cara a la celebración del Congreso Federal del Partido, del 18 al 20 de marzo.

En abril de 1993, el estudio económico anual de la OCDE sobre España[1] dibujaba un panorama sombrío con una economía en período de ajuste, a la que se recomendaba actuar en varios frentes: mantener la peseta en el Sistema Monetario Europeo (SME), reducir el déficit presupuestario, aumentar la competitividad y disminuir la inflación. El resultado a final de año mostraba dos datos preocupantes para el gobierno español. Por una parte, el déficit público aumentó de manera notable alcanzando el 6,1 % del PIB (el doble de lo previsto para poder participar en la siguiente fase de la UEM) y, por otra parte, seguía la destrucción de empleo (la cifra de paro más alta de la Comunidad, con un 18 % de la población activa) acelerada por una política de desinversión internacional que afectó, de manera especial, al sector automovilístico (casos de Volkswagen en Seat y de Suzuki en Santana).

A pesar de los desmentidos previos del gobierno español, éste propuso al Comité Monetario en el mes de mayo de 1993 la devaluación en un 8 % de la peseta. De esta manera, la moneda española había perdido desde el mes de junio de 1992 (fecha del no danés en el referéndum para el Tratado de Maastricht) un 22 % de su valor en tres devaluaciones sucesivas. Con esta iniciativa, el Gobierno español seguía la política propuesta por la organización patronal y el Partido Popular; si bien hay que destacar que estos últimos habían solicitado en diversas ocasiones, a finales de 1992 y principios de 1993, que la devaluación fuera acompañada del abandono por parte de la peseta del SME[2], apuntándose así a la opción británica en materia monetaria. Sin embargo, el PP, ya antes de la mencionada devaluación, cambió su política pasando a apoyar la permanencia de España en el

SME. Lo que sugiere dos cosas: por una parte, la voluntad de no acabar con la política de Estado en materia comunitaria y, por otra parte, las posibilidades cada vez mayores para el PP (vistas las encuestas pre-electorales) de tener que gestionar sus propuestas, hechas desde la oposición, como partido gobernante.

La devaluación tuvo efectos psicológicos negativos en el país, a tres semanas de la celebración de las elecciones generales, en las que el PSOE perdió la mayoría absoluta y, por primera vez, desde la llegada de los socialistas al poder en 1982, se perfiló, en la figura del PP liderado por José María Aznar, la existencia de una alternativa real de gobierno. En cualquier caso, el adelanto mismo de las elecciones (de octubre a junio de 1993) se podía entender como el reconocimiento de que la situación económica en octubre sería previsiblemente peor, a lo que se añadía el enorme descontento popular por los múltiples casos de corrupción denunciados en las filas del partido en el Gobierno. La victoria socialista, sin mayoría absoluta, se consiguió gracias al carisma de Felipe González y con un programa electoral en el que destacaban el impulso democrático, para hacer frente a la mala imagen de los políticos, y medidas para incentivar la economía.

Sin embargo, el nuevo gobierno de Felipe González generó pronto gran desencanto entre la población. De tal manera que en el mes de octubre, tres meses después de las elecciones, el 49 % de la población creía que el resultado de las mismas había sido malo para el país, el 62 % opinaba que el Gobierno no estaba llevando a cabo el programa anunciado y todo ello en un contexto en el que el 72 % de los encuestados definía como mala o muy mala la situación económica. Esta situación comportó que, a finales de 1993, el PP (22,6 %) superase en intención de voto al PSOE (20,8 %) y, por encima de ambos, se situó la cifra de los que o bien no se manifiestan o bien pensaban abstenerse (alrededor del 37 %)[3]. Las propuestas del Gobierno en materia económica (reforma del mercado laboral) chocaron con los sindicatos que, sumándose a la situación de descontento respecto del nuevo gobierno González, convocaron una jornada de huelga general para el 17 de enero de 1994, seguida de manera irregular según los sectores.

La percepción de crisis política y económica existente en España en los últimos meses de 1993 y primeros de 1994, así como la política de consenso entre las fuerzas parlamentarias en materia comunitaria, hacían pensar que las elecciones europeas de 1994 serían un *tour de force* en el que los temas nacionales, y no los europeos, decantarían el voto del elector. No es de extrañar, si

tenemos en cuenta que eran más los españoles que no tenían ideas precisas sobre el Tratado de Maastricht (45 %), que los que estaban a favor (37 %) o en contra (17 %)[4]. La actitud del Gobierno español en la Comunidad estuvo, pues, a lo largo de 1993 y el primer trimestre de 1994, condicionada por la crisis nacional, que se evidenció en el terreno económico por las cifras y en el terreno político por la pérdida de credibilidad de las fuerzas políticas. El carisma de Felipe González, muy mermado[5], era la única baza con la que contaba el gobierno del PSOE. De ahí que fuera imposible pensar en un abandono de la política española por parte del líder socialista, para optar a la presidencia de la Comisión Europea, tal y como se había rumoreado. En ese tema, el propio González manifestó en diversas ocasiones a lo largo de 1993 su apoyo personal al primer ministro holandés, Ruud Lubbers, para sustituir a Delors. El hecho de compartir con el holandés el mismo proyecto de desarrollo de la Unión Europea era la razón esgrimida por González para preferirlo frente a otras opciones[6].

"Más Europa" frente a renacionalización

En el contexto confuso de 1993, generado por las dificultades que sufría la ratificación del Tratado de la Unión Europea (TUE), Felipe González adoptó un eslogan -"Mas Europa"- que repetía constantemente en todas sus apariciones públicas, tanto en España como fuera y, por mencionar dos casos concretos, estuvo presente tanto en su discurso de agradecimiento al recibir el Premio Carlomagno, el 20 de mayo de 1993, como en su discurso de investidura en el Parlamento español, el 8 de julio. El mismo se presentaba como contrapartida a los procesos de renacionalización y de fragmentación que estaba sufriendo Europa desde el fin de la guerra fría.

Tal y como se presentó el discurso europeísta del Gobierno español, se puede apuntar que el mismo no sólo era continuista en tanto que estrategia comunitaria sino en tanto que filosofía política. En ese sentido, las palabras de González o de su ministro de Asuntos Exteriores, Javier Solana, se inscriben en la línea de pensamiento que a lo largo del siglo XX ha apuntado que "España es el problema y Europa la solución"[7]. De ahí, las palabras de Solana: "Se culpa, a mi juicio injustamente, a Europa y al Tratado de la Unión Europea de los males coyunturales de nuestra sociedad, cuando lo cierto es que Europa no es el problema, sino que Europa es la solución al problema (...) En otras palabras, como ya dijo el Presidente, la solución no es menos Europa sino más Europa"[8].

La idea de Europa como solución a los problemas de España, de base filosófica, se vio complementada por una segunda, mucho más pragmática, en tanto que involucra los intereses españoles: la participación de España en la construcción europea ha influido en el modelo de la Unión Europea. Así Felipe González, en una intervención parlamentaria, destacó la importancia histórica para España de participar, por primera vez, en el proceso de construcción europea y, asimismo, de hacerlo en una dirección muy determinada y con ideas muy claras: "Es la primera vez que participamos, desde el comienzo, en el desarrollo de un tratado (...) y en él se aprecian algunas huellas bien marcadas de la posición española dentro del Tratado de la Unión. Hemos desarrollado algunos debates importantes para dar a la Comunidad, en su nueva dimensión de la Unión, un carácter que no sea puramente de zona de libre cambio o de mercado interior y hemos hecho un enorme esfuerzo para que se comprenda lo que queríamos decir cuando hablábamos de cohesión, de cohesión en todas las políticas comunitarias, y eso se ha abierto paso con la construcción europea. Hemos jugado el papel que le corresponde a España"[9].

De ahí, por tanto, la filosofía del Gobierno español en relación con la prevista ampliación a Dieciséis. Filosofía expresada en años anteriores y puesta definitivamente a prueba durante las negociaciones con Austria y los tres nórdicos. Así, según Solana, "España entiende que esta ampliación deberá servir para reforzar y fortalecer la Unión Europea y en modo alguno debe servir para diluirla, sino al contrario, para transformarla en algo más profundo y no en una simple zona de libre cambio. Para ello es necesario que los países candidatos asuman plenamente todo el acervo comunitario"[10].

Así, el europeísmo español tomó en consideración dos ideas centrales: la defensa del acervo comunitario y, con él, el papel redistributivo de las políticas comunes. De ahí la reacción española frente a las demandas de excepcionalidad planteadas por Noruega, basada en su mayor eficacia en la gestión y el control de los recursos pesqueros. La dureza noruega en la negociación, traducida en la elocuente frase de "ni un pescado más" de la ministra de Comercio, Grete Knudsen, evidenció un enfrentamiento hispano-noruego (con Portugal en segunda fila) en el que España defendía una concepción de la construcción europea (la defensa del acervo comunitario como base del avance en la Unión) junto a unos intereses económicos determinados (cuotas de capturas en aguas noruegas). Sin embargo, la posición noruega no supuso una *rara avis* en momentos en los que empezaban a despuntar las geometrías variables y los *opting out*. De ahí que la resolución del tema, que

comportaría el desbloqueo del ingreso de Noruega en la Unión, debiera resolverse en el terreno de las cifras de capturas concedidas por ese país a España. La filosofía española de la construcción europea, centrada en la ortodoxia de las políticas comunes en tanto que mecanismo redistributivo, se encontró en el tema de la negociación pesquera con Noruega con una barrera importante.

Hay que apuntar, sin embargo, que en otras dimensiones de la política redistributiva de la Comunidad, España se había mostrado satisfecha a lo largo de 1993. Es el caso de la distribución de recursos financieros derivados de los Fondos Estructurales y del Fondo de Cohesión para el período 1994-1999[11], valorada positivamente por el Gobierno español. En este sentido, España veía consolidada una de sus batallas políticas más importantes en el seno de la Comunidad. Batalla en la que los principios (cohesión) se solapaban con los intereses españoles (6 billones de pesetas a recibir en el período 1994-1999). Incidiendo en este tema, el Gobierno español apuntó rápidamente que los recursos aportados al presupuesto comunitario por el ingreso de cuatro nuevos miembros (ricos) deberían servir para cubrir las insuficiencias financieras frente a las perspectivas creadas en Edimburgo en materia de ayudas a las regiones más pobres. Posición contra la que rápidamente se manifestaron los países, como Gran Bretaña, favorables a las economías presupuestarias[12]. Así, el Gobierno británico, a diferencia del español, veía en la entrada de nuevos miembros contribuyentes netos (de manera inmediata o a corto plazo) un factor de ahorro y no de redistribución.

Radicalización de la estrategia española

A lo largo de 1993 se constató la pérdida de posiciones de la filosofía española en materia de construcción europea, opuesta a la noción de geometría variable. A las cláusulas de *opting out* concedidas a Gran Bretaña en política social, hay que sumar la excepcionalidad danesa en materia de defensa común, que facilitó el sí en el segundo referéndum danés, y las condiciones impuestas por el Tribunal Constitucional Alemán, para la ratificación del Tratado por parte de la RFA, de las que se deriva que los países cuentan de hecho con la posibilidad de abandonar la Unión Monetaria (lo que Dinamarca y Gran Bretaña, por su parte, ya habían obtenido en relación con la última fase de la UEM). Si a lo mencionado se suma la ya larga experiencia de Schengen, en la que no participan en 1993 ni Dinamarca, ni Irlanda, ni el Reino Unido, se constataba que la lógica de la geometría variable era cada día más presente. Lo que, sin duda, debería facilitar a medio plazo la política de aquellos países, como Gran Bretaña, deseosos de abrir la Comunidad a un número

importante de países, incluidos los de Europa Central y Oriental. Política que chocaba frontalmente con el modelo español de construcción europea.

Consciente de la inevitabilidad de la geometría variable, el Gobierno español empezó a insistir en su voluntad de formar parte del núcleo duro de la Comunidad, de la Europa de primera velocidad. La voluntad política, en ese sentido, se encontraba con una dificultad notable en el terreno económico (condiciones de convergencia para avanzar en el proceso de la UEM). De ahí las declaraciones, en febrero de 1993, de Jacques Delors en relación con las escasas posibilidades de España para estar en el grupo de cabeza de la UEM[13], a causa de sus desequilibrios económicos (destacando el alto nivel de paro). Declaraciones que, como ya se ha dicho, provocaron un debate en España en el que, por primera vez, se observaron opiniones diversas entre la elite socialista respecto de un tema considerado tabú: la pertenencia de España al núcleo duro de la Comunidad. Lo que sugería dos ideas. Primero, la convicción de algunos sectores de la inviabilidad del proceso de la UEM y, por lo tanto, una mayor flexibilidad respecto de las condiciones de convergencia. Segundo, se abría la puerta a una evidencia: las dificultades de España para seguir el ritmo de una Europa cada vez más alejada, en términos geoeconómicos.

El inicio de las negociaciones para la ampliación de la Comunidad con cuatro países EFTA evidenció ese proceso de alejamiento español del centro neurálgico de la Comunidad. No es de extrañar, por tanto, que España no estuviera entusiasmada con el inicio de dichas negociaciones, ya que en su visión de las cosas hubiera sido necesaria una previa reforma institucional de la Unión (posición compartida con más países y con el Parlamento Europeo). Sin embargo, la maquinaria de la ampliación comunitaria, acelerada por Alemania, adquirió velocidad de vértigo, como en su día la unificación alemana. Lo que no dejó de ser apreciado en España como un agravio comparativo, teniendo en cuenta que los sucesivos Gobiernos españoles tardaron más de seis años en cerrar todos los capítulos de negociación con la Comunidad (de febrero de 1979 a junio de 1985). La intensidad de las negociaciones para la cuarta ampliación endureció las posiciones y diluyó los matices. De tal manera que en un corto período de tiempo, y en relación con la ampliación, se produjeron una serie de propuestas y de actitudes españolas que radicalizaban su estrategia de los últimos años. Estrategia que perseguía un mayor equilibrio en la Comunidad en dos terrenos: por una parte, el de las diferencias Norte-Sur y, por otra, el del equilibrio entre países grandes y países pequeños.

En el terreno de las diferencias Norte-Sur, la ampliación a Dieciséis supondría lógicamente

una pérdida de peso del Sur. En ese sentido, España aprovechó el marco negociador de la ampliación para replantear una vez más algunos de los temas centrales de su agenda en los últimos años (condiciones de convergencia y Fondos Estructurales). De tal manera, que España planteó en el Consejo de Economía y Finanzas, celebrado el 14 de febrero de 1994, una reserva sobre la participación de los cuatro candidatos de la EFTA en la fase final de la UEM, basada en que las economías de dichos países endurecerían las condiciones de convergencia. Sin embargo, esta propuesta chocó con la Comisión y con la mayor parte de países miembros que la calificaron de "discriminación" respecto de los países candidatos. Al mismo tiempo, y como contrapartida de la posición española, se apuntaba que de hecho "ninguno de los países candidatos cumple actualmente los criterios de convergencia"[14].

Otro terreno en el que España intentó evitar el impacto negativo de la ampliación a Dieciséis para sus intereses fue el de los Fondos Estructurales. Si bien, *a priori*, el ingreso de los cuatro candidatos se veía como positivo en tanto que los mismos serían contribuyentes netos, España temía por las ayudas regionales a las que también aspiraban los candidatos. De ahí el interés español en mantener las demandas nórdicas (regiones árticas y subárticas con baja densidad de población) fuera de las partidas presupuestarias aprobadas para el período 1994-1999 para regiones con una renta por debajo del 75 % de la renta comunitaria. Otro tema en el que España mostró diferencias con los candidatos a lo largo de la negociación fue el agrícola, ya que España se enfrentaba a la voluntad de los candidatos de mantener aranceles para frutas y hortalizas.

Los temas mencionados (condiciones de convergencia, Fondos Estructurales y exportaciones agrícolas) son en su conjunto temas de preocupación en los países mediterráneos, en tanto que países con desequilibrios económicos, fuerte producción agrícola y entrada importante de ayudas comunitarias. La voluntad de crear un frente mediterráneo en la Comunidad era en esos momentos un rasgo definidor de la política española. En ese sentido se podía interpretar, por ejemplo, la decisión española, a lo largo de 1993, de no sumarse al grupo de países comunitarios que había reconocido a la República ex yugoslava de Macedonia. Sin embargo, si nos atenemos al comportamiento de la Presidencia griega (primer semestre de 1994) durante las negociaciones de ampliación acusando directamente a España del posible fracaso de las mismas, se puede apuntar el escaso éxito del gobierno español en su intención de crear un frente mediterráneo. A excepción de un apoyo tímido de Portugal en materia de negociaciones pesqueras con Noruega, la política

española no consiguió ejercer de líder mediterráneo, ya que no había nadie a quien liderar. Las dinámicas nacionales habían dejado, en el período aquí tratado, a algunos países mediterráneos de la Comunidad en una posición de *impasse* (Italia con la crisis de su sistema político), mientras que otros tenían que "ganarse" la confianza europea (Grecia buscó en el éxito de la ampliación durante su Presidencia una contrapartida a su política respecto de Macedonia). De ahí, por tanto, que no corrieran buenos tiempos para la idea de frente mediterráneo en la Unión.

Sin embargo, el tema más delicado de la negociación, en el que España llegó a esgrimir la amenaza del veto contra la ampliación fue presentado por los negociadores españoles como un tema de "sensibilidad mediterránea": el tema de la minoría de bloqueo a la hora de votar por mayoría cualificada en el Consejo de Ministros (Consejo de la Unión Europea, por decisión de los propios ministros, tras la entrada en vigor del TUE en noviembre de 1993). Curiosamente, España encontró en este tema un aliado contranatura, el Reino Unido. Dado que España y el Reino Unido se habían situado siempre en bandos opuestos en materia de construcción europea, nos encontramos en este caso con una situación anómala (en términos históricos). Anomalía que tiene que ver con el comportamiento español. Tal y como apuntó el propio Felipe González, España defendió en las negociaciones para la ampliación el interés común (caso del acervo comunitario en la política de pesca), pero también intereses particulares. En este último terreno, el de los intereses particulares, se situaba la exigencia española de mantener la minoría de bloqueo en el Consejo en 23 votos[15]. Tema defendido por España como "interés nacional" o "cuestión de Estado". Así, España adoptaba por primera vez una actitud en el marco comunitario propia de los grandes, vinculando un "momento histórico" (ampliación de Doce a Dieciséis) a sus intereses particulares. Lo que a algunos podía recordarles la política de bloqueo ejercida, respectivamente, por De Gaulle, en los años sesenta, en relación con la ampliación de los entonces Seis a Diez (Nueve en realidad) o por Thatcher, en los años ochenta, en relación con la reforma de la Comunidad, que llevó finalmente a la firma del Acta Única.

El temor a la Europa del Norte

Sin embargo, Felipe González no era ni De Gaulle ni Thatcher. No cabía duda de la voluntad del Gobierno socialista de avanzar en el proceso de construcción europea. Era evidente, en esos momentos, que el fracaso de la ampliación supondría sumir a la Unión en una crisis que

aceleraría todavía más las dinámicas centrífugas, en un juego de geometría variable o de círculos concéntricos muy disolvente. Ahora bien, los negociadores españoles se hallaban por primera vez en una situación de la que no podían salir con las manos vacías. De ahí, por tanto, que todavía en pleno proceso negociador para la ampliación se deba analizar la actitud española basándose en dos elementos; por una parte, la voluntad política de ampliar y, por otra, la necesidad histórica de alcanzar un compromiso, que tomara en consideración las demandas españolas.

España no se manifestó en ningún momento contraria a la ampliación al Norte. Ahora bien, convirtió el tema -primero, el de las relaciones con los países EFTA a través del Tratado del Espacio Económico Europeo (TEEE) y, después, el del inicio de las negociaciones con los cuatro candidatos- en una baza para reforzar el proceso de construcción europea. Es más, España fue el país que más rápido avanzó en el proceso parlamentario para llevar a cabo la ratificación del TEEE, y habría sido el primero en ratificarlo, de no haber sido por el parón debido al resultado negativo del referéndum en Suiza, que obligó a reabrir todo el proceso negociador del EEE. Dada la reapertura del proceso, España aprovechó el momento (primer trimestre de 1993), para solicitar la renegociación de varios temas (agricultura y recursos para Fondo de Cohesión). Todo ello llevó a una nueva formulación de la política española, que se tradujo en vincular la ratificación del TEEE a la ratificación del TUE. Lo cual no es extraño, si tenemos en cuenta que España había manifestado en múltiples ocasiones, antes de la cumbre de Edimburgo (diciembre 1992) su voluntad de iniciar las negociaciones de ampliación sólo una vez ratificado el Tratado de Maastricht. Sin embargo, esa actitud testimonial del gobierno español, que definía el TEEE como una pieza de la arquitectura europea en la que el TUE era central, dio paso rápidamente a una actitud de colaboración en el proceso de "aproximar" los países EFTA a la Comunidad[16]. Tras sendas visitas a Helmut Kohl y a Franz Vranitzky, en el mes de abril de 1993, Felipe González negó que la política española supeditara la ratificación del TEEE a la ratificación del TUE por británicos y daneses. Actitud que contradecía lo dicho días antes por altos cargos de la administración española[17]. El hecho es que el Gobierno español, a pesar de la confusión creada, activó en el marco parlamentario la ratificación del TEEE. De lo que se desprendían dos cosas: por una parte, España no entorpeció el proceso de aproximación CE-EFTA y, por otra, se creó la imagen de enfrentamiento entre España y los países nórdicos (evidenciada durante la negociación del Espacio Económico Europeo en apartados concretos, como la pesca[18]).

La voluntad política del Gobierno español, transmitida por Felipe González bajo la forma de mensaje de una España favorable a la ampliación, se trasladó a la mesa de negociación. En ese punto intervinieron una serie de factores, históricos, políticos y económicos, que transformaron la posición favorable de España a la ampliación en una política obstruccionista e, incluso, de veto.

Los factores históricos se dejaron notar a lo largo de la precipitada negociación. En varias ocasiones se oyó decir a los miembros de la delegación española que parecía que la Comunidad se iba a integrar en los países candidatos y no al revés, dado el nivel de exigencia y el comportamiento de estos últimos. En este sentido, es evidente que los negociadores españoles se sintieron dolidos por el agravio comparativo, ya mencionado, a la vez que revivieron en cierta medida su propio proceso negociador que en algunos temas, como la adecuación a la Europa Azul, supuso sacrificios notables para España. De ahí el intento español de conseguir, a través de las negociaciones con los nuevos candidatos, la modificación de las duras condiciones impuestas en el momento de su adhesión, como el régimen transitorio de pesca, establecido hasta el año 2003. No hay que olvidar que la negociación del ingreso español en la Comunidad se guió más por criterios políticos - incorporación a la Europa democrática como "solución histórica"- que por criterios económicos. Al contrario de lo que estaba ocurriendo en 1993 y principios de 1994 con los cuatro candidatos de la cuarta ampliación (Suecia, Noruega, Finlandia y Austria). Se diría que España estaba, en cierta medida, renegociando su adhesión desde criterios, esta vez económicos y no políticos. De ahí la importancia del tema de la pesca.

Los factores políticos incidieron en la posición española durante el proceso de ampliación, empezando porque la política española era contraria a la ampliación sin una reforma institucional previa. El temor de los diplomáticos españoles frente a la Europa de los Dieciséis -"nos convertimos en un país de tercera"- partía de un argumento, compartido por otros países: la deficiente representatividad del voto en el Consejo, a la hora de tomar decisiones por mayoría cualificada (España cuenta con ocho votos, frente a los diez de Francia o los dos de Luxemburgo), que como se ha visto después es una caja de Pandora que no se abrirá hasta que sea absolutamente necesario (la futura ampliación a países de la Europa Central y Oriental). Ya en 1993, las autoridades españolas insistían en que el no modificar la distribución de voto prevista en el TUE llevaría a que un país como España (con 39 millones de habitantes) tuviera menos peso en la Unión que los cuatro países nórdicos, que hubieran sumado, si se hubiera integrado Noruega, una población de 23 millones de

habitantes y 13 votos en el Consejo. La preocupación española, en términos de representatividad, era compartida por otros países y por el Parlamento Europeo. De ahí que Felipe González hubiera hecho uso del símil del paraguas en relación con la imagen obstructionista que se estaba creando España durante las negociaciones de ampliación: "En la Unión Europea el que abre el paraguas está perdido porque se le nota que lo lleva y los demás se meten debajo"[19]. Tema que preocupaba a Felipe González, a diferencia de lo que había ocurrido en la Comunidad con otros estadistas, como Margaret Thatcher, orgullosos de lucir el paraguas.

Ante la evidencia de que la ampliación precedería a la reforma institucional, la posición española en materia institucional pasó del terreno político (país de primera o de tercera fila) al terreno de los intereses concretos. En este terreno es en el que hay que situar la amenaza del veto español a la ampliación, caso de que no se considerara la posibilidad de mantener la minoría de bloqueo de la Europa de los Doce (23 votos de un total de 76), en lugar de introducir la minoría lógica (en términos cuantitativos e históricos) de 27 votos sobre un total de 90, en la Europa a Dieciséis. España actuaba así contra la lógica comunitaria, basada desde sus orígenes en favorecer a los países pequeños para desterrar los fantasmas históricos del Directorio de Potencias en Europa, y en defensa de sus intereses nacionales. En efecto, la ampliación de la Comunidad hacia el Norte supondría para España la pérdida de peso en el Consejo en tanto que hasta ese momento podía alcanzar la minoría de bloqueo con relativa facilidad (quince votos que se sumaran a los ocho de España) en temas importantes para las economías mediterráneas, como las ayudas comunitarias, las limitaciones a la producción agrícola o los criterios medioambientales (la negativa española, por ejemplo, a implantar un impuesto sobre el CO₂ era un previsible tema de enfrentamiento con las políticas de los futuros socios nórdicos[20]). Hasta 1994, los votos de dos países grandes mediterráneos (España e Italia) y uno pequeño (Grecia o Portugal) suponían una minoría automática de bloqueo. Es decir, un bloqueo mediterráneo, que desaparecería con la ampliación a Dieciséis. De ahí que España, en lo que respecta a la defensa de sus intereses, hiciera de este tema una cuestión de Estado. Posición en la que el Gobierno español contó con el apoyo de todas las fuerzas políticas del país (tímidas excepciones en los medios nacionalistas, vasco y catalán), así como de una opinión favorable de la sociedad expresada a través de la prensa.

De ahí que Felipe González utilizara el término, inhabitual en sus referencias a la Comunidad, de interés nacional durante sus intervenciones parlamentarias paralelas al período de la

negociación para la ampliación. En defensa del mantenimiento de la minoría de bloqueo (los 23 votos de tres países mediterráneos, dos grandes y uno pequeño) en la Unión ampliada, González apuntó: "esto tiene cierto sentido y aunque no me gustaría deslizar una explicación excesiva, esos dos países grandes y uno pequeño suponen aproximadamente un tercio de toda la población de la Comunidad -en algunos casos, incluso más de un tercio- en tanto que la suma de 27, en otros casos, podría suponer incluso, un sexto de todos los habitantes de la Comunidad. Por tanto, hay bastante lógica en lo que decimos, pero, sobre todo, además de lógica lo que hay es un interés nacional clarísimo que no queremos, de ninguna manera, abandonar"[21].

En conclusión, los negociadores españoles necesitaban recibir garantías de que sus intereses (minoría de bloqueo mediterránea en temas sensibles) serían tenidos en cuenta dentro del proceso de reforma institucional. Lo que no parecía, a principios de 1994, del todo imposible, mediante la introducción de una excepcionalidad más en una Unión en la que la excepción ya empieza a dominar a la norma. O lo que es lo mismo, España había comenzado a jugar durante el proceso de ampliación, que se hace presente en 1993 y 1994, el juego de la geometría variable.

5. EUROPA A QUINCE: LOS RETOS DE UNA AMPLIACIÓN AL NORTE (1994-1995)

El año 1994 fue calificado, en su momento, de "año para olvidar"[1]. La crisis política y económica del país se dejó notar en los malos resultados que obtuvo el PSOE en las elecciones de junio de 1994 (europeas y autonómicas). La sensación de crisis generalizada, ejemplificada en los múltiples casos de corrupción que salían a la luz pública, apuntaba hacia el fin de la etapa socialista. En ese contexto, la preparación de la Presidencia española, para el segundo semestre de 1995, se presentaba como una tabla de salvación para el gobierno González. Como veremos en este capítulo, que abarca el año 1994 y los primeros meses de 1995, la crisis interna va a tener reflejo en la política europea de España. Un reflejo que se va a patentizar durante la negociación con los cuatro candidatos (Austria, Suecia, Noruega y Finlandia) a entrar en la UE. España va a perfilarse cada vez más como un país con intereses propios (caso de la política pesquera común) y con voluntad de diseñar una Unión más acorde con las necesidades de España: un país mediterráneo, un país grande en términos demográficos y un país por debajo de la media de los países comunitarios en términos económicos. A lo que se sumó el temor español de verse desplazado del núcleo duro de Europa. De ahí la perseverancia por cumplir los criterios de convergencia en materia monetaria. Terreno en el que, como veremos, 1994 no fue nada positivo para España.

Annus horribilis

Desde enero de 1994, momento en el que se convocó en España una huelga general, hasta los primeros meses de 1995 el país vivió una situación política y social muy crispada. En efecto, los sucesivos escándalos que afectaron a todos los sectores (sindicatos, partidos políticos, altos cargos de la Administración, banqueros, etc.) provocaron una crisis de confianza en el sistema. Corrupción fue la palabra de moda en España.

La sociedad español vio cómo entraban en prisión altos cargos, responsables de instituciones señeras del Estado (Luis Roldán, ex Director de la Guardia Civil, y Mariano Rubio, ex Gobernador del Banco de España), destacados empresarios y banqueros (Mario Conde, Javier de la Rosa) y dirigentes sindicales (UGT). Se ponían al descubierto las bases delictivas de la cultura del "enriquecimiento fácil", dominante en la década socialista. A los delitos económicos se sumaron las sospechas sobre la participación del gobierno en la guerra sucia contra ETA (contraterrorismo del

GAL, con alrededor de 30 víctimas). Lo que supuso la entrada en prisión, por orden judicial, de antiguos responsables del Ministerio del Interior. Todo ello llevó a una actividad desconocida en España, tanto a un nivel legislativo (comisiones de investigación), como judicial, destacando el protagonismo de algunos jueces (Baltasar Garzón). Lo que llevó a algunos analistas de la escena política española a hacer comparaciones con la situación italiana.

Las numerosas dimisiones, vinculadas a los escándalos de corrupción, sacudieron a una sociedad española muy poco acostumbrada a tales actos de responsabilidad política. La "irresponsabilidad" de la década socialista dio paso a una campaña constante de la oposición, dirigida por el PP y apoyada por Izquierda Unida, en demanda de la dimisión de Felipe González como máximo responsable. Los problemas del socialismo español eran evidentes: retroceso en los resultados electorales durante 1994 (comicios europeos, andaluces y vascos), diferencias internas en el Partido (unido tan sólo por la figura de Felipe González) y malas perspectivas electorales de cara a las elecciones municipales y autonómicas, previstas para el mes de mayo de 1995. La permanencia del gobierno González en tales circunstancias era el resultado de una tensión permanente entre la demanda de elecciones anticipadas, objetivo del líder del PP, José María Aznar, y el apoyo parlamentario a González por parte de los grupos vasco y catalán, destacando el apoyo de Jordi Pujol. Así, la coalición parlamentaria entre socialistas y CiU constituía la base del gobierno de Felipe González.

Algunos analistas centran la explicación de dicha coalición parlamentaria en el marco autonómico: la obtención de mayores niveles competenciales para el País Vasco y Cataluña[2]. CiU, por su parte, intentó justificar su apoyo al gobierno González en términos de política europea. Lo que explicaría el decidido apoyo de CiU al gobierno González hasta finales de 1995, posibilitando así una Presidencia española de la Unión liderada por el gobierno González. Una Presidencia que contaría, según se había anunciado convenientemente, con la colaboración de la minoría catalana para su preparación y con cierto protagonismo del presidente de la Generalitat, quien, en esos momentos, presidía la Asamblea de las Regiones de Europa.

En otras palabras, Felipe González y Jordi Pujol[3] compartían una filosofía europeísta, cada vez más criticada en el escenario renacionalizado de España. Así, Felipe González apuntaba en una conferencia pronunciada en mayo de 1994: "Todavía hoy me sigue sorprendiendo la crítica por mi dedicación a Europa. No cabe duda de que ésa es una mentalidad que hay que superar. Trabajar por

Europa es una manera, y muy importante, de trabajar por España"[4].

Los retos de la ampliación: europeísmo a la defensiva

La fragilidad del Gobierno español explica, en buena medida, su comportamiento en el escenario europeo a lo largo de 1994. Por una parte, el menor perfil de la actividad europea de Felipe González –puesto en evidencia durante el Consejo Europeo de Corfú (junio 1994), al no acudir, por ejemplo, a la habitual reunión de los dirigentes del Partido de los Socialistas Europeos– y, por otra parte, la carga de reivindicación nacional que acompañó a las acciones más destacadas del Gobierno español, vinculadas a la ampliación de la Unión a Dieciséis.

El constante acoso por parte de la oposición, a diferencia del consenso de otras épocas en materia europea, endureció las posiciones del Gobierno en materia negociadora. En términos de política nacional, todo fracaso negociador en el exterior –caso del conflicto pesquero con Canadá en el primer trimestre de 1995– era transmitido a la opinión pública española, por la oposición política y múltiples medios de comunicación, como resultado de la debilidad del gobierno González. De esta manera, la dimensión europea e internacional de España era vivida exclusivamente en clave de política interna. Cosa que reflejó, a la perfección, la campaña de las elecciones europeas, de junio de 1994. Ante la pregunta de “porqué votará” en las elecciones europeas, un 23 % de los españoles afirmaba que para protestar contra la política del propio país, frente a un 11 % de media en la Unión Europea[5]. No en vano el PP había convertido las elecciones europeas en un *tour de force* para desencadenar unas elecciones generales anticipadas. Así, los resultados del 12 de junio[6], interpretados en clave nacional, llevaron a Jose María Aznar a hablar del fin de una época en España, el fin de la época socialista[7].

Si atendemos a las encuestas, el tema estrella del año a un nivel europeo, la ampliación de la Unión con cuatro nuevos países (Austria, Suecia, Dinamarca y Noruega), despertó poco interés en España. Entre los Doce, España era el país con menos población favorable a la ampliación (un 70 %, frente a un 79 % de media comunitaria) y con más población indecisa (un 23 %, frente a un 11 % de media comunitaria)[8]. El nivel de desinterés entre la población en general no respondía, sin embargo, a la actitud del Gobierno que adoptó una posición muy marcada. Posición que ya venía definiéndose desde el principio de las negociaciones con los cuatro países EFTA, en enero de 1993. Así, el Gobierno español condicionó el éxito de las negociaciones de dicha ampliación a dos

exigencias previas: en primer lugar, dado que España no había conseguido que las negociaciones de ampliación se iniciaran tras una previa reforma institucional, como mínimo planteaba revisar la lógica de la distribución de poder entre los países grandes y los países pequeños en el marco del Consejo de una Unión con dieciséis miembros; y, en segundo lugar, España pretendía aprovechar dichas negociaciones de ampliación para renegociar sus condiciones en el marco de la política pesquera común.

Ambos objetivos ofrecían una nueva imagen de España. En el primer caso, porque la política española la convertía en aliada de Gran Bretaña y, en el segundo caso, porque España esgrimía la defensa de intereses concretos (sector pesquero), con una visión utilitaria de la Comunidad, en momentos políticamente decisivos para el proceso de la construcción europea en su conjunto. Como ya se ha visto en capítulos anteriores, este proceso de transformación de la imagen de España venía gestándose desde los primeros años noventa y se había dejado notar sobre todo en dos temas: la dotación presupuestaria para el período 1994-1999, con la creación del Fondo de Cohesión, y la ampliación de la UE con cuatro nuevos socios, en principio opuestos al perfil español (antifederalistas, ricos y del Norte).

La actitud de los negociadores españoles estaba marcada tanto por las perspectivas de futuro como por su experiencia histórica en la Comunidad. En términos de futuro, el interés de España por reequilibrar el peso de los países (número de votos) en el seno del Consejo se explicaba por su temor ante la futura Unión, en la que dominarían los países del Norte frente a los del Sur y los pequeños frente a los grandes. Todo ello hacía temer a España por su posición en el seno de la Unión. En otras palabras, la hacía temer por sus posibilidades para defender, en primer lugar, su concepción de Europa, como espacio de solidaridad, y, en segundo lugar, sus intereses particulares, como la agricultura mediterránea.

En lo que respecta a la experiencia histórica, la diplomacia española se sintió, como ya se ha apuntado, injustamente tratada al comparar el proceso negociador para la adhesión española con los privilegios que recibían los cuatro países EFTA en su proceso negociador: rapidez y múltiples concesiones por parte de la UE. Ello explica la voluntad española de gozar, junto con Portugal, de los mismos derechos que los cuatro EFTA, integrándose en la política pesquera común. El factor esgrimido por España de "justicia histórica", unido a la presencia de Noruega entre los futuros socios, basó la actitud española de renegociar el tema pesquero: aumento de cuotas de pesca, gracias

a la incorporación de las aguas noruegas, y participación plena en la Europa Azul a partir de 1996 y no del año 2003, como se negoció en el momento de la adhesión.

Ioannina y Essen: compromisos de última hora

Los dos temas mencionados -la minoría de bloqueo en el Consejo y la participación de España en la política pesquera- marcaron la actitud de España a lo largo de la negociación de ampliación. Una actitud que amenazó con el bloqueo, caso de no obtenerse acuerdos satisfactorios en ambas cuestiones.

El acuerdo de Ioannina, alcanzado el 27 de marzo de 1994 por los ministros de Asuntos Exteriores, sobre la minoría de bloqueo en el Consejo satisfizo a los españoles que, junto a los británicos, pretendían mantener la minoría de bloqueo de 23 votos (sobre un total de 76) existente en la Europa a Doce, frente a la nueva lógica de la previsible Europa a Dieciséis, de 27 votos (sobre un total de 90). El acuerdo consistió en una declaración del Consejo que garantiza que en el momento en que un número de miembros que sumen entre 23 y 25 votos se oponga a la adopción por el Consejo de una decisión por mayoría cualificada, éste hará todo lo posible para conseguir una solución satisfactoria que pueda adoptarse por 65 votos como mínimo. Este acuerdo hacía las veces de "solución coyuntural", a la espera de una futura reforma institucional, que en esos momentos se consideraba había de producirse en el marco de la conferencia intergubernamental prevista para la reforma del TUE, a partir de 1996. Todo hacía prever que dicha conferencia tendría muchas dificultades para abordar la mencionada reforma.

La actitud española en el tema de la minoría de bloqueo fue justificada en términos de población. Así, España hablaba de 23 votos que representasen a más de 100 millones de habitantes. Lo que abría una vía de futuro clara a la hora de negociar en el marco de la Unión: el peso demográfico. En cualquier caso, en 1994 fue evidente que la actitud española estaba determinada por su voluntad de mantener una minoría de bloqueo mediterránea ante la ampliación hacia el Norte y el Este. Esta actitud en materia institucional separó a España del bloque llamado europeísta, liderado por el Benelux, con el que el gobierno español había intentado identificarse; así como de su aliado más tradicional en el marco comunitario (Francia). Lo que no dejaba de suponer una novedad, sobre todo a partir del momento en que coincidía con la visión británica de la reforma institucional. En este sentido, el entonces secretario de Estado para las Comunidades Europeas,

Carlos Westendorp, afirmó que "esta coincidencia ha inquietado a los franceses. Pero creo que pueden darse muchas más. No hay por qué limitarse a un solo aliado"[9]. Esta afirmación nos muestra una España más *free rider* en el marco de una Unión en proceso de ampliación, donde los intereses nacionales se manifiestan con mayor contundencia. Actitud compartida por todos los partidos políticos españoles, si tenemos en cuenta que los negociadores españoles habían recibido en el tema de la minoría de bloqueo el apoyo de todos los grupos del Parlamento.

El segundo tema de la agenda española incidió sobre todo en las negociaciones de adhesión que se llevaban a cabo con Noruega. En efecto, España planteó dos reivindicaciones: mayores cuotas de pesca en zonas árticas, incluida Noruega, y participación de España y Portugal en la política pesquera común a partir de 1996. Las reticencias noruegas llevaron a un acuerdo complejo, propiciado por la Comisión, que afecta a diversos países (redistribución de zonas y de cuotas) y que no satisfizo plenamente las demandas de España. El acuerdo alcanzado por los ministros de Exteriores el 15 de marzo de 1994, que comportaba la plena incorporación de España y Portugal a la política pesquera común, posibilitó la firma del tratado de adhesión de Noruega. Ante las críticas de la oposición -centradas en las cesiones hechas por los negociadores españoles- el ministro de Asuntos Exteriores, Javier Solana, recordó el malestar existente en Noruega por las concesiones hechas a España y apuntó con un tono irónico y hasta cierto punto profético, que "no me sentiré responsable si el Gobierno noruego es derrotado en el referéndum de adhesión"[10].

El tema pesquero, sin embargo, se reabrió justamente pocos días antes del referéndum en Noruega, celebrado el 28 de noviembre de 1994. Dada la actitud de algunos países -Gran Bretaña, entre ellos- contrarios a implementar el acuerdo contraído con España y Portugal sobre su plena adhesión a la política pesquera común, el Gobierno español (apoyado por una resolución parlamentaria aprobada por unanimidad en el Congreso de los Diputados) dio a conocer su actitud vinculante: no habrá ratificación española de los tratados de adhesión mientras no se apruebe el instrumento que permita el ingreso pleno de España en la política pesquera común. El propio Felipe González justificó la actitud de su país en una carta enviada a Helmut Kohl, poco antes del Consejo Europeo de Essen (diciembre 1994). En la misma se apuntaba que España y Portugal, caso de no integrarse plenamente en la política pesquera, serían discriminados frente a los tres recién llegados (el cuarto, Noruega, había quedado por segunda vez a las puertas de la Unión, a causa del no de su población) y, por encima de todo, que los Doce debían cumplir el pacto suscrito en marzo por los

ministros de Exteriores. De modo contundente, el Presidente español se declaraba comprometido con "la voluntad unánime" del Parlamento español en la materia. Lo que convertía la posición del negociador español en política de Estado.

El Consejo Europeo de Essen fue el escenario *in extremis* de la demanda española, con la consiguiente mala imagen (chantaje) de España entre los tres nuevos miembros, dada la vinculación que Madrid establecía entre el depósito de los instrumentos de ratificación de los tres tratados de adhesión y su ingreso pleno en la política pesquera común[11]. La posición española, defendida durante el Consejo Europeo de Essen por Jacques Delors y por el Presidente de turno, Helmut Kohl, consiguió el apoyo de los jefes de Estado y de Gobierno. El apoyo político del Consejo Europeo no impidió, sin embargo, que en la reunión del Consejo de Pesca, celebrada a finales de diciembre de 1994, se plantearan problemas. Finalmente, y a pesar de la significativa abstención del Reino Unido, el acuerdo sobre las condiciones de la incorporación de España y de Portugal a la política pesquera común desbloqueó el proceso para el ingreso, el 1 de enero de 1995, de Austria, Suecia y Finlandia en la Unión. De este modo, nacía la Europa de los Quince. Un nacimiento muy marcado, como hemos visto, por las reivindicaciones españolas.

La peseta, más lejos de Europa

En materia de convergencia económica, las cifras de 1994 presentan una situación de retroceso respecto del año anterior. En efecto, España se incorporó al grupo de países, junto con Italia, Grecia y Portugal, que no cumplían ninguno de los cuatro criterios de convergencia. Primero, la tasa de inflación fue del 4,7 %, frente al límite máximo de 3,5 %. Segundo, la deuda pública, con un 62,7 % del PIB, superó el límite del 60 % fijado. Tercero, el déficit público anual aumentó hasta el 6,7 % del PIB, muy por encima del límite del 3 % de los criterios de convergencia. Cuarto, el tipo de interés a largo plazo fue del 9,9 %, cuando el límite máximo de la UE era del 9,5 %.

Los malos indicadores económicos no socavaron, sin embargo, el optimismo europeísta del Gobierno español. Así, el plan de convergencia español aprobado por el Consejo de Ministros de Economía y Finanzas, el 10 de octubre de 1994, hizo hincapié en la reducción del déficit público. Ante las dudas de su eficacia, el ministro español de Economía, Pedro Solbes, afirmaba que "se trata de un plan coherente, equilibrado y realista, y nos permitirá estar en la primera velocidad de la UEM en 1997"[12].

El temor a quedar descolgados de la primera velocidad de la UEM estaba presente en muchas de las posiciones adoptadas por el Gobierno español en 1994 y principios de 1995. Así, por ejemplo, en el decidido rechazo español de un documento presentado en setiembre de 1994 por la democracia cristiana alemana, puesto que formalizaba la Europa de geometría variable. En el mismo sentido hay que interpretar la negativa del Gobierno español a incluir nuevos criterios de convergencia en la agenda de la conferencia intergubernamental de 1996, como el paro o el desequilibrio de la balanza comercial. En todos los casos, se encuentra el fantasma del peligro a quedar descolgados del núcleo duro de Europa.

La situación aún se complicó más con la tormenta monetaria que vivió el SME en las primeras semanas de 1995 y que, en el caso español, comportó la devaluación de la peseta en un 7 %. El Comité Monetario decidió la devaluación, en el mes de marzo, a cambio de que España adquiriera mayores compromisos en materia de control del déficit público. Era la cuarta devaluación de la moneda española en tres años, con lo que la peseta perdió el 31 % de su valor frente al marco.

Esta devaluación imposibilitaba *per se* el paso de la moneda española a la siguiente fase de la UEM, siempre y cuando esta última se llevara a cabo en 1997. Sin embargo, la fecha de 1997 no entraba en los cálculos del Gobierno español, si se tienen en cuenta, entre otras cosas, las filtraciones de la prensa en las que se recogía la existencia de un pacto entre González y sus homólogos francés y alemán por el que se habría desestimado dicha fecha, aún dándose las condiciones en cuanto al número mínimo de países para iniciar el proceso[13].

Esta devaluación supuso, una vez más, una opción política en favor de la permanencia del país en las filas de la construcción europea, a través del SME[14]. Sin embargo, la inevitabilidad de la salida de la peseta del SME planeaba en el ambiente. El tema fue debatido en el país. Una vez más, el europeísmo político de González, apoyado por la minoría catalana en el Parlamento, fue definitivo frente a las opciones inevitables en una aproximación monetaria.

Las aspiraciones españolas en Bruselas

1994 fue un año de movimiento político en las instituciones europeas. A las elecciones al Parlamento Europeo se sumaron la sucesión de Jacques Delors al frente de la Comisión y la elección, por una parte, del secretario general de la UEO y, por otra, del defensor del pueblo europeo. En todos los casos hay que hacer mención del protagonismo de un español.

En el caso de la Comisión, España apostó por el holandés Ruud Lubbers, sin poner demasiadas pegas al candidato de Francia y Alemania, el belga Dehaene. El fracaso de la cumbre de Corfú (junio 1994), que acabó sin la elección de un sucesor para Delors, disparó las especulaciones sobre la posible candidatura de Felipe González. La buena aceptación del nombre, a un nivel europeo, desató una tormenta a un nivel nacional, donde la "huida" de González hacia Bruselas hubiera realmente comportado el fin de una época. Nos referimos al fin de la época socialista, que se hubiera desencadenado a causa de la agudización de las diferencias entre los propios socialistas y de la retirada del apoyo parlamentario, por parte de las minorías vasca y catalana, al sucesor de González. En otras palabras, el PP hubiera tenido a su alcance el Gobierno, tras unas inevitables elecciones.

La elección recayó finalmente en el luxemburgués Jacques Santer. La elección de Santer, como presidente de la Comisión, reforzó el papel de los españoles en esta institución, ya que los dos comisarios españoles vieron reforzadas sus funciones. Manuel Marín sumó funciones políticas a sus competencias económicas sobre el Mediterráneo, Oriente Próximo y América Latina. Marcelino Oreja, por su parte, dejó la cartera de Energía y Transportes para asumir las de Información, Relaciones con el Parlamento Europeo y Reforma Institucional. Aspecto este último muy destacado, dada la previsión de iniciar una conferencia intergubernamental para reformar el TUE en 1996.

La candidatura del español Enrique Barón, ex presidente del Parlamento Europeo, a la secretaría general de la UEO se vio derrotada por la del portugués Jose Cutileiro, apoyada de modo especial por el Reino Unido. Las instancias españolas mostraron su disgusto por la elección de la opción atlantista y técnica que encarnaba Cutileiro, frente a la opción europeísta y política que suponía Barón.

En lo que respecta a la elección del defensor del pueblo, hay que destacar la presentación de la candidatura de un español: Álvaro Gil Robles, ex defensor del pueblo español. Los sucesivos fracasos del Parlamento Europeo para llevar el proceso adelante fueron lo más destacado de una elección en la que el candidato español perdió sus posibilidades con el paso del tiempo.

El protagonismo español, sin embargo, consiguió un éxito en la cumbre de Corfú, al aprobar los Doce que el grupo de reflexión encargado de preparar la revisión del Tratado de Maastricht fuera presidido por un español (España ocuparía la Presidencia de turno durante el segundo semestre de 1995). Para desempeñar tal cargo fue nombrado, en enero de 1995, el secretario de

Estado para la Unión Europea, Carlos Westendorp.

Preparar la Presidencia

La segunda Presidencia española se convirtió en un tema de política interna. Si el gobierno González vivió la Presidencia de 1989 como un impulso del europeísmo, a través del protagonismo de España en Europa, la de 1995 se presentaba como un "salvavidas" para el Gobierno español. En otras palabras, el Gobierno vio en dicha Presidencia un factor de prestigio para contrarrestar su debilidad, a diferencia del impulso político mostrado en 1989. A título indicativo se puede indicar que España renunció a dirigir durante el segundo semestre de 1995 el grupo de Schengen. Actitud que contrastaba con la hiperactividad internacional mostrada por España entre 1989 y 1992 (Presidencia de la CE, Conferencia de Paz de Oriente Medio, Cumbre Iberoamericana, actividades del 92, etc.).

La propia Presidencia se convirtió en un tema más de la batalla política interna. Así, los líderes de los dos partidos más destacados de la oposición (PP e Izquierda Unida) insistieron reiteradamente en la incapacidad de Felipe González para presidir la Unión Europea. Esta tesis fue defendida especialmente a raíz del escándalo político generado en España, a partir de febrero de 1995, por la irregular captura del ex Director de la Guardia Civil, huido de la justicia española un año antes. Frente al avance de la oposición por el desprestigio del gobierno González, la Presidencia de la Unión, junto a la esperada mejora de la situación económica a lo largo de 1995, se convirtieron en bazas en manos del Gobierno socialista de cara a mejorar sus resultados electorales en las próximas legislativas. A lo largo de 1994, todas las encuestas apuntaban a una victoria del PP.

A principios de marzo de 1995, Javier Solana, ministro de Asuntos Exteriores, expuso ante el Parlamento los objetivos de la Presidencia española de la UE, que se podían resumir en: iniciativas en el terreno del crecimiento económico y del empleo; preparación de la conferencia intergubernamental de 1996; una nueva estrategia para el Mediterráneo, centrada en una conferencia ministerial euro-mediterránea a celebrar en Barcelona (27-28 noviembre 1995); reforzar las relaciones con América Latina; e incidir en el tema de la defensa[15]. En este último terreno, el ministro español recordó en diversas ocasiones que España iba a presidir al mismo tiempo la UE y la UEO, lo que Solana presentaba como "una ocasión única para que trabajemos en favor de un mayor acercamiento entre ambas organizaciones"[16]. Además, durante el semestre español la UEO

tenía que adoptar el Libro Blanco sobre la Política de Defensa y establecer su posición de cara a la conferencia intergubernamental de 1996.

Hay que destacar que las prioridades de la Presidencia española en el terreno internacional, tal y como fueron expuestas por el ministro, se podrían calificar de continuistas: América Latina y Mediterráneo. Ahora bien, se colaron informaciones que hacían referencia a la voluntad española de ampliar su horizonte, al ir a proponer durante su Presidencia una actualización de las relaciones de la UE con Estados Unidos, a través de una nueva Declaración Transatlántica e, incluso, la posibilidad de una cumbre UE-ASEAN[17].

Si en 1989 la Presidencia española de la Comunidad compartió una troika mediterránea, con Grecia y Francia, que favoreció sus objetivos políticos; en 1995, España siguió en el tiempo al motor franco-alemán. De ahí que intentara sumarse a la coordinación establecida por Francia y Alemania para sus presidencias. España se sumó a la Presidencia coordinada de Francia y Alemania, tras el encuentro Kohl-González en Schwerin (6 de junio de 1994). El valor de dicha coordinación hispano-franco-alemana era simbólicamente importante en unos momentos en los que la "política de país grande" realizada por España entraba en crisis. Las palabras de un diplomático europeo acreditado en Madrid eran elocuentes al respecto: "Se acabó el espejismo. España ha quedado redimensionada a lo que es: un país medio en Europa pero cuya riqueza relativa le sitúa más bien a la cola del "club" al que pertenece"[18].

Sin embargo, la coordinación franco-española fue relevante en temas, como las relaciones con los países mediterráneos, a los que Francia podría dedicar poca atención durante su Presidencia, en el primer semestre de 1995, a causa de su coyuntura interna (elecciones presidenciales). En la cumbre de Essen, y gracias a la presión franco-española, se apoyó la iniciativa española de organizar durante su Presidencia una conferencia ministerial euro-mediterránea. Hasta cierto punto se puede hablar de una reformulación modesta del proyecto de CSCM, lanzado en 1990 por las diplomacias de España e Italia. España y Francia se habían de encargar de preparar dicha conferencia y de convencer a los países reticentes, tanto en la UE como entre los socios de la orilla sur del Mediterráneo, del interés mutuo por establecer unas relaciones UE-Mediterráneo similares a las establecidas con los Países de Europa Central y Oriental (PECO). En ese sentido, el ministro español escribió: "nuestra presidencia de la UE debería servir para sentar sobre bases nuevas la relación de Europa con los países del Mediterráneo, dotando a esta relación de mayor flexibilidad y

añadiéndole nuevos contenidos políticos, financieros y de cooperación"[19].

Revisar Maastricht

En la intervención, ya mencionada, del ministro Solana ante el Parlamento español para presentar su agenda de prioridades para la Presidencia de la UE se mencionó un documento realizado por su ministerio, titulado *La Conferencia Intergubernamental de 1996 - Bases de reflexión*[20]. El texto reunía una serie de temas de reflexión y dejaba traslucir los intereses y preocupaciones de España. De esta manera, España era el primer país en presentar su posición ante la conferencia de 1996. Las ideas contenidas en el documento español no sorprenden, en tanto que la actitud de este país se había ido perfilando en las "batallas" de los años anteriores, como el Fondo de Cohesión o las negociaciones de ampliación. Entre dichas ideas se podía destacar:

- El realismo español aceptaría una Europa de geometría variable o de "solidaridad reforzada", siempre que ello no produjera exclusiones irreversibles.

- La demanda de una nueva ponderación de votos en el Consejo se vincula a la legitimidad democrática del número de habitantes. Se insiste en reequilibrar población y número de votos. En ese sentido se hace una propuesta para una Unión del futuro en la que los países más poblados (Alemania, Francia, Gran Bretaña, Italia, España y Polonia) dispusieran de 10 votos cada uno. Se aborda el tema de futuros miembros micro-estados, como Chipre y Malta, planteando la posibilidad de no tratarlos como a Luxemburgo (país fundador) en términos de representación.

- Se destacan las ventajas que supondría la adopción de un texto casi-constitucional, claro y legible, que simplifique los aspectos obsoletos y superfluos del Tratado de Maastricht.

- El rechazo de la introducción de nuevos criterios de convergencia para acceder a la tercera fase de la UEM.

- La voluntad de convertir la defensa en una parte integrante de la Unión con el consiguiente sistema de defensa colectiva y garantías de seguridad recíprocas, como las contempladas en la OTAN. Si bien, en este punto, el documento español hace una llamada a la prudencia, apuntando los elevados costes que ello supondría.

- De cara a la ampliación hacia las jóvenes democracias del Este, y dados los problemas de minorías nacionales, se apunta el interés de elaborar una Carta de Derechos y Libertades Fundamentales, que quedarían protegidos por el Tribunal de Justicia de Luxemburgo y por los

tribunales nacionales.

- La defensa de la regla de la unanimidad para algunas materias como el medio ambiente, las políticas sociales y la fiscalidad directa en las que la situación española está muy lejos de los estándares dominantes en los países del Norte de Europa.

- Por fin, dos temas que preocupan al ejecutivo español por razones financieras y que el documento apunta que no deberían ser tratados en la conferencia son, por un lado, la definición explícita del principio de subsidiariedad y, por otro lado, los aspectos financieros de la ampliación al Este de la Unión.

La futura Presidencia española ya anunció, mucho antes de asumir el cargo, su intención de convocar una cumbre extraordinaria de los Quince en el mes de setiembre de 1995, en Mallorca, justamente para abordar el tema de la reforma del Tratado de Maastricht. El síndrome de inestabilidad que vivía el país en el primer semestre de 1995 planteaba una gran incógnita respecto de la eficacia de la Presidencia española en tanto que impulsora política de los Quince en el umbral de la reforma que debía emprender la conferencia intergubernamental de 1996.

6. LA PRESIDENCIA ESPAÑOLA DE LA UNIÓN: UNIÓN MONETARIA Y MIRADA AL MEDITERRÁNEO (1995-1996)

El año 1995 fue calificado por algunos analistas de la vida política española de "año perdido". Ello respondía al amplio sentimiento de que la era socialista ya había acabado en España, aún antes de la celebración de las elecciones legislativas, en marzo de 1996, que comportaron la victoria del PP. De este modo se daba por acabada la "era González" (1982-1996), lo que en materia de construcción europea era equivalente a modelo español. En otras palabras, el modelo español, perfilado a lo largo de una década de presencia de este país en la Comunidad, se debía en buena medida al papel personal asumido por González. Si bien, el personalismo europeísta de González ya había dado paso a un nuevo liderazgo más marcado por la retórica del nacionalismo español. ¿En qué medida era previsible un cambio de la actitud española en materia de construcción europea tras la desaparición de González?

Este capítulo centrado prácticamente en el último año de la era González, aborda dicha perspectiva de cambio junto a las grandes cuestiones que centraron las relaciones entre España y la UE en el período en cuestión (la mayor parte de 1995 y el primer trimestre de 1996). De ahí, las referencias a la transformación del espacio político español, a los resultados en materia económica y, de manera muy especial, a los logros de la Presidencia española de la UE (y de la UEO).

"Váyase, Señor González"

El ambiente de crispación política existente en España, desde las elecciones legislativas de 1993, fue en aumento a lo largo de 1995. Una serie de tendencias apuntadas en los anteriores capítulos se intensificaron: 1. los casos de corrupción que habían afectado a altos cargos, banqueros o agentes de los servicios secretos, llegando hasta el procesamiento de un ex ministro, José Barrionuevo (ministro del Interior entre 1982 y 1991), acusado por el caso GAL; 2. la colaboración entre el PP e Izquierda Unida para impedir el gobierno de los socialistas a un nivel nacional, regional y municipal; 3. las campañas de algunos medios de comunicación, como el periódico *El Mundo*, dedicadas a minar al gobierno socialista y a montar una campaña anticatalana, dado el apoyo parlamentario de CiU al gobierno González. Los ataques a la figura de Jordi Pujol reabrieron un debate de fondo en la sociedad española entre la visión unitarista de España y la concepción

plurinacional del Estado. En suma, la retórica contra el gobierno socialista se había basado en dos ideas: identificar socialismo con corrupción y presentar la voluntad del gobierno catalán de aumentar sus niveles de autonomía como contraria a los intereses generales de España.

El apoyo de CiU al gobierno de Felipe González -justificado por la agenda europea (Presidencia española de la UE y plan de convergencia)- acabó en el momento en que Pujol temió que dicha política tuviera consecuencias negativas para su partido en futuras elecciones autonómicas. De ahí que el presidente catalán decidiera la convocatoria de elecciones anticipadas en Cataluña y el fin del apoyo a González en el Parlamento español forzando, así, la convocatoria de elecciones generales anticipadas.

De este modo, España tuvo en menos de un año tres convocatorias electorales. El calendario electoral comenzó en mayo de 1995, con la celebración de elecciones municipales y de elecciones a los parlamentos de trece comunidades autónomas. El resultado de dichas elecciones supuso un aumento espectacular del PP. El mapa autonómico se invirtió. El PSOE pasó de controlar diez parlamentos regionales a sólo controlar cuatro, mientras el PP lo hacía en diez frente a los cuatro anteriores. A un nivel de elecciones municipales, el PSOE perdió la alcaldía de algunas grandes ciudades frente al avance del PP. Los resultados en estas elecciones activaron la campaña del "Váyase, Sr. González", propiciada desde el PP, acompañada de un ambiente de triunfalismo entre los conservadores. La misma imagen de Aznar se había revalorizado tras el atentado frustrado de ETA, que sufrió en el mes de abril de 1995. La política española se convirtió para el PP en una "cuenta atrás" hacia el triunfo.

Victoria conservadora: *impasse* negociador

En ese ambiente debía llevarse a cabo la Presidencia de la UE, una baza importante para González. En efecto, el gobierno González contaba con el prestigio internacional que suponía la Presidencia, además de los esperados buenos resultados económicos a finales de 1995, para remontar la credibilidad de los socialistas a un nivel electoral. En ese sentido, el tiempo corría a favor de los socialistas.

Las elecciones catalanas del mes de noviembre de 1995 marcaron, como era de esperar, el descenso de CiU, que pasó del 46 % al 41 % de los votos, perdiendo la mayoría absoluta en el Parlamento catalán. De este modo el partido de Jordi Pujol sufría el esperado desgaste por su apoyo

al gobierno de González.

Finalmente, en marzo de 1996 se celebraron las elecciones generales. El ambiente de triunfo por parte del PP, seguro de alcanzar la mayoría absoluta sobre la base de las encuestas, se vio frustrado por los resultados, en los que se dejó notar el carisma de González y el voto de castigo que el PP sufrió en Cataluña, a causa de su anticatalanismo. Finalmente, el PP avanzó en menos de un punto al PSOE (38,8 % de los votos frente a 37,5 %). De tal modo que el PP debió dejar de lado el triunfalismo de la esperada mayoría absoluta para entrar en una lógica de pactos.

Paradójicamente, los resultados colocaron al PP frente a la necesidad aritmética de contar con el apoyo de CiU para conseguir la investidura parlamentaria. Los ataques continuados del PP a los nacionalismos vasco y catalán, y a Pujol en concreto, en años anteriores no facilitaron los pactos postelectorales. España entró así en un período de negociaciones, no fáciles, con tal de evitar unas nuevas elecciones.

A la crispación política se sumó, a lo largo de 1995, la actividad terrorista de ETA, que a lo largo del año produjo trece muertos; entre ellos, el profesor Francisco Tomás y Valiente, ex presidente del Tribunal Constitucional y una de las figuras más destacadas del espíritu democrático en España.

Antiterrorismo y convergencia con Europa fueron los dos temas que Aznar destacó, tras su victoria electoral, como susceptibles de generar políticas consensuadas. De este modo, pues, la actitud española respecto de la convergencia con Europa se presentó con aires de continuidad. Aspecto que ya evidenciaba el programa electoral del PP, en el que se abogaba por la entrada de España en la tercera fase de la UEM siguiendo los plazos establecidos. Se acababa, pues, con el confusionismo creado en la etapa de oposición del PP en la que tanto el tema del Fondo de Cohesión como la participación en la tercera fase de la UEM habían dado lugar a manifestaciones contrarias a la política del gobierno socialista.

Olé, Felipe!

El diario francés *Le Monde* titulaba así un artículo aparecido el 20 de diciembre de 1995 en el que se valoraba muy positivamente la Presidencia española de la UE. Esta valoración fue generalizada. En efecto, la Presidencia española fue muy activa si nos atenemos a la diversidad de temas abordados y a los resultados de la misma. De la Presidencia española se destacó la virtud de

haber aunado, durante el segundo semestre de 1995, la profundización en la construcción comunitaria con la ampliación a Quince. O lo que es lo mismo, "la Europa fuerte con la Europa abierta"[1].

Felipe González presentó ante el Parlamento Europeo, el 16 de enero de 1996, el balance de la Presidencia española. En su discurso destacó el carácter activo de la Presidencia. En ese sentido, destacó la celebración de 49 reuniones del Consejo y de dos reuniones del Consejo Europeo, la ordinaria en Madrid, en el mes de diciembre, y una extraordinaria, en Mallorca, en el mes de setiembre. Los diplomáticos españoles insistieron en destacar el activismo de su Presidencia. Así, España presidió, en Bruselas y durante su semestre, 1.699 reuniones; por encima de las presidencias anteriores: Bélgica, con 1.395, Grecia, con 1.560, Alemania, con 1.142 y Francia con 1.437)[2]. A diferencia de las tres presidencias anteriores, Felipe González llevó a cabo la tradicional gira por todas las capitales comunitarias -excepto Atenas, a causa del estado de salud de Papandreu- para buscar compromisos previos a la cita del Consejo Europeo de Madrid. El presidente español justificó su especial dedicación a la Presidencia a causa de la preparación de las citas decisivas que la UE habría de afrontar en los próximos cinco años: moneda única, conferencia intergubernamental, negociación para la próxima ampliación, pacto financiero a partir del año 2000, nueva arquitectura de la seguridad y política de relaciones con los países vecinos[3].

Con esos temas en mente, la Presidencia española dividió su trabajo al frente de los Quince, según el balance ofrecido por González ante el Parlamento Europeo, en cuatro grandes objetivos: 1. avanzar en el proceso de la UEM, esforzándose en materia de empleo y de consecución del mercado interior; 2. ahondar en las políticas próximas al ciudadano, abordando temas tales como la lucha contra el racismo y la xenofobia, la igualdad de la mujer o la lucha contra el terrorismo y la droga; 3. abrir Europa al mundo en un contexto de estabilidad, seguridad, libertad y democracia; 4. preparar la conferencia intergubernamental de 1996.

Las críticas al balance de la Presidencia española por parte de los parlamentarios europeos se centraron en los pocos avances que se habían conseguido en materia de política de empleo. Así, el paro continuaba siendo la "asignatura pendiente" de Europa. Frente a esas críticas, la mayor parte de los análisis destacaron la imagen de una Europa abierta que había sabido transmitir la Presidencia española. En efecto, las relaciones de la UE con el exterior habían ocupado una parte importante del trabajo de la Presidencia española.

La gestión de la PESC

Desde su ingreso en la Comunidad España había potenciado la dimensión exterior de Europa. Lo que ya se dejó notar en su anterior Presidencia (primer semestre de 1989)[4]. La agenda de la Presidencia española para el segundo semestre de 1995 era una agenda amplia, en la que, según Jorge Dezcallar, entonces director político, "se ha tratado de poner acento español en aquellos campos tradicionalmente prioritarios para nuestra acción exterior como son el Mediterráneo e Iberoamérica y de romper algunos tópicos abocando en favor de una intensificación de la relación entre Europa y los Estados Unidos de América"[5].

La Presidencia española puso interés en llevar a cabo una gestión correcta de la PESC, pero también en tener iniciativas propias. En cuanto a la gestión, los diplomáticos españoles se mostraron satisfechos del ritmo de trabajo conseguido[6]: siete Consejos de Asuntos Generales, en cuyas agendas destacaron tres temas (ex Yugoslavia, Conferencia Euro-Mediterránea y relaciones transatlánticas); tres reuniones informales de ministros (Santander, Nueva York y Barcelona); doce reuniones del Comité Político y la organización de reuniones periódicas de 26 grupos de trabajo PESC. En el terreno de las acciones comunes, el Consejo tomó dos decisiones; una, el 25 de noviembre, relativa a las elecciones palestinas, y otra, el 11 de diciembre, sobre la ex Yugoslavia. La actividad PESC durante la Presidencia española se vio completada con siete posiciones comunes; 73 declaraciones; 109 gestiones de diversa naturaleza; 69 documentos e informes; 71 encuentros en el marco de diálogos políticos o de consejos de asociación, que fueron desde encuentros a un nivel de presidentes de Gobierno -con Rusia, Estados Unidos, los PECO, Chipre y Malta- hasta encuentros a un nivel de grupos de trabajo; diez comparecencias del ministro español o sus colaboradores ante el Parlamento Europeo y, finalmente, la circulación de 1.136 Coreus o mensajes cifrados entre los quince ministerios de Exteriores en relación con la PESC.

En el terreno de las iniciativas españolas hay que destacar el impulso dado a las relaciones de la UE con Estados Unidos. El 3 de diciembre se reunieron en Madrid Bill Clinton, Felipe González y Jacques Santer para la firma de la Nueva Agenda Transatlántica y el Plan de Acción conjunto UE-EE.UU., que sustituyó a la Declaración Transatlántica de 1990. El acuerdo-marco entre Europa y los Estados Unidos llegó poco después de los acuerdos de Dayton, siendo estos últimos, según los firmantes de la Declaración Transatlántica, el ejemplo de la colaboración que debería darse a un nivel mundial entre europeos y estadounidenses. El avance de la coordinación en

algunos de los 120 ámbitos mencionados en la Agenda (lucha contra el narcotráfico, la delincuencia organizada y el terrorismo) chocó, de entrada, con dificultades entre los propios miembros de la Unión, mientras que otros objetivos pronto se vieron paralizados, como la creación de una zona de libre comercio UE-EE.UU. González, por su parte, destacó la omisión en la Agenda de una de sus propuestas: un mecanismo de concertación monetaria que impidiera la sobrevaloración del dólar. En ese terreno, González chocó con la existencia del "club reservado" del G-7, ámbito preferido por parte de Alemania o del Reino Unido.

América Latina es una región tradicionalmente favorecida por la diplomacia española en el marco europeo. De ahí el impulso de la Presidencia por incrementar relaciones con países de aquella región. Destacó, en ese sentido, la firma solemne, coincidiendo con el Consejo Europeo de Madrid (diciembre 1995), de un Acuerdo Marco Interregional entre la UE y el Mercosur, que incluye diálogo político al más alto nivel. Se trataba de la primera vez que la Unión firmaba un vínculo contractual con una región tan lejana, con pretensiones de futura asociación.

La Presidencia española intentó potenciar las relaciones de la UE con México y con Chile. En el primer caso el tema quedó parado a causa del *crash* financiero en aquel país, mientras que las negociaciones con Chile dieron un paso adelante durante la Presidencia española con la firma de una Declaración Conjunta sobre Diálogo Político y la aprobación de un mandato de negociación para llegar a un Acuerdo de Asociación de carácter político y económico. Otro país que recibió la atención de la Presidencia española fue Cuba. En este caso, el Gobierno español consiguió, frente a las reticencias de algunos colegas europeos, la aceptación en el Consejo Europeo de Madrid de continuar el diálogo y la cooperación con Cuba, y la solicitud a la Comisión de presentar durante el primer semestre de 1996 un proyecto de mandato para un Acuerdo de Cooperación Económica y Comercial. En palabras de la diplomacia española, "todo lo anterior supone un gran impulso de las futuras relaciones de la UE con Cuba y abre las puertas de un tratamiento regular del tema en el ámbito del Consejo de Asuntos Generales"[7].

La mirada al Mediterráneo

El objetivo privilegiado de la Presidencia española en materia exterior era la celebración de la Conferencia Euro-Mediterránea de Barcelona (27-28 noviembre). La Conferencia fue calificada de "encuentro histórico", ya que por primera vez se reunían a un nivel ministerial los quince

miembros de la Unión con sus doce socios mediterráneos. La Presidencia española destacó el carácter genuinamente europeo del ejercicio diplomático, dado que el mismo se realizó al margen de los Estados Unidos. Cosa poco habitual cuando se trata de la región mediterránea y se inicia un ejercicio que desborda los temas puramente económicos.

Las constantes presiones españolas en favor de prestar mayor atención al Mediterráneo, que habían comenzado con el proyecto hispano-italiano de CSCM (1990), daban así su fruto. El interés español por el tema había impulsado la decisión del Consejo Europeo de Essen (diciembre 1994) de apoyar la celebración durante la Presidencia española de una Conferencia Euro-Mediterránea, como primer paso para una asociación euro-mediterránea. La importancia que el Gobierno español concedía al tema se patentizó durante el Consejo Europeo de Cannes (junio 1995), escenario de enfrentamiento entre González y otros socios europeos, sobre todo Helmut Kohl, a causa de la reasignación de recursos entre los PECO y los vecinos mediterráneos. Mientras Alemania, entre otros, proponía mantener la lógica de la distribución de recursos del período 1992-96, España, apoyada por la Comisión, proponía una redistribución más favorable para los mediterráneos. La actitud española, inflexible en este tema, se explica por un doble motivo: en primer lugar, sin mayores recursos la reunión de Barcelona estaba abocada al fracaso seguro y, en segundo lugar, España era consciente de que ésta era la "última oportunidad" ya que a partir del año 2000 la UE "interiorizará" los problemas de la Europa del Este, limitando así su capacidad de ayuda al exterior[8].

El acuerdo final -los recursos para el Este aumentaron un 8 % y los asignados al Mediterráneo lo hicieron en un 22 %- fue un éxito de la política española. Se puede decir que, de cara a la reunión de Barcelona, la UE asumía el *message fort* hacia el Mediterráneo que Jacques Delors había recomendado[9].

La diplomacia española, por una parte, y la ciudad de Barcelona, por otra, se volcaron en la celebración de la Conferencia Euro-Mediterránea. Barcelona fue escenario de varias conferencias de ámbito mediterráneo, organizadas por ONGs, por el Gobierno municipal (Conferencia de Ciudades) y por el Gobierno de Cataluña (Forum Civil Euro-Med) junto al Gobierno español y a la Comisión. A un nivel de medios de comunicación, la Conferencia de Barcelona fue tratada como el evento político más importante del año en España.

La organización de la Conferencia fue compleja[10]. Hubo que superar las resistencias de

algunos países para que no boicotearan el encuentro (Marruecos, Líbano y Siria) y, por encima de todo, fue imposible consensuar un texto entre los países implicados antes de la Conferencia. La Presidencia española organizó tres encuentros en Bruselas, al margen de las visitas *in situ*, con los doce socios para perfilar la Declaración de Barcelona y el anexo Programa de Trabajo, a partir de un proyecto europeo adoptado por el Consejo. De ese modo se llegó a Barcelona con algunas dificultades resueltas, sobre todo en el terreno económico (acuerdo sobre la creación de un área de libre comercio). Lo que no obstó para que la Conferencia estuviera a punto de fracasar, a causa de temas políticos y de seguridad, como el derecho a la autodeterminación, la no proliferación de armas nucleares y la lucha contra el terrorismo. El proceso de Barcelona se vio, como se temía, "contaminado" por el conflicto árabe-israelí, poniéndose en peligro la creación del proyectado marco global de relaciones euro-mediterráneas.

A pesar de todo, y gracias a las gestiones de la Presidencia española, se adoptó un texto final (Declaración de Barcelona). Lo que en la rueda de prensa final llevó a dicha Presidencia, junto a la Comisión y al ministro argelino, portavoz de los socios mediterráneos, a hablar de Barcelona como de un éxito. Todo apuntaba, sin embargo, a un desarrollo muy problemático de la asociación euro-mediterránea. El éxito de la diplomacia española en Barcelona, personalizado en la figura de Javier Solana, tuvo réditos notables tanto a un nivel interno (imagen de prestigio) como internacional (secretaría general de la OTAN para Solana).

Consejo Europeo de Madrid

La Presidencia española, que no pudo llevar adelante algunos objetivos propios en materia de PAC o de pesca, se planteó el Consejo Europeo como una etapa importante en el camino de la construcción europea de cara al año 2000. En ese sentido, Madrid hizo las veces de agenda. En otras palabras, se establecieron los calendarios o se bautizaron los proyectos de futuro. Ese es el caso de la moneda única, de la ampliación de la UE al Este y de la reforma del TUE.

El Consejo Europeo de Madrid de junio de 1989 había puesto en marcha la Unión Monetaria. Seis años después, y en la misma ciudad, el Consejo Europeo bautizó la moneda única, con el nombre de euro, y adoptó el calendario para la introducción de la misma. Así, en 1998, se decidiría qué países habían cumplido en 1997 los requisitos fijados en Maastricht para acceder a la moneda única, que sería introducida el 1 de enero de 1999. Esta fue la gran decisión del encuentro

de Madrid.

En ese terreno, tanto el Gobierno español como el PP expresaron su voluntad de que España estuviera entre los países que en 1999 accederían a la moneda única. El ministro de Economía, Pedro Solbes, escribía el mismo día en que comenzaba el Consejo Europeo de Madrid que "no hay nada que nos impida cumplir las condiciones de convergencia en 1997"[11]. Lo cierto es que a pesar de la mejora, en 1995, de las cifras del déficit público se estaba lejos de los objetivos fijados. Con las cifras de 1995 -inflación de un 4,7 %, tipos de interés de un 11,5 %, déficit público de un 5,9 % y deuda pública de un 64,8 % del PIB- España difícilmente podría hallarse en el pelotón de cabeza.

En materia de ampliación al Este, la Presidencia deseó rectificar la mala imagen de España entre los PECO, quienes la consideraban un obstáculo para su futura adhesión. En ese sentido, González propuso al Consejo Europeo que, como en el caso de Malta y de Chipre, la negociación de adhesión con los PECO se iniciase seis meses después de haber concluido la próxima conferencia intergubernamental. Ahora bien, este gesto rápido debería verse acompañado de una lenta gestión posterior (períodos transitorios largos) de modo que temas clave para España, como la reforma de la PAC o los Fondos Estructurales, no se vieran afectados por la nueva ampliación. En otras palabras, González cambiaba la retórica de "profundizar primero y ampliar después" por la aceptación de una ampliación rápida en lo político y lenta en lo económico. La voluntad española -fijar, ya en Madrid, un calendario de negociaciones idéntico para todos los candidatos- chocaba con el deseo de algunos países de establecer diferencias entre los candidatos (caso del apoyo a los tres de Visegrado, Hungría, Polonia y la República Checa, por parte de Alemania). Finalmente, Madrid alumbró una conclusión en la línea de la propuesta española, que dejaba suponer que las conversaciones se podrían iniciar en 1998. De ello se deducía en ese momento que los mejor preparados podrían llegar a ser miembros hacia el año 2000.

Tras recibir el informe del grupo de reflexión sobre la reforma del Tratado de Maastricht, la tercera gran decisión de la cumbre, impulsada por la Presidencia española, fue la fijación del 29 de marzo de 1996 como fecha de inicio de la conferencia intergubernamental. En este terreno, las dotes de moderación de González consiguieron un acuerdo a "medio camino" entre la voluntad del italiano Dini (inauguración solemne a un nivel de jefes de Estado y de Gobierno) y la negativa de Chirac a asistir a la misma. El Consejo Europeo de Madrid no estableció un mandato claro. De este

modo, la Presidencia italiana decidiría libremente en su momento. Se atrasaba así una decisión delicada en diciembre de 1995, dado el choque franco-italiano, a causa del voto favorable de Italia a las resoluciones de Naciones Unidas que poco antes habían condenado las pruebas nucleares francesas en el Pacífico. En este terreno, hay que apuntar que España se había abstenido en dichas votaciones haciendo uso del argumento de árbitro que se le supone a la Presidencia de turno.

Maastricht II

En realidad, el período de la Presidencia española estuvo plagado de "malentendidos" entre los socios. Las pruebas nucleares francesas o unas declaraciones alemanas contra la presencia italiana en la UEM constituyeron el *background* del Consejo Europeo extraordinario de Formentor (Mallorca), en el mes de setiembre. Con la cumbre, calificada de informal, González perseguía restablecer un consenso mínimo entre los Quince de cara a la prevista conferencia intergubernamental. En ese sentido, la reforma del Tratado de Maastricht salió de Formentor con un empujón importante: la decisión de comenzarla, como ya se ha dicho, durante la Presidencia italiana (primer semestre 1996).

La Presidencia española dedicó especial interés a la preparación de dicha conferencia. En ese sentido hay que recordar que, como vimos en el capítulo anterior, ya en el mes de marzo de 1995, España había presentado un documento de reflexión, similar en la forma -catálogo de propuestas- al elaborado por el grupo de reflexión presidido por el español Carlos Westendorp y a la contribución española (documento de discusión de julio de 1995) sobre la aportación de la UEO a la conferencia intergubernamental. Siempre, pues, catálogos de propuestas.

El trabajo de negociación y pacto realizado por Carlos Westendorp al frente del grupo de reflexión fue calificado de positivo por los socios europeos, ya que había sabido recoger en su Informe Final las diversas posiciones existentes. La prensa española, por su parte, destacó los temas prioritarios para España en la agenda de la próxima conferencia: el reequilibrio de los votos en el Consejo a partir de criterios demográficos, la ampliación de competencias en materia de empleo, el reforzamiento de la PESC y de temas próximos al ciudadano, como la protección de los derechos humanos y la lucha contra la droga y el terrorismo. El prestigio de haber presidido el grupo de reflexión se sumó a la larga trayectoria de Westendorp como negociador español en Bruselas. De ahí la decisión de González de nombrarlo ministro de Asuntos Exteriores, tras la marcha de Javier

Solana a la secretaría general de la OTAN.

A lo largo del segundo semestre de 1995, España también se hizo cargo de la "otra Presidencia". En efecto, por primera vez coincidían en un mismo Estado la Presidencia de la UE y la de la UEO. En este terreno, la Presidencia española se planteó, entre otros, dos grandes objetivos, vinculados al momento de cambio que vivía la seguridad europea: en primer lugar, impulsar la elaboración por parte de la UEO de su aportación a la conferencia sobre la base de un objetivo prefijado (identidad europea de seguridad y de defensa) y, en segundo lugar, desarrollar el papel operativo de la UEO sobre la base de las nuevas estructuras políticas acordadas con anterioridad, pensando esencialmente en futuras gestiones de crisis. Así pues, institucionalización, operatividad y función en el campo de la gestión de crisis son los tres grandes ejes que movieron a la Presidencia española y que quedaron recogidos en los resultados de la reunión del Consejo de Ministros de la UEO celebrada en Madrid (noviembre 1995)[12]. Si bien, a diferencia de otras épocas, había que hablar de un mayor pragmatismo español en materia de UEO. En ese sentido, la atención española se centró más en el ritmo (de ahí, la lógica del catálogo de propuestas que va de minimalismos a maximalismos) que en el objetivo, identidad europea de defensa.

Una vez acabada la bi-Presidencia española, el primer tercio de 1996 estuvo ocupado por la vida política interna. Si bien hay que apuntar que a nivel europeo, la sociedad española sufrió un impacto negativo a causa del conflicto bilateral con Bélgica debido a la voluntad de dicho país de no extraditar a España a dos personas supuestamente implicadas en actos terroristas de ETA. De ahí que, a principios de 1996, todo apuntara a que el tercer pilar de la UE, en su dimensión de lucha contra el terrorismo, pasaría a ocupar en el inmediato futuro un lugar privilegiado en la agenda europea de España.

7. DE GONZÁLEZ A AZNAR: CAMBIO Y CONTINUIDAD DE LA POLÍTICA ESPAÑOLA EN EUROPA (1996-1997)

Tras la victoria del Partido Popular en las elecciones de marzo de 1996, el 4 de mayo José María Aznar fue investido presidente del Gobierno, acabando así con el período socialista (1982-1996). En lo que respecta a las relaciones de España con la Unión Europea, 1996 es una fecha importante. Por una parte, España celebró los diez años de su ingreso en la Comunidad y, por otra, Bruselas hubo de tratar por primera vez con un ejecutivo español no presidido por González. Así, en 1996 el nuevo Gobierno conservador se encontró con un modelo de relación España-Europa creado durante una década por gobiernos socialistas y, de manera muy personal, por Felipe González. Por todo ello, España planteaba una pregunta importante en términos de construcción europea: ¿Qué cambios iba a introducir el nuevo Gobierno conservador?

Este capítulo aborda el período que va desde el inicio de la conferencia intergubernamental, en marzo de 1996, hasta los primeros meses de 1997, cubriendo, de hecho, el primer año del gobierno Aznar al frente de la política europea de España. Varios temas constituyen el centro de interés de este capítulo: el papel de España en la conferencia intergubernamental, centrado en el tercer pilar de la UE por su relación con la lucha contra el terrorismo; el proceso de recuperación económica de España y su impacto en la política del gobierno respecto del euro; la actitud de nuestro país frente a la ampliación al Este y los costes económicos derivados de la misma; la importante presencia de españoles en instancias europeas; y, finalmente, la reformulación del modelo español de integración en la OTAN.

¡Adiós, Felipe!

La solemne inauguración de la conferencia intergubernamental para la reforma del Tratado de Maastricht (Maastricht-2), que tuvo lugar en Turín (29 marzo de 1996), fue el acto de despedida de Felipe González como representante español en las cumbres europeas. Helmut Kohl, el otro veterano junto al propio González en las sesiones del Consejo Europeo, se encargó de recordar los once años de cumbres compartidas y de despedirlo. González se despidió recordando los dos grandes retos que España tenía de cara a los próximos años en Europa: primero, formar parte en 1999 del núcleo de países que accedan a la moneda única y, segundo, entrando en los temas que

conforman la agenda 2000, evitar que la ampliación al Este perjudique a los países de la cohesión; de ahí la necesidad de acompañar la ampliación al Este de un esfuerzo financiero adicional de los países más ricos de la Unión.

A los dos temas apuntados por González, como prioritarios en la agenda española, había que sumar un tercero, más inmediato. En efecto, los últimos meses del gobierno socialista estuvieron marcados por las malas relaciones con Bélgica a causa de la negativa de los jueces de dicho país a extraditar a dos presuntos colaboradores de la banda terrorista ETA. De ahí que el tema más inmediato en la agenda española en el momento del cambio de gobierno tuviera que ver, a corto plazo, con la firma por parte de los Quince de un nuevo convenio que facilitara la extradición entre los miembros de la Unión y, a largo plazo, con la eliminación del asilo político entre países de la Unión.

El tema de la extradición, junto a otros muchos de la agenda española conformada durante la década socialista, fueron asumidos por el Gobierno conservador. El primer año del gobierno Aznar mostró una gran continuidad en política europea respecto de la etapa anterior. Lo que es normal, si tenemos en cuenta que la política europea de los gobiernos socialistas había sido regularmente consensuada con las otras fuerzas políticas del Parlamento español. Así, de cara a Maastricht-2, el Parlamento español consensuó una posición negociadora[1] compartida por todos los partidos (a excepción, en algunos puntos, de Izquierda Unida).

El ministro de Asuntos Exteriores, Abel Matutes[2], definió la política exterior en términos de continuidad, tanto en lo que se refería a los vectores que articulan su proyección exterior - Europa, Mediterráneo e Iberoamérica-, como en lo que concernía a los temas centrales de la agenda europea: la reforma del Tratado de la Unión en la conferencia intergubernamental, destacando la consecución de un espacio judicial único o la eliminación del asilo político; la ampliación con una reforma previa del marco institucional; la consolidación de la Política Exterior y de Seguridad Común y la presencia de España en el grupo de cabeza de la moneda única. Si bien, el ministro se encargó de matizar, de entrada, aquellos temas en los que el gobierno conservador adoptó un perfil propio respecto de los anteriores ejecutivos socialistas. Así, hay que destacar la voluntad de intensificar las relaciones con Estados Unidos, diseñar un nuevo modelo de participación española en la OTAN y, finalmente, impulsar unas nuevas relaciones con Cuba, centradas en el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales en la isla.

El euro, un reto histórico para España

Desde la llegada del PP al poder, tanto las autoridades monetarias como el Gobierno de España habían reiterado su compromiso con el proyecto de Unión Monetaria y su voluntad de cumplir con todas las condiciones establecidas en el Tratado de Maastricht, de manera que España fuera uno de los países que se integrara en el área del euro desde su inicio[3]. En ese sentido, Aznar apuntó durante una visita a Holanda, a principios de 1997, que toda su política se orientaba hacia la entrada de España en el euro en 1999[4]. Esta afirmación vino a contrarrestar declaraciones anteriores, provenientes de Holanda o de Alemania, favorables a una unión monetaria reducida, sin contar con el despectivamente llamado "Club Méditerranée" (España, Italia y Portugal).

La presencia de España en el grupo de cabeza del euro condicionó la política doméstica en España. En efecto, al igual que ocurrió con el último gobierno socialista, los nacionalistas catalanes ofrecieron su apoyo parlamentario al gobierno de Aznar, sin mayoría absoluta en el Parlamento, a cambio de dos cosas: mayores concesiones autonomistas y aplicación estricta de los planes de convergencia para entrar en el euro en 1999. Se repite así el esquema de 1995, cuando CiU apoyaba al gobierno González con el argumento inmediato de conseguir una Presidencia exitosa de la Unión. De este modo, la agenda europea continuaba ocupando un lugar central en la política de pactos parlamentarios que el PP, al igual que el PSOE, necesitaba para gobernar.

La actitud del gobierno Aznar en relación con el euro, siempre positiva, pasó de una primera aproximación más política y flexible a otra mucho más ortodoxa y monetaria. Así, en el mes de octubre de 1996 el *Financial Times* publicó una entrevista con el presidente español en la que éste mencionó contactos con su homólogo italiano, Romano Prodi, para flexibilizar desde el Sur los criterios de ingreso en el euro. Poco antes, el diario *ABC* había hablado de un bloque conservador Madrid-París-Londres (Aznar-Chirac-Major) dispuesto a facilitar la entrada de España en la moneda única. Sin embargo, dados los buenos resultados de la economía española a finales de 1996 y, sobre todo durante los primeros meses de 1997, el gobierno español adoptó una actitud más rígida. En ese sentido, Aznar pidió que se respetaran los calendarios previstos y se mostró contrario a cualquier tipo de flexibilización.

La actitud del Gobierno español venía avalada por las cifras que le permitían acortar distancias con sus socios comunitarios, sobre todo en lo que respecta a la inflación, a los tipos de interés y al déficit público. De hecho, el Ecofin, celebrado en mayo de 1997, dio el visto bueno al

plan de convergencia español que primaba la lucha contra el déficit y contra la inflación, posponiendo otros aspectos de tipo social, congelando el sueldo de los funcionarios y reduciendo en buena medida el capítulo de inversiones. Al mismo tiempo hay que apuntar que la cifra de paro en 1996 fue la más baja desde 1982, el 13,82 % de la población activa. Los buenos resultados en el terreno económico se vieron favorecidos por los acuerdos entre sindicatos y empresarios. El clima positivo en el terreno social y económico chocó, sin embargo, con un clima político negativo. En este sentido, hay que señalar los fuertes enfrentamientos entre partidos políticos a causa, sobre todo, del mercado de las telecomunicaciones, así como una fuerte contestación de jueces y fiscales, ligada a la celebración de polémicos procesos a políticos y financieros.

Volviendo al euro, éste se había convertido para José María Aznar en su símbolo europeísta por excelencia. Asumiendo un discurso propio de Felipe González, el presidente Aznar hablaba del reto del euro utilizando el mismo lenguaje, trascendental e histórico, que su antecesor durante la negociación del Tratado de Maastricht. Así, según Aznar, "por primera vez España no puede perder el tren de la historia, ser fundador de la nueva Unión Europea"[5]. El discurso en términos históricos -el temor a verse alejados de Europa- fue completado por Aznar con un discurso en términos de futuro ya que, según él, el ingreso en el euro significaría "el bienestar, el empleo y el futuro de España". Así pues, Aznar continuaba haciendo uso del "discurso histórico" que había caracterizado al europeísmo español durante la etapa González.

Asilo político: el caballo de batalla español

Aznar se estrenó como representante español en el Consejo Europeo de Florencia (junio 1996). Llegó a su primera cumbre con una demanda muy concreta: impulsar la negociación de un nuevo convenio europeo de extradición con el fin de que el mismo fuera aprobado dentro de la Presidencia italiana. Aznar expresó el deseo español de que el texto plasmara el compromiso de los Quince de entregar a todas las personas perseguidas por terrorismo o por pertenencia a banda armada. La posición española en el Consejo Europeo fue apoyada por Francia, continuando así con la política de colaboración mostrada por la Presidencia Chirac con el Gobierno español en materia de persecución de los terroristas de ETA. Hay que recordar que la prisa mostrada por el Gobierno español en materia de extradición estaba directamente relacionada con los problemas tenidos con la justicia belga en torno a la negativa de extraditar a dos presuntos colaboradores de ETA.

De modo genérico el discurso de Aznar se centró en la necesidad de que los mecanismos de cooperación policial y judicial de los Quince se reforzaran. De ahí el apoyo español al desarrollo de Europol y de un espacio judicial europeo. Tras esos temas, el Gobierno español perseguía un objetivo claro: la lucha contra el terrorismo. Y en base a ello defendía la idea de una política europea más coherente y homogénea en materia de asilo y extradición. Aznar expuso, ya en Florencia, una idea que iba a marcar la agenda española en la conferencia intergubernamental. Esa idea consiste en defender que el asilo político no cabe en la Europa comunitaria, dado que se trata de una asociación de Estados democráticos, donde existe pleno reconocimiento de los derechos políticos.

Aznar salió satisfecho de la cumbre de Florencia. Por una parte, la Presidencia italiana anunció que el Reino Unido había dado su visto bueno al compromiso que permitiría la creación de Europol. Y, por otra parte, lo más importante para la demanda de Aznar fue que los Quince se comprometieron a concluir en el mismo mes de junio de 1996 el convenio de extradición, tal y como había solicitado España. El mandato del Consejo Europeo relativo a la conclusión del convenio de extradición en el plazo previsto se cumplió no sin dificultades, a causa de reticencias holandesas. Lo que no obvió para que el Gobierno español presentara el acuerdo final sobre el texto del convenio como un éxito propio. Dentro de España, sin embargo, el grupo socialista se encargó de clarificar que la interpretación maximalista del Gobierno español -la práctica eliminación del asilo político en los países comunitarios para los autores o colaboradores en actos terroristas- podría verse totalmente desdibujada si los Estados firmantes no adaptaran sus legislaciones nacionales a dicho convenio o formularan reservas a la obligatoriedad de conceder la extradición, relativizando así el éxito político del gobierno Aznar en la materia. De ahí que la oposición socialista hablara en España de avance en el terreno de los principios aunque con grandes dudas en cuanto a sus consecuencias prácticas.

Reforzando la política iniciada en la cumbre de Florencia, Aznar llegó a la cumbre de Dublín (diciembre 1996) con una agenda nacional en la que de nuevo dominaba el tema del asilo político. En ese caso, el Presidente español propuso que la reforma del Tratado de Maastricht incluyera la prohibición del asilo político entre los países comunitarios, junto al reforzamiento de Europol y la potenciación del espacio judicial europeo. En lo que respecta al reforzamiento del tercer pilar, España se sumaba a la política defendida por Francia y Alemania.

El presidente Aznar valoró positivamente, desde el punto de vista español, la cumbre de Dublín, en tanto que los quince jefes de Estado y de Gobierno asumieron un compromiso político en la lucha contra el terrorismo y la criminalidad, al solicitar a la conferencia intergubernamental que "desarrolle la importante propuesta que se ha hecho de modificar el concepto de ciudadanía europea mediante la modificación de los tratados para establecer como un principio claro que ningún ciudadano de un Estado miembro de la Unión pueda solicitar asilo en otro estado miembro".

El éxito político de Aznar en la cumbre de Dublín se vio más tarde empañado por las reacciones internas de algunos socios comunitarios. En efecto, las presiones de las asociaciones de derechos humanos o los mismos textos constitucionales de algunos países comunitarios hacían poner en duda, en los primeros meses de 1997, que la propuesta española, transformada en compromiso político en Dublín, se tradujera en un acuerdo fácil de cara a la cumbre de Amsterdam, que habría de dar luz verde a la reforma del Tratado. La Presidencia holandesa (primer semestre de 1997) se encargó de buscar una redacción capaz de satisfacer a todas las partes y que, sin duda, quedaría lejos del deseo español. Ante dicha posibilidad el Gobierno español se mostró cauto, sin que nada hiciera pensar que España podría llegar a hacer uso del bloqueo de la reforma en Amsterdam si no salía adelante su propuesta en materia de desaparición del asilo político para los nacionales comunitarios en el interior de la UE.

Una ampliación sin costes

Abel Matutes fue cauto al hablar de la posición española en materia de ampliación al Este. Siguiendo la política del anterior ejecutivo, Matutes se mostró favorable a la misma. Ante la idea extendida de que España era reacia a tal ampliación, Matutes escribió en relación a dichos países que, "sinceramente, asumimos que los vecinos de nuestros vecinos lo son también de España"[6]. En otras palabras, el ejecutivo del PP mantenía la posición ya conocida de favorecer la ampliación, siempre que ésta no suponga costes para los países de la cohesión o para las economías agrícolas. En ese sentido, el mismo Matutes apuntó, en relación con las perspectivas financieras de cara al 2000, que "el Gobierno español cree que la UE debe contar con recursos suficientes para hacer frente a su ambicioso programa. Es ingenuo o malicioso intentar hacer creer a los ciudadanos europeos que la ampliación puede hacerse gratis. No olvidemos que la media de riqueza de las nuevas democracias del este de Europa está muy alejada de la comunitaria. Pero la Unión tiene

mecanismos suficientes para plantear la integración de estos países de manera que no atente contra el acervo comunitario"[7]. En otras palabras, el Gobierno español estaba a favor de la ampliación al Este siempre que la misma no se haga a costa del acervo. Léase, por acervo, ayudas agrícolas y Fondo de Cohesión.

A lo largo de todo el año, tanto el Gobierno español como Felipe González, desde la oposición, alertaron contra el peligro del estancamiento del presupuesto comunitario, ya que de ello se derivaría, en el caso de seguir adelante la ampliación, una reducción en materia de Fondo de Cohesión y de ayudas agrícolas. Fue en el terreno agrícola en el que la sociedad española experimentó en 1996 y 1997 una reacción más antieuropeísta, vinculada sobre todo al conflicto del olivar. El carácter mediterráneo de esta producción, confrontado al origen austríaco del comisario de Agricultura, generó una opinión en contra de la Comisión poco conocida antes en España. Las dudas sobre el carácter positivo de pertenecer a la Unión iban en aumento debido, entre otras cosas, a la impunidad de los ataques sufridos por las producciones agrícolas españolas en territorio francés: ataques a camiones, por ejemplo, y con ello al principio de la libre circulación de mercancías.

De modo genérico el gobierno español intentó no abordar durante su primer año de mandato el tema financiero, sabedor de que sería el gran debate al que debería hacer frente en breve. En ese sentido el diario *El País*, muy crítico con el gobierno Aznar, recogía tras la cumbre de Dublín (diciembre 1996) que "para comparar a Aznar con su predecesor habrá que esperar a cónclaves con grandes reformas o pelea financiera de por medio"[8], como el de Edimburgo en 1992, cuando se dotó el Fondo de Cohesión, o el de Cannes de 1995, cuando se aprobó la financiación para el partenariado euro-mediterráneo. Aznar no había querido estrenarse en Europa con peleas financieras, pero su Gobierno era consciente de que éstas iban a llegar en breve, y España era uno de los países que tenía más que perder. De cara a aplazar el tema financiero, el Gobierno español presionó, con éxito, para que la presidencia holandesa (primer semestre 1997) retirara de la agenda del Ecofin a principios de 1997 la discusión formal sobre las perspectivas financieras plurianuales, las ayudas estructurales y la PAC en la perspectiva de la ampliación al Este.

En suma, el tema de la ampliación al Este fue abordado con cautela por el Gobierno español. Tal y como Aznar indicó durante su encuentro con Helmut Kohl en enero de 1997, España no tiene recelos frente a la ampliación, pero advirtió que el proceso de negociación tendrá "su desarrollo y sus plazos". Todo ello ligado, como se había destacado, a la negociación de las perspectivas

financieras.

De Westendorp a Westendorp

Los dos temas apuntados -asilo político y entrada en el euro- ocuparon la agenda europea del gobierno Aznar. De modo general se puede decir que el Gobierno dio poco relieve en términos políticos y de opinión pública a la reforma del Tratado de Maastricht, si exceptuamos el tema del asilo, "caballo de batalla de España en la reforma del Tratado" en palabras del propio Aznar.

En ese sentido, el líder de la oposición, Felipe González, comparó su visión de Europa con la concepción del Gobierno del PP criticando que éste pretendiera defender en el proceso de reforma del Tratado los intereses nacionales de España *strictu sensu*. De ahí el bajo perfil de la participación española en la conferencia intergubernamental de 1996-1997. Eso sí, con una excepción: el activismo mostrado en el tema del asilo político.

En lo que respecta a la posición española en los temas centrales de la reforma -instituciones, PESC y defensa- hay que apuntar que la misma no se vio afectada por el cambio de Gobierno. Entre otras razones porque las fuerzas políticas españolas habían consensuado una posición nacional para defender durante la conferencia intergubernamental. Posición que quedó reflejada en el ya citado dictamen parlamentario, de diciembre de 1995, que sirvió de base tanto para los negociadores del gobierno socialista, entre marzo y mayo de 1996, como después para los negociadores del gobierno del PP. Hay que apuntar que dicho dictamen se inspiró en el trabajo realizado en 1995 por Carlos Westendorp como presidente del grupo de reflexión[9]. El mismo Westendorp fue el encargado de redactar la introducción del texto[10] presentado como posición española, con motivo de la inauguración de la conferencia intergubernamental en Turín, en marzo de 1996.

La prudencia inspirada por Westendorp en relación con la reforma de las instituciones y de la PESC fue la tónica general de la actitud española durante la conferencia. Se puede hablar de una prudencia basada en una visión gradualista de la construcción europea y en una concepción del propio país como grande, en términos demográficos, y del Sur, en términos geoeconómicos. En ese sentido, hay que recordar que, en materia de PESC, España se sumó a la posición mayoritaria tanto en términos de elaboración de política exterior como de mecanismos de toma de decisiones. En relación con el primer tema, España defendió la creación de una Célula de Análisis, localizada en el Consejo, y presidida por el Secretario General del mismo que haría las funciones de Sr./Sra. PESC.

En relación con el segundo tema, Jorge Dezcallar, embajador en misión especial para la PESC, resumió la prudencia española al decir que "hay que acabar con la unanimidad e introducir la mayoría cualificada, pero sin olvidar una cláusula de salvaguardia, de manera que España, por ejemplo, en ningún caso se viera obligada a aceptar una posición sobre Gibraltar contraria a sus intereses vitales"[11]. En suma, dar mayor papel al Consejo e introducir la mayoría cualificada, con la salvaguardia de los intereses vitales, resumen la posición prudente del gobierno español en materia de reforma de la PESC.

En lo que respecta a la dimensión de defensa de la UE, el gobierno Aznar siguió la línea del gobierno anterior de apoyo a las propuestas franco-alemanas en este terreno. De ahí el apoyo español al documento franco-alemán, presentado en marzo de 1997, que pretendía reforzar el papel militar de la UEO. Hay que apuntar que dicho documento estaba centrado en la idea defendida en todos los textos españoles desde 1995; esto es, la progresiva incorporación de la UEO a la UE. El activismo de España en materia de presencia militar en operaciones humanitarias y de mantenimiento de la paz siguió con el gobierno Aznar, tal y como demostró el envío de 500 soldados a Albania en abril de 1997. También hay que recordar que España fue el único país dispuesto a enviar tropas al Zaire en el momento en que Francia hizo, en noviembre de 1996, una propuesta en tal sentido, unánimemente rechazada por sus socios europeos.

En materia institucional, la preocupación española a lo largo de la conferencia estuvo centrada, como no podía ser menos, en la asignación de votos en el Consejo para alcanzar la mayoría cualificada. Dada la trayectoria española en años anteriores y, desde la perspectiva de defensa de los intereses nacionales, el gobierno del PP exigía reequilibrar población y número de votos. En concreto, la propuesta española de mayoría cualificada exigía que ésta fuera equivalente a un 70 % de la población de la Unión.

Si en la conferencia (1996-1997) el papel de España no fue muy destacado --si exceptuamos el tema del asilo político--, no ocurre lo mismo cuando se trata de valorar la influencia algunos de españoles en Europa. En efecto, el cambio de Gobierno en España fue acompañado de una proliferación de socialistas españoles en cargos de trascendencia en Europa. Durante 1996 y en los primeros meses de 1997 hay que mencionar la elección de Javier Solana como secretario general de la OTAN; de Ricard Pérez Casado como administrador de la UE en Mostar; de Miguel Ángel Moratinos como enviado especial de la UE al proceso de paz de Oriente Medio; de Lluís Maria de

Puig como presidente de la asamblea de la UEO; de Felipe González como mediador electoral de la OSCE en Serbia y, finalmente, la elección, en mayo de 1997, de Carlos Westendorp como alto representante de la comunidad internacional en Bosnia. A los destacados socialistas españoles que ocuparon en ese momento puestos diplomáticos relevantes en Europa hay que sumar la elección, en enero de 1997, del democristiano José María Gil Robles, símbolo del antifranquismo europeísta, como presidente del Parlamento Europeo.

El triángulo USA, OTAN y Cuba

Diez años después de la celebración del referéndum para la permanencia de España en la OTAN, las relaciones con la Alianza comenzaron una nueva etapa. A finales de 1995, cuando Solana fue elegido secretario general de la OTAN, la prensa española ya habló de contrapartidas. En otras palabras, la plena integración de España en la estructura militar. Sin embargo, tanto el PP como el PSOE apuntaron en sus programas electorales, para las generales de marzo de 1996, que no propondrían tal integración. Ahora bien, una vez concluidas las elecciones, con la victoria del PP, los dos partidos mayoritarios colaboraron en la reformulación del papel español en la OTAN. El mejor ejemplo en ese sentido es el discurso pronunciado por el rey de España durante una visita a la sede de la OTAN, en abril de 1996. En ese momento, el Gobierno en funciones, presidido por González, consultó con el PP, en proceso de formar gobierno, el contenido del texto. En el mismo, el Rey hizo mención a la necesidad de reformar la estructura de la OTAN de tal manera que la plena integración de España fuera posible. En otras palabras, si el PSOE hubiera ganado las elecciones la política hubiera sido la misma[12].

Así pues, en 1996 y en un ambiente totalmente alejado de los duros debates de diez años atrás, el tradicional modelo español de participación en la OTAN parecía superado. Dos hechos lo hacían evidente: por una parte, la incomodidad que generaba la no participación española en la estructura militar cuando se trataba de participar en operaciones multinacionales, como la de Bosnia o la de Albania y, por otra parte, el temor español, ante la posible ampliación de la OTAN al Este, de quedar en segunda fila.

De ahí que, en el mes de noviembre de 1996, el Parlamento español aprobara una resolución que legitimaba la participación española en las negociaciones de reforma de la estructura de la Alianza con vistas a la plena integración de España en la nueva OTAN. La actitud española de cara

a dicha reforma estuvo marcada por el deseo del Gobierno de desempeñar un papel destacado en la nueva OTAN, totalmente alejado de la imagen de la España de los ochenta, como *reluctant partner*[13]; en línea, de hecho, con la política adoptada en los años anteriores en materia militar (fuerzas de mantenimiento de la paz). A lo que se sumó la defensa de intereses concretos. Dos ejes marcaron la actuación de España en las negociaciones para la reforma de la OTAN: primero, hacerse con un papel regional destacado en la zona del Mediterráneo y del Atlántico, gracias a la creación de una comandancia multinacional radicada en España, generando así problemas de competencias con Portugal, y, segundo, conseguir una victoria política frente a Gibraltar, solicitando la desaparición de la comandancia de cuarto nivel ubicada en el Peñón. Estos dos ejes marcaron la política negociadora de España en el marco de las reformas de la OTAN. Esta negociación no despertó ningún interés a un nivel interno, si se exceptúa el caso de las Canarias, donde la clase política local planteó exigencias en relación con la asignación de comandancias en la zona del Atlántico. Las exigencias canarias de quedar en una zona comandada desde España hacían prever un enfrentamiento entre España y Portugal en defensa de parcelas de poder en el organigrama militar de la OTAN.

La política de "buen alumno" de España en materia OTAN se vio compensada con la decisión del Consejo Atlántico (diciembre 1996) de celebrar en Madrid, en julio de 1997, una cumbre para adoptar la nueva estructura de la organización y para iniciar las negociaciones de adhesión con países del Este. Decisión inspirada por el ejecutivo estadounidense, doblemente satisfecho con la política del Gobierno español, ya que más allá del cambio esperado en el tema OTAN, el cambio inesperado, que más satisfizo a Washington, fue la actitud del gobierno Aznar con respecto al régimen de Fidel Castro.

En este tema hay que hablar de cambio radical en la política exterior de España. Recordemos que, en el Consejo Europeo de Madrid (diciembre 1995), González impulsó continuar el diálogo y la cooperación con Cuba, solicitando a la Comisión un proyecto para un Acuerdo de Cooperación Económica y Comercial. La política de diálogo constructivo, inspirada por los gobiernos de González, como política de la Unión se vio radicalmente transformada por el gobierno Aznar, que asumió el liderazgo de la adopción por parte de la UE de una posición común PESC dura frente al régimen de Castro. El texto de partida español, una vez suavizado por parte de algunos socios comunitarios, se adoptó como posición común de la UE en el mes de diciembre de

1996. En suma, la política de acoso del régimen de Castro por parte del gobierno Aznar supuso un giro copernicano en la dimensión internacional de España, ya que alteró uno de los principios asentados en época de Franco: el apoyo fraternal de España al David cubano frente al Goliath estadounidense.

En suma, el primer año del gobierno Aznar al frente de la política europea de España puede ser interpretado en términos globales de continuidad, tanto en el discurso como en la práctica política. Sin embargo, temas puntuales como el de las relaciones con Cuba son simbólicos de cara a perfilar una cierta voluntad de diferencia con respecto al período González.

8. ESPAÑA EN EL NÚCLEO DURO DE EUROPA: PLENA PARTICIPACIÓN EN LA OTAN Y EN EL EURO (1997-1998)

El gobierno Aznar persiguió durante su segundo año de mandato la creación de una imagen propia en el ámbito europeo e internacional, para diferenciarse así del período González. En parte hay que hablar de elementos nuevos, ya que el tradicional consenso en política exterior y europea entre los dos grandes partidos empezó a alterarse. En efecto, el PSOE se desmarcó de la política gubernamental en varios temas (Cuba, crisis iraquí y política europea de empleo). Hay que apuntar también que el marco interno del PSOE se vio profundamente alterado en el período en cuestión. En primer lugar, la dimisión de González, en junio de 1997, llevó a la elección de Joaquín Almunia como secretario general del partido. En segundo lugar, el propio Almunia fue derrotado por Josep Borrell en las primarias convocadas por el PSOE, en abril de 1998, para elegir al candidato del partido a la Presidencia de Gobierno. Por su parte, si bien González centró su actividad en el marco internacional (representante OSCE-UE en Yugoslavia), existía todavía un "fantasma González" a un nivel doméstico y, de modo muy especial, en la política europea del país. En ese sentido, hay que destacar que Aznar comenzó a presentar su gestión en Europa en términos de eficacia (cifras económicas, participación en el euro, homologación en la OTAN), exhibiendo dicha eficacia como alternativa a la retórica europeísta de González. En otras palabras, el gobierno del PP estaba creando un contra-discurso en materia europea, basado en la eficacia y en los resultados concretos, con una voluntad clara de alejarse de "la gran arquitectura de Europa".

Este capítulo aborda el año que transcurre entre dos citas importantes para la construcción europea: el Consejo Europeo de Amsterdam, en junio de 1997 y la cumbre del euro, en mayo de 1998. En el mismo período también se celebró el Consejo Atlántico de Madrid. El período es rico en citas históricas. Los temas aquí tratados están centrados, justamente, en la respuesta de España a los compromisos de dichas citas: reforma del Tratado de la UE, reforma de la estructura y ampliación de la OTAN, y puesta en marcha de la tercera fase de la UEM, con la selección de los países participantes.

OTAN: el fin de la excentricidad

Ante la celebración en Madrid, durante el mes de julio de 1997, del Consejo Atlántico a un

nivel de jefes de Estado y de Gobierno, el Gobierno español venía anunciando su deseo de llevar a cabo una incorporación plena en la estructura militar surgida de la reforma. En ese sentido, el ministro de Defensa anunció en el Parlamento, en relación con la cumbre de Madrid, que "para España, supone la posibilidad de participar plenamente en la nueva OTAN, lo que es un enorme paso adelante, se rompe la relativa excentricidad de la participación española y supone la normalización plena de las relaciones que manteníamos con nuestros aliados. Pasamos a ser artífices y actores de la reforma, con todo nuestro peso como nación"[1]. Así pues, España, que había sido muy activa en las fuerzas de mantenimiento de la paz en Europa -a finales de 1997, con tropas en Bosnia, 1.500 personas, y en Albania, 325 personas-, definía su modelo de participación en la estructura de la seguridad europea, optando por la plena incorporación en la nueva estructura militar de la OTAN. Ahora bien, tal y como apuntaba el ministro, España, en tanto que artífice de la reforma, exigió algunas cosas. De entrada, la instalación en España de un submando OTAN. En este terreno, el Gobierno español contaba con el apoyo de Estados Unidos[2]. La demanda española en cuestión planteó problemas desde el primer momento. En concreto, dos tipos de problemas.

En primer lugar, la demanda española chocaba con los intereses de Portugal, ya que España solicitaba que todo el territorio español (incluidas las islas Canarias) dependiera del submando instalado en España, integrado en el mando europeo (Saceur). Ello haría que territorio marítimo (corredor marítimo entre la península y Canarias), hasta entonces controlado por un submando del Saclant (mando del Atlántico) en Portugal, pasara al nuevo submando español.

En segundo lugar, España daba por asumida la desaparición del mando en Gibraltar (Gibmed) por la propia lógica de la reforma, que comporta la desaparición de todos los mandos de cuarto nivel, como el de Gibraltar. Con ello, el mando en España pasaría a controlar el estrecho. El Reino Unido, por su parte, no veía así las cosas, ya que exigía el fin de las restricciones navales y aéreas impuestas por España a Gibraltar, a cambio de la desaparición del Gibmed.

La aspiración del Gobierno español de anunciar durante la cumbre de Madrid (8-9 julio 1997) su "decisión" de incorporarse a la nueva estructura militar quedó finalmente rebajada en la declaración final de la cumbre a una tímida "disposición" a participar plenamente en la nueva estructura militar.

Los problemas de la incorporación española hay que situarlos sobre todo en el contexto del contencioso hispano-británico por Gibraltar. En ese sentido, hay que apuntar que la cumbre de

Madrid fue escenario de dicho contencioso. Así, al inicio de la cumbre, Robin Cook anunció que el Reino Unido vetaría la integración española en la nueva estructura militar si no se permitía operar libremente a los aviones británicos desde el aeropuerto de Gibraltar. La negativa española, en ese sentido, se sustenta en su negociación sobre la soberanía del peñón y en el hecho de que el aeropuerto fue construido en un territorio (el istmo que une Gibraltar con la península) que no fue cedido por España al Reino Unido, sino usurpado.

Durante la cumbre, España no consiguió, como deseaba, que el comunicado final recogiera, aún sin haberse acabado el diseño de la nueva estructura militar, la creación de un submando en territorio español. A pesar del apoyo estadounidense en ese sentido, Francia, Gran Bretaña e Italia, apuntaron la necesidad de esperar a tener todo el tema cerrado, en diciembre de 1997[3]. España, por su parte, prefirió retardar, como ya hemos visto, el anuncio de su clara decisión de incorporarse en tanto no se hubieran resuelto determinados "problemas técnicos"[4].

En el terreno hispano-portugués se llegó a un acuerdo en setiembre, por el cual el submando en Portugal tendría a su cargo el pasillo de acceso hasta las Canarias, pero el submando en España vería ampliada su zona de control hacia el oeste al sur de la península, de tal modo que desde el nuevo submando en España se controlaría, en coordinación con el portugués, el acceso oriental al estrecho de Gibraltar.

El problema hispano-británico fue más complejo. Así, el día antes del inicio del Consejo Atlántico del mes de diciembre (1997), en Bruselas, el Reino Unido vetaba la creación de un submando en España. Finalmente, y tras solucionar un contencioso greco-turco que paralizaba la reforma de la estructura militar, el Reino Unido retiró su veto contra España. Si bien, una vez aprobada la nueva estructura militar de la OTAN, el Reino Unido anunció que vetaría el plan de implementación de dicha estructura que debía aprobarse en diciembre de 1998. España, por su parte, hizo saber que sólo levantaría las restricciones al aeropuerto de Gibraltar en el caso de actividades de la OTAN. A pesar de las amenazas británicas, el gobierno español comenzó la adaptación de las instalaciones para el nuevo submando, en la zona de Madrid, con fondos nacionales.

La decisión del Gobierno español de integrarse en la nueva estructura militar fue ratificada en el Parlamento por todos los grupos políticos, a excepción de Izquierda Unida, que consideró vulnerado el resultado del referéndum de 1986. En términos de opinión pública, hay que apuntar

que el tema de la OTAN había perdido relevancia entre los españoles. No es extraño, pues, que los indiferentes y los no sabe/no contesta estuvieran por delante (41,4 %) de los que consideraban positiva (38,9 %) o negativa (19,6 %) la presencia de España en dicha organización[5].

La actuación del Gobierno español durante la cumbre de Madrid mereció críticas externas. En concreto, la prensa francesa criticó la actitud española de alineamiento sin condiciones con la política estadounidense en temas que afectaban al flanco sur, como la ampliación de la OTAN al Este[6]. En ese sentido, si bien España había apoyado la adhesión de Rumania a la OTAN, con la intención de lograr, en palabras del ministro de Defensa, "un mayor equilibrio norte-sur"[7], esa actitud varió en cuanto Estados Unidos se mostró contrario a la misma y favorable a la adhesión, tan sólo, de tres países del Este (República Checa, Polonia y Hungría). Este tema da paso a una de las características que está marcando la política exterior del gobierno Aznar: la aproximación a Estados Unidos en la esfera internacional.

Relaciones transatlánticas

El alineamiento del gobierno Aznar con Estados Unidos en la esfera internacional era cada vez más evidente. Si desde la llegada del PP al poder se observó una fractura importante con el PSOE a causa de la política a seguir con Cuba, ésta se veía cada vez más confirmada. Las relaciones con Cuba y la actitud del Gobierno español frente a la crisis de Irak constituyeron, en 1997 y 1998, los dos temas claros de fractura en el Parlamento español en materia de política exterior. Se podría decir que la desaparición del consenso en el Parlamento y el distanciamiento de España respecto de las tradicionales alianzas europeas en el marco internacional fueron las consecuencias derivadas de la política Aznar en materia de relaciones hispano-estadounidenses.

Las relaciones hispano-cubanas fueron centro de atención durante el período que va de la primavera de 1997 a la de 1998, sobre todo si tenemos en cuenta que 1998 era una fecha importante para ambos países, dado el valor simbólico de la celebración del centenario de la independencia cubana. Amplios sectores esperaban una visita del rey de España con dicho motivo, teniendo en cuenta, además, que Cuba era el único país iberoamericano que el Rey aún no había visitado. En relación con dicha visita hay que apuntar que el embajador de Estados Unidos en España manifestó el desagrado de su país con la misma[8]. Todo ello en las mismas fechas en que el embajador anunciaba el apoyo de Washington al deseo español de tener un submando OTAN[9].

A pesar de los importantes intereses económicos de España en Cuba y del impresionante despliegue realizado por la televisión pública española para seguir la visita del papa Juan Pablo II a la isla, el gobierno Aznar no llevó a cabo el nombramiento de un nuevo embajador en La Habana (plaza vacante desde noviembre de 1996) hasta abril de 1998. Cosa que hizo, por sorpresa, durante una sesión parlamentaria. Se puede concluir que el gobierno Aznar había ideologizado la relación hispano-cubana, convirtiéndola en el paradigma de su política exterior, "una de cuyas referencias esenciales es la defensa de las libertades y el fomento de las relaciones de los regímenes democráticos"[10], negando a dicho país la lógica del "diálogo constructivo", que sí le aplicaba el gobierno González. El gobierno Aznar, sin embargo, sí aplicaba la lógica del diálogo constructivo en otras situaciones de no respeto de los derechos humanos, como en el caso de China[11].

Al margen del recurrente tema cubano, el acercamiento entre el gobierno Aznar y los Estados Unidos se dejó notar durante las crisis con Irak. En efecto, tanto en noviembre de 1997 como en febrero de 1998, el gobierno español se alineó, sin ningún tipo de reparo, con la posición estadounidense. Hay que apuntar que en las mismas fechas, último trimestre de 1997, España buscaba el apoyo de Estados Unidos en su contencioso con el Reino Unido dentro del marco de la OTAN. Así pues, el Gobierno español se mostró favorable a acciones militares y se posicionó junto a la alianza anglosajona (USA, Reino Unido, Australia, Canadá), dando permiso al ejército americano para hacer uso de bases en España. La posición del Gobierno en plena crisis de febrero, conocida en España a través de unas declaraciones de Tony Blair a la CNN, desató la polémica. Ante la reacción de las fuerzas parlamentarias, Aznar apuntó claramente que los aliados de España en esta crisis eran los Estados Unidos, y no Francia o Italia[12]. Todo ello ofreció dos resultados. A un nivel externo, un nuevo posicionamiento de España en la recurrente fractura Estados Unidos-Francia en materia de seguridad internacional. A un nivel interno, la elaboración por parte del Gobierno, en momentos de crisis internacional, de la política exterior en solitario. En efecto, sólo el partido de Aznar se mostró favorable en el Parlamento al uso de la fuerza en la crisis iraquí, sin contar, tan siquiera, con el tradicional apoyo parlamentario de los partidos nacionalistas[13].

España, caso especial

Los resultados del Consejo Europeo de Amsterdam (junio 1997) fueron calificados por Aznar de "razonablemente positivos y de paso adelante en la construcción europea"[14]. En ese

sentido, el presidente destacó las aportaciones españolas a los resultados de Amsterdam y, en concreto, a la reforma del Tratado. Hay que apuntar, de entrada, que la agenda de los negociadores españoles en la conferencia había estado dominada por tres temas. Se trata de la reforma institucional, la regulación del asilo político en el marco de la Unión y el reconocimiento de la especificidad de las regiones ultraperiféricas, caso de Canarias.

En relación con la reforma del Tratado, el Parlamento español había adoptado, antes de la cumbre de Amsterdam, un Informe con el voto positivo de todos los partidos, a excepción de Izquierda Unida[15]. En definitiva, pues, existía un claro consenso a un nivel interno en lo que se refiere a los objetivos perseguidos por España con la reforma del TUE. Las controversias entre los partidos tuvieron más bien que ver con sus diferentes apreciaciones sobre los resultados de la cumbre de Amsterdam. Frente a los éxitos apuntados por Aznar, el socialista Almunia habló, en cambio, de resultados decepcionantes[16].

En relación con la reforma institucional, España defendía una modificación de la asignación de votos en el Consejo que tuviera más en cuenta las diferencias de población de los Estados miembros, para corregir el desequilibrio que se había ido produciendo entre Estados grandes, medianos y pequeños. Al mismo tiempo, España proponía un tratamiento global y equilibrado de las cuestiones relativas al Consejo (número de votos por país) y a la Comisión (número de comisarios por país)[17]. El tema de la reforma institucional, que quedó finalmente aparcado, fue el único que llevó a hablar a algunos dirigentes españoles, pocos días antes de la cumbre, de bloqueo por parte española si no quedaban cubiertas las aspiraciones del país.

En el terreno de las aspiraciones, España expresó, bajo la idea general de revalorizar el criterio de la población, el deseo de contar con el mismo número de votos que los países grandes, en el supuesto de perder un comisario. En este sentido, la prensa española recordó que, durante las negociaciones de adhesión, nuestro país había renunciado a equipararse con los grandes en número de votos en el Consejo, quedándose con ocho en lugar de diez, a cambio de tener dos españoles en la Comisión en lugar de uno. De ahí que España planteara a lo largo de la conferencia la necesaria vinculación entre la reforma del Consejo y la de la Comisión, donde la disminución del número de comisarios le afectará.

Aznar recordó ante el Parlamento dichas cuestiones para acabar apuntando como un éxito español que, de cara a las decisiones futuras sobre esos temas no resueltos en Amsterdam, "la

Conferencia ha reconocido que, en el ámbito de la reforma institucional, España constituye un caso especial cuyo tratamiento debe dar lugar a una solución adecuada, en todo caso antes de que se produzca la ampliación. Queda así aceptado por los Estados miembros, pues, que es preciso mantener el delicado equilibrio obtenido por España en la negociación de su adhesión en 1986. Este equilibrio fue alterado en la última ampliación en que la pura transposición mecánica del umbral de mayoría desconoció los equilibrios geográficos y demográficos tradicionales en el seno de la Unión"[18]. En suma, el rédito de la cumbre de Amsterdam para el Gobierno español, como apuntó el propio Aznar, es que "se fijan los principios que deberá respetar el futuro acuerdo institucional previo a la ampliación. Se consagra que la posible pérdida de un comisario con motivo de la ampliación estará supeditada a la compensación de los países afectados"[19]. La consideración de "caso especial" se presenta en suma como la baza negociadora de España en la siguiente etapa de esta compleja reforma institucional.

ETA, Canarias y Gibraltar

Tres temas más fueron motivo especial de atención por parte del Gobierno español a la hora de valorar los resultados de Amsterdam: el derecho de asilo, la regulación de las regiones ultraperiféricas y la creación de una zona de libertad, seguridad y justicia. Cada uno de ellos tuvo su traducción en términos de "asunto interno", que son, respectivamente, la lucha contra ETA, la defensa de los intereses canarios y el control del tráfico de personas entre Gibraltar y España.

La posición del gobierno español sobre el tema del derecho de asilo fue modificándose a lo largo de la negociación, desde la propuesta inicial de hacer desaparecer el derecho de asilo en el marco de la Unión para los nacionales de los Estados miembros hasta el texto final, resultado de modificaciones sucesivas de propuestas presentadas por España, que consagra el derecho de asilo en el Tratado. A lo largo del proceso negociador España contó con el apoyo francés y con reticencias constantes por parte, entre otros, de Bélgica, Suecia, Finlandia o Irlanda. En el marco interno, algunos sectores criticaron la insistencia del Gobierno en dicho tema dada la desvirtuación del punto de partida (desaparición del derecho) y, paradójicamente, la consagración por primera vez de dicho derecho en el Tratado. El Gobierno, por su parte, valoró positivamente las salvaguardias jurídicas, políticas y procedimentales que incluye el protocolo sobre asilo incorporado en el Tratado. En ese sentido, el Gobierno español valoró especialmente que el tema haya adquirido carácter político

(participación del Consejo), más allá de las instancias judiciales. Para Aznar, "el objetivo que perseguía España al presentar su propuesta era el de constatar que la situación de respeto a los derechos fundamentales privaba en buena parte de su razón al derecho de asilo tal y como estaba planteado hasta ahora. La manipulación de esta institución hecha por integrantes de bandas terroristas hacía inaplazable su adecuación a la realidad europea. Creo que ese objetivo está conseguido y que el Estado miembro que desee conceder asilo a un nacional de un país europeo deberá en adelante explicar sus razones ante el Consejo de la Unión y justificar que el Estado miembro del que es nacional el solicitante no protege satisfactoriamente los derechos fundamentales"[20].

España, al igual que Francia y Portugal, aprovecharon la reforma del Tratado para consagrar las características especiales de sus regiones ultraperiféricas (Islas Canarias), en política aduanera y comercial, en política fiscal o en condiciones de acceso a los Fondos Estructurales. Hay que apuntar, asimismo, que la reforma en el sentido antes apuntado (artículo 227) también recogía que las decisiones sobre dichos temas serán adoptadas por mayoría cualificada en el seno del Consejo. Lo que llevará a los tres países afectados a buscar alianzas negociadoras. España también consiguió la inclusión de una declaración anexa al Tratado en la que se reconoce la especificidad de las regiones insulares, que las perjudica para desarrollarse económica y socialmente.

En el ámbito de libertad, seguridad y justicia, España fue favorable, tal y como recoge el Informe ya mencionado del Parlamento español, a "la comunitarización de los Acuerdos de Schengen como cauce para facilitar cuestiones relativas a la libre circulación e inmigración de personas, garantizando el mantenimiento de la totalidad de su acervo actual"[21]. Si bien el Informe puntualizaba una cuestión que el mismo Aznar destacó tras la cumbre de Amsterdam: la cuestión de Gibraltar. Según el Informe, "convendrá buscar una fórmula que salve la tradicional posición española en el contencioso sobre Gibraltar, cuestión imprescindible para una eventual comunitarización de la libre circulación de las personas"[22]. La respuesta a dicha preocupación vino dada por un doble acuerdo establecido en Amsterdam. Por una parte, Irlanda, Reino Unido y Dinamarca gozan de un estatuto especial que les permite no aplicar en su totalidad Schengen. Pero, por otra parte, su eventual integración en el futuro deberá ser aceptada de modo unánime por los Estados partícipes. Como corolario de ello, Aznar afirmó ante el Parlamento español que "en el caso particular de España se ha garantizado el mantenimiento de los controles al tráfico de personas

precedentes del Reino Unido y de los territorios que representa la Unión, como es el caso de Gibraltar, en cualquier punto de entrada del territorio español y sin limitación temporal alguna"[23]. En otros términos, España tiene en sus manos el voto por unanimidad para incidir a través de la Unión Europea en el tema de Gibraltar. En el mismo orden de cosas hay que apuntar que España bloqueó, en diciembre de 1997, varios Convenios en el Consejo de Justicia e Interior con el argumento de que hubieran supuesto reconocimiento de la soberanía de Gibraltar. En esas mismas fechas el Reino Unido estaba bloqueando el ingreso de España en la estructura militar de la OTAN. En suma, el tema de Gibraltar demostraba ser una vez más una cuestión "molesta" en el marco de las organizaciones europeas.

Otros temas de la reforma de Amsterdam, como la PESC, apenas atrajeron la atención de los negociadores españoles. Quizás en este caso tan sólo apuntar que la posición española recogida en el ya mencionado Informe del Parlamento coincidía prácticamente con el resultado final, a excepción del tratamiento de la UEO, ya que España proponía la integración progresiva, en tres etapas, de la UEO en la Unión Europea[24].

Empleo, moneda única y cohesión

La política de empleo fue el tema que singularizó al Gobierno español a un nivel europeo en 1997 y principios de 1998. Ante el empuje del Gobierno francés, impulsor de la Europa social, el Gobierno español se alineó con las posiciones de Alemania, contra el aumento del gasto público. En este sentido, hay que recordar que la política económica del Gobierno Aznar estuvo desde el primer momento determinada por el cumplimiento de los criterios de convergencia para participar en la moneda única. De ahí la decidida política de privatizaciones que, acompañada de una fuerte recuperación económica durante 1997 (crecimiento del PIB del 3,2 %), saneó las cifras en todos los ámbitos (creación de empleo, con 340.000 nuevos puestos de trabajo; una tasa de variación anual del IPC del 2 %; tipos de interés a largo plazo por debajo del 6 %; déficit público limitado al 3,2 % del PIB) situando a España en condiciones para ingresar en la moneda única.

El Gobierno español presentó su gran avance en materia europea en el terreno de la moneda única, llegando a capitalizar como resultado exclusivamente suyo el ingreso en el euro. Así lo apuntaba Aznar, distinguiendo entre la eficacia del presente y la retórica del pasado durante el debate sobre el estado de la nación (junio 1997): "Quiero decir que la cuestión de la Unión

Económica y Monetaria es muy trascendente, en la que hay que distinguir los discursos y los cumplimientos. Creo que antes había discursos y no había cumplimientos y ahora por lo menos los discursos coinciden con los cumplimientos y con las posiciones del país"[25]. La actitud de Aznar en la cumbre del euro (Bruselas, mayo 1998), atribuyéndose en exclusiva el éxito de la entrada de España en la moneda única, le costó serias críticas por parte del PSOE, pero sobre todo por parte de sus socios parlamentarios. Hay que tener en cuenta que CiU había justificado su apoyo al gobierno Aznar, a pesar del descontento que ello generaba en sus bases electorales, por la necesidad de facilitar el cumplimiento de los criterios de convergencia[26].

La prioridad absoluta del Gobierno español por la Europa monetaria se dejó notar en el momento en que la presión francesa llevó a los Quince hasta la celebración de una cumbre sobre el empleo. A pesar de que España y Alemania habían concertado sus posiciones de cara a la cumbre en el sentido de rechazar medidas de fomento del empleo que supusieran incremento del gasto público, Aznar se quedó solo en la cumbre de Luxemburgo (20-21 noviembre 1997) rechazando todo control europeo sobre su política nacional de empleo o cualquier política que planteara objetivos a plazo fijo, en especial en el terreno del paro juvenil y del paro de larga duración. España se quedó sola en ese terreno, y tan sólo se sumó al carro con una cláusula de *opting out*, mediante la cual el país no está vinculado por el plazo de cinco años fijado para cumplir los objetivos marcados en materia de reducción del paro juvenil y del paro de larga duración.

Las críticas a la actitud del Gobierno fueron duras a un nivel interno, recordándose desde las filas socialistas que por primera vez España se autoexcluía de un componente de la construcción europea, "se ha quedado fuera de juego en un Consejo Europeo", en palabras de Almunia[27]. El gobierno, por su parte, justificaba su actitud por las dimensiones del problema en España: un 20 % de la población activa en paro, siendo los más afectados los jóvenes (entre 20 y 24 años, el 28,5 % de los hombres y el 41,6 % de las mujeres estaban en paro), las mujeres (tasa media del 28,4 %) y los parados de larga duración (el 31,5 % de los parados llevaban más de dos años buscando trabajo).

El Gobierno español aducía, pues, las diferencias entre España y los otros países (tasa media del paro diez puntos por encima de la media comunitaria) para rehuir cuantificaciones o compromisos concretos. Frente a ello, el Gobierno español ofrecía la eficacia de su gestión (en 1997, el 50 % del empleo europeo se creó en España), sus métodos internos (diálogo social) y la creencia de que sólo el desarrollo económico crea empleo, como alternativa a las políticas activas

adoptadas por la Unión. Si bien hay que apuntar que tras la cumbre, el gobierno Aznar hizo referencia en múltiples ocasiones a la voluntad de cumplir los objetivos de la cumbre del empleo, incidiendo así en el tono voluntarista pero manteniéndose en el terreno del *opting out* en materia de objetivos concretos. En esos momentos, España estaba jugando el papel del Reino Unido en otras épocas en materia de Europa social. Las condiciones no eran las mismas. Ahí está el tema del cumplimiento de los criterios de convergencia, pero no hay que olvidar que el propio Aznar afirmó en una entrevista al diario belga *La Libre Belgique* que "España es el último bastión de la derecha europea, junto a Alemania"[28].

Junto a la exclusión en materia social, el Gobierno español dio muestras de gran ortodoxia en materia monetaria apoyando de manera decidida a Alemania en los momentos en que se cuestionó el Pacto de Estabilidad por parte del Gobierno francés. Se podría decir que España desempeñó el papel de alumno aventajado en este terreno llegando a la cumbre del euro (Bruselas, mayo 1998) con un déficit público inferior incluso al de Alemania o Francia. Aznar convirtió dicha participación en el euro en su momento histórico. De ahí que Aznar destacara el nacimiento del euro como momento histórico para España, ya que, según el presidente, "por primera vez en mucho tiempo España no se ha quedado en el camino"[29]. Este tipo de declaraciones, haciendo tabla rasa de los diez años anteriores de participación española en Europa, es ilustrativo de la voluntad del Gobierno actual de crearse una imagen propia que no se asiente en la continuidad sino en el cambio.

Sin embargo, esto no es posible cuando se llega a temas de interés particular para España, como el Fondo de Cohesión. Así, Aznar asumió la política anterior tanto en este tema como en el de la ampliación, vinculado al anterior, en tanto que afecta al presupuesto. En el caso de la ampliación, el Gobierno español optaba por una negociación amplia, con todos los candidatos a la vez y, por tanto, más lenta. En el Consejo Europeo de Luxemburgo (diciembre 1997) Aznar contó con el apoyo de algunos países, como Portugal, Alemania u Holanda, que por motivos diversos compartían la idea de iniciar las negociaciones para la ampliación, sin abordar todavía sus consecuencias financieras. De este modo, se posponía el debate financiero. Todo ello contra la voluntad francesa de clarificar algunos puntos que podrían afectar a los países receptores, como la congelación de determinados fondos. Estaba claro que ésa era la batalla más importante que tendría en el futuro inmediato el gobierno de Aznar. De cara a dicha batalla, Aznar contaba, a un nivel interno, con un apoyo absoluto de todas las fuerzas políticas para mantener el nivel de recursos obtenidos hasta ese

momento por España; rechazando de plano el argumento defendido por algunos socios de que el Fondo de Cohesión ya no es necesario, una vez sus receptores se han incorporado a la moneda única. Caso, por tanto, de España.

La imagen de éxito del gobierno Aznar en el primer semestre de 1998, vinculada a la entrada de España en el euro como alumno aventajado, no podía ocultar que el futuro de España en la Unión iba a dar lugar a un período de negociaciones duras en torno a la defensa de intereses concretos en momentos de reformas presupuestarias (Fondo de cohesión, cultivos mediterráneos como el olivar, Fondos Estructurales). De ahí que, conociendo las debilidades españolas, los parlamentarios que prepararon el Informe sobre la posición española para la conferencia de reforma del TUE mostraran reticencias hacia la propuesta franco-alemana de cooperación reforzada en el marco de la UE, al apuntar que "cualquier flexibilidad o cooperación reforzada deberá llevarse a cabo evitando que ésta pueda convertirse en coartada para el establecimiento de "núcleos duros" que conduzcan a la fragmentación de la Unión"[30]. Ante el temor de que la noción de flexibilidad se imponga y España no pudiera seguir el ritmo de algunos socios, el Informe del Parlamento español recurre a criterios de solidaridad, al afirmar que "conviene prever la concesión de ayudas de solidaridad suficientes para los Estados miembros que deseen participar en tal cooperación reforzada, pero no estén en condiciones de hacerlo"[31]. En otras palabras, el triunfalismo de la moneda única no impedía que el propio Aznar temiera un futuro de cooperaciones reforzadas en las que España no podría participar. De ahí que el Presidente apunte que "velará en las instituciones europeas por el buen uso de la flexibilidad, para que no sea un modo de devaluar el contenido de la integración ni facilite falsamente la ampliación mediante la creación de núcleos duros en distintas materias que excluyan o perjudiquen a determinados miembros por su distinto desarrollo económico y social"[32]. En suma, la España de 1998, plenamente integrada en el euro, mostraba temor y precaución frente a los inevitables cambios a venir en la Europa del 2000 (ampliación, batallas financieras).

9. LA DEFENSA DE LOS INTERESES NACIONALES O EL "SÍNDROME DEL PEDIGÜEÑO" (1998-1999)

Los meses transcurridos entre el Consejo Europeo de Bruselas (mayo 1998), que certificó el nacimiento del euro a Once, y el de Berlín (marzo 1999), que fijó el marco financiero de la Unión para el período 2000-2006, son importantes para el análisis de la actual política española en materia europea. Una vez superada la meta de incorporar a España en el grupo del euro, el gobierno Aznar se vio, por primera vez, enfrentado a una negociación decisiva entre los Quince. Así, la dimensión financiera de la Agenda 2000 se convirtió en el primer *tour de force* que protagoniza el gobierno del PP en el marco de la Unión. El debate entre los partidos españoles sobre la política del Gobierno en dicha negociación puso de relieve la dificultad de Aznar para dar contenido a su idea de cambiar la política europea de España en relación con la realizada por los gobiernos socialistas. O, como mínimo, para cambiarla en relación con los temas de contenido económico. De ahí, por tanto, que los factores de cambio hayan de buscarse en las dimensiones político-militares.

El período analizado en este capítulo está dominado por un tema -la mencionada negociación del presupuesto comunitario- que puso al descubierto las modificaciones que el gobierno Aznar ha introducido en materia de alianzas dentro de la UE, desestimando la política de alianzas o creando nuevos lazos. En este último sentido, hay que destacar la conexión hispano-británica personalizada en la relación Aznar-Blair. Otros temas han ocupado la agenda española durante el período en cuestión: la crisis de la Comisión Europea, la futura ampliación al Este, la plena incorporación en la OTAN y un acercamiento, cada vez mayor, hacia las posiciones de Estados Unidos en el marco internacional. Éste, en buena medida, es el cambio más destacable de la política española en materia internacional: la aproximación al eje anglosajón, incluso a costa de alejarse del eje franco-alemán.

El "síndrome del pedigüeño"

La participación de España en el euro fue presentada en el Parlamento español como un punto de inflexión histórica para el país. Según Aznar, "es la primera vez que, en lugar de adherirnos a un proyecto en marcha, colaboramos en su creación"[1]. El éxito de la incorporación de España en el grupo del euro, aplaudido por las fuerzas políticas y sociales, dio lugar a críticas

internas, consistentes en tachar al gobierno de autocomplacencia y de haber monopolizado dicho éxito. Una vez realizado el esfuerzo del euro, la oposición socialista centró sus críticas en la falta de ideas del gobierno Aznar en materia de construcción europea, o mejor de tener una sola idea. Así lo resumía un parlamentario socialista: "El Gobierno ha dado la impresión en numerosas negociaciones de querer un modelo europeo en el que siempre hay que ganar, en el que siempre se tiene que obtener un resultado inmediatamente positivo, lo que se ha denominado por algunos la política de saldos netos positivos"[2]. Esta noción de saldos netos positivos resume la voluntad socialista de caracterizar a la política europea de Aznar de claramente utilitarista. Términos como juego de suma nula, en boca del socialista Borrell[3], u optimización de beneficios, en boca del propio Aznar[4], han servido para definir la estrategia negociadora de España en Europa.

Lo paradójico, sin embargo, es que el PSOE convirtió la negociación de la Agenda 2000 en un reto para el gobierno Aznar en términos de defensa del interés nacional. En otras palabras, desde las filas socialistas se retó a Aznar para que obtuviera en la negociación de la Agenda 2000 lo conseguido por Felipe González en el Consejo Europeo de Edimburgo (1992), donde se decidió la creación del Fondo de Cohesión. España recibió un 55 % del total de dicho Fondo entre 1994 y 1999. De ahí, por tanto, que para Aznar el mantenimiento, tanto del Fondo como de su nivel de dotación, se convirtiera en un problema doméstico. Más si tenemos en cuenta que en 1992 Aznar cometió el error de llamar pedigüño a González mientras éste se enfrentaba en Edimburgo a sus socios del Norte para exigir la creación de dicho Fondo[5]. Así pues, el resultado de la negociación en materia de Fondo de Cohesión adquirió un carácter altamente simbólico en el debate político español. Se podría hablar de un "síndrome del pedigüño", que va a marcar la actitud del gobierno español durante los meses de negociación.

Ante las demandas de Alemania, y otros países del Norte, de reestructurar el presupuesto para disminuir su aportación, la actitud española fue, de entrada, inmovilista. Así, durante la Presidencia británica (primer semestre 1998), y buena parte de la austríaca (segundo semestre 1998), se puede hablar de maximalismo español que se tradujo en no aceptar: la idea de un problema alemán, causado por la elevada contribución de este país a las arcas comunitarias; la propuesta de la Comisión en la Agenda 2000 como base negociadora, rechazando así el techo máximo de ingresos presupuestarios del 1,27 % del PIB; el mantenimiento del cheque británico y la creación de nuevos cheques, en concepto de justo retorno, a los contribuyentes netos (Alemania,

Austria, Suecia y Holanda); la cofinanciación (comunitaria y nacional) de la política agrícola; y, por encima de todo, la desaparición del Fondo de Cohesión para aquellos países receptores que hubieran accedido al euro (España, Irlanda y Portugal).

El último tema, la negativa a aceptar la desaparición del Fondo de Cohesión auspiciada, en principio, por la presidencia austríaca, fue el caballo de batalla de la política española. Los motivos para ello eran diversos: el simbolismo político, ya mencionado, en la batalla interna de Aznar con los socialistas; la posibilidad de contrarrestar los recortes en inversión pública, debidos a los condicionantes de la participación española en el euro; y la posibilidad de favorecer gracias a dicho Fondo a los socios nacionalistas del gobierno, a través de inversiones en Cataluña y en el País Vasco. Desde las filas socialistas, en España, se acusó al Gobierno de buscar en el Fondo de Cohesión compensaciones a la rebaja fiscal realizada a un nivel interno[6].

La posición maximalista de España se tradujo en un discurso de bloqueo por parte de las autoridades españolas. En las semanas que siguieron al Consejo Europeo de Pörschach (octubre 1998), los ministros de Asuntos Exteriores, Abel Matutes, y de Economía, Rodrigo Rato, mostraron la disposición de España a bloquear la reforma de la financiación. Aún más, el secretario de Estado de Política Exterior, Ramón de Miguel, insinuó que España podría desbaratar el mercado único si desaparecía el Fondo de Cohesión[7]. Aznar, de modo grandilocuente, auguró el fin de la UE si se cuestionaba el Fondo de Cohesión[8].

La política de los contribuyentes netos, liderados por Alemania, de suprimir el Fondo de Cohesión para los países que habían accedido al euro se vio debilitada por un dictamen en sentido contrario de los servicios jurídicos de la Comisión, de 26 de octubre de 1998, y por un voto del Parlamento Europeo, en sesión del 19 de noviembre de 1998, favorable al mantenimiento de dicho Fondo para los países del euro. Todo ello vino a reforzar la posición española que durante el segundo semestre de 1998 se había ido cargando de argumentos, hasta llegar a una posición más negociadora tras el Consejo Europeo de Viena (diciembre 1998).

En suma, la estrategia española, a partir de Viena y en los dos Consejos Europeos extraordinarios de la Presidencia alemana (primer semestre 1999) dedicados al tema de la reforma financiera (Petersberg y Berlín, en febrero y marzo), se asentó en principios jurídicos, combinados con elementos de negociación política. El principio de la solidaridad fue el eje central del discurso español, en continuidad, pues, con el de los gobiernos socialistas. Este discurso está presente en los

momentos en que Aznar reclama la cohesión, basándose en el Tratado mismo de la UE y en el Protocolo de Cohesión anexo; en que rechaza la renacionalización de la PAC, en aplicación del acervo comunitario; o en que pide la definición de los ingresos comunitarios sobre la base de la prosperidad relativa de los países. De ahí que España plantee, en este último punto, una revisión de criterios, solicitando que el PIB sustituya al IVA. Esto último podía facilitar la relación de España con Alemania, en tanto que la propuesta española iba dirigida a aquellos países, como Italia o Dinamarca, cuya contribución al presupuesto es comparativamente inferior a su participación en el PIB comunitario. Situación opuesta a la de España que, como indicó Aznar durante la cumbre de Berlín (marzo 1999), con el 6,6 % del PIB aporta el 7,1 % de presupuesto[9].

Los elementos de negociación política se abrieron paso en la agenda española, tras el inmovilismo mostrado en un principio. Así, España rectificó sobre el rechazo inicial a la aceptación de la Agenda 2000 como base de negociación. En el terreno de la disminución de gastos se mostró dispuesta a asumir recortes en el terreno agrícola. Finalmente, España planteó contrapartidas para los contribuyentes netos, proponiendo, en el Consejo Europeo de Petersberg (febrero 1999), la creación de nuevos fondos para compensar a países con un alto número de refugiados del Este y a regiones de la UE lindantes con los candidatos a la adhesión. Lo que favorecería a Alemania y, en menor medida, a Austria. En este punto hay que recordar que la idea ya había sido manejada por la presidencia austriaca, que también había propuesto la opción de redistribuir los refugiados entre los Quince. Aspecto este último que fue rechazado por España[10].

La "batalla" de Berlín

El Consejo Europeo de Berlín (marzo 1999) se convirtió en un campo de batalla en el que la presidencia alemana intentó recortar los gastos para el período 2000-2006. La batalla, desordenada y compleja, colocó a España en una posición difícil, ya que la presidencia alemana dejó para el final el tema de la reducción del Fondo de Cohesión, una vez conseguida una reducción global y atendidas las demandas de todos los miembros. De ahí que cerrar la negociación se convirtiera en un frente a frente entre la presidencia alemana y la delegación española. El temor de verse convertido en el responsable del fracaso de la reforma financiera no llevó a que Aznar cediera en sus posiciones. Después de una noche de negociaciones, la delegación española aceptó finalmente un acuerdo que aumentaba la dotación prevista para el Fondo de Cohesión de 15.000 millones de

euros, en siete años, a 18.000. Con esa cantidad, y en base a que España pasaría de recibir el 55% al 62% de dicho Fondo, Aznar aceptó la oferta. Lo que permitió aprobar, tras veinte horas seguidas de reunión y con múltiples cambios, la Agenda 2000.

Tras el Consejo, Aznar presentó ante la prensa un resultado que mejoraba lo conseguido en Edimburgo para el período 1993-1999 en materia de Fondo de Cohesión. De este modo, el gobierno Aznar conseguía una victoria simbólica de consumo interno. Aznar también se mostró satisfecho con los resultados en materia de gasto agrícola, sobre todo con el mantenimiento de las ayudas directas a los agricultores. Las críticas en España contra la actuación de Aznar en Berlín se centraron en dos puntos: primero, la condicionalidad impuesta en Berlín para los beneficiarios del Fondo de Cohesión, que comporta el cumplimiento del Programa de Estabilidad en materia de reducción del déficit; y segundo, la dotación de los Fondos Estructurales tiene una lógica descendente desde el 2000 hasta el 2006, a diferencia de lo ocurrido en el período anterior y, sobre todo, que España se había quedado por debajo de las previsiones de la Agenda 2000.

Sin embargo, donde más hincapié hicieron las fuerzas de la oposición en España fue en la forma de negociar del gobierno Aznar. Se ha hablado de la dureza y del estilo amenazador -el recurso fácil al bloqueo- del actual Gobierno. La crítica más consistente tiene que ver con la falta de alianzas estables de España en el marco comunitario. La crítica, esgrimida de modo constante por los socialistas que aluden a la época Mitterrand-Kohl-González como modelo de referencia, debería matizarse sobre la base del contexto actual, mucho más complejo y en el que naufraga hasta el eje franco-alemán. De cualquier modo, es evidente que la negociación de la Agenda 2000 ha puesto de manifiesto la falta total de estrategia de alianzas por parte del Gobierno español. En ese sentido, el propio ministro de Asuntos Exteriores llegó a decir ante el Parlamento español que "hemos de estar preparados para, al final, dar esta batalla solos"[11].

Una revisión de las relaciones bilaterales a lo largo de la negociación puede ilustrar lo antes dicho. Las relaciones de España con Alemania pueden calificarse de batalla Norte-Sur. El tono español respecto de la política alemana de recorte de gastos fue duro llegando a acusar a Alemania, igual que se había hecho antes con Austria, de no ejercer correctamente la Presidencia de la Unión[12]. La propuesta española de crear fondos para ayudar a los países con gran número de refugiados del Este y regiones vecinas de los candidatos a la adhesión fue el único punto de encuentro entre ambos países. No es extraño, pues, que la decisión precipitada de Schröder al

comenzar la cumbre de Berlín de designar a Romano Prodi como futuro Presidente de la Comisión cogiera por sorpresa, a diferencia de a los otros grandes, a Aznar, quien había defendido la idea de abordar dicha cuestión una vez conseguido el acuerdo en materia de financiación[13]. En otras palabras, Aznar no habría sido consultado por Schröder antes de plantear el tema a Quince, a diferencia de otros jefes de Gobierno.

No se puede hablar de buena sintonía en el caso franco-español. Sin duda, las apreciaciones tan diferentes entre Aznar y Jospin sobre política de empleo son un motivo central. A pesar de que España y Francia compartían el mismo interés por evitar la renacionalización de la PAC, el tema se saldó por la vía franco-alemana, sin participación española y, *a priori*, sobre bases poco positivas para la agricultura española, menos competitiva que la francesa.

La relación de España con la Comisión partió con mal pie, si tenemos en cuenta que Aznar rechazó, de entrada, la Agenda 2000 como instrumento de negociación. A pesar del cambio de actitud de España en dicho punto, Aznar tuvo palabras muy duras para la Comisión, a la que llegó a acusar de dejar de ejercer su función de guardiana de los tratados si asumía propuestas como las de las presidencias austríaca y alemana[14].

A pesar del apoyo italiano en algún momento, lo cierto es que uno de los ejes de la política española -recurrir al PIB en lugar de al IVA para calcular las aportaciones financieras de cada país- constituye un punto de desencuentro vital entre ambos países. En lo que respecta al grupo de los países de la cohesión, no se puede hablar de tal grupo. La complejidad de la negociación (gastos agrícolas, Fondos Estructurales y Fondo de Cohesión) hizo que los objetivos se diferenciaron y, por lo tanto, al margen de algunos encuentros simbólicos entre Aznar y el portugués Guterres, no existió tal grupo como entidad negociadora.

El estilo negociador del gobierno Aznar en Europa se tradujo a un nivel de ciudadanía española en un discurso de defensa de los intereses nacionales; si es necesario, contra todo y contra todos. La figura que mejor transmitió esa imagen en el país fue Loyola de Palacio, ex ministra de Agricultura, que combinó un estilo duro con un toque populista, participando junto a los agricultores españoles en manifestaciones callejeras. El PP la designó como cabeza de lista para las elecciones al Parlamento Europeo de junio de 1999. La voluntad del líder de los socialistas, Josep Borrell, de que fuera Felipe González el candidato del PSOE a las elecciones europeas fue desestimada por el ex Presidente. Señal evidente de las diferencias internas que existen en el

socialismo español.

Sintonía Aznar-Blair

En materia de relaciones bilaterales dentro del marco de la Unión, Aznar ha destacado su especial relación con Tony Blair. En ese sentido hay que hacer mención de la voluntad de ambos líderes de dar carácter simbólico a dicha relación a través de encuentros informales de fin de semana, con sus respectivas familias. Dichos encuentros han servido de escenario para presentar una estrategia común de cara a la Unión en materia de empleo. Dichos encuentros, así como la celebración de seminarios hispano-británicos sobre políticas de empleo (Sevilla en noviembre de 1998, y Oxford, previsto para 1999) y la creación de un grupo de trabajo a un nivel ministerial para estudiar la reforma del mercado de bienes y capitales, constituyen las bases de este eje hispano-británico, sumamente especializado. En otras palabras, la existencia de dicha relación privilegiada no obstó para que España mantuviera a lo largo de toda la negociación financiera su demanda de la desaparición del cheque británico.

Varias razones explican la sintonía Aznar-Blair: el factor generacional; el tibio europeísmo de ambos líderes (menos que González, pero más que Major); el atlantismo de ambos gobiernos, que en el caso español comporta cierto cambio respecto del pasado próximo al haberse alineado plenamente con la política exterior de Estados Unidos; y, por encima de todo, un objetivo común que se deriva de su discurso (tercera vía en el caso de Blair y centrismo en el de Aznar) en torno a la reforma del estado del bienestar. Producto de dicho objetivo ha sido la colaboración de ambos países en el marco de la Unión en materia de empleo, defendiendo las medidas liberalizadoras (reducción fiscal, entre otras) frente a las políticas activas de empleo. El resultado de dicha política fue la propuesta hispano-británica, surgida de un encuentro informal Aznar-Blair, en abril de 1999, de convocar en el primer semestre del año 2000, durante la Presidencia portuguesa, un Consejo Europeo extraordinario para debatir "las orientaciones futuras de las políticas de empleo, competitividad y reforma económica en Europa"[15].

A pesar de no ser un tema prioritario en la agenda europea de España, como sí lo es el empleo, el gobierno Aznar mostró gran satisfacción por la nueva política de Gran Bretaña en el tema de la defensa europea. El anuncio de Blair, durante la cumbre de Pörtlach (octubre 1998), de que Gran Bretaña apoyaría la fusión de la UEO en la UE suponía sumarse a la posición defendida

por España durante la negociación del Tratado de Amsterdam. A raíz de estos hechos, el ministro español de Asuntos Exteriores se pronunció a favor de la disolución de la UEO y la creación de una defensa europea como cooperación reforzada en el marco de la UE y en cooperación con la OTAN[16].

Los puntos de encuentro entre España y Gran Bretaña no han incidido en la solución del contencioso entre ambos países a causa de Gibraltar. De hecho, Aznar y Blair desestimaron hablar del tema en las reuniones mencionadas. Una vez más, el contencioso de Gibraltar iba a incidir en la vida comunitaria. Así, el 26 de noviembre de 1998, España bloqueó la adopción de una directiva sobre compensaciones a pasajeros de líneas aéreas no embarcados, ya que su aplicación en el caso del aeropuerto de Gibraltar se entendía desde España como un reconocimiento de la soberanía británica sobre el mismo. En las mismas fechas, las autoridades españolas anunciaban su intención de denunciar ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades la no aplicación en el peñón de Gibraltar de directivas comunitarias que otorgarían mayor transparencia a dicho paraíso fiscal.

A los problemas habitualmente denunciados por el gobierno español -el carácter opaco de las más de 50.000 empresas que operan desde el Peñón, invirtiendo en la España limítrofe (Gibraltar es el tercer inversor en Andalucía), y el contrabando- se sumó a finales de 1998 el hostigamiento y apresamiento por parte de patrulleras gibraltareñas de barcos de pesca españoles. El tema acabó en Bruselas donde el Gobierno británico trasladó su protesta sobre la base del no respeto por parte de España de la libre circulación de personas en la Unión, a causa de la decisión del Gobierno español de responder a la crisis de los pesqueros con duros controles en la frontera hispano-gibraltareña. Ante la no pertenencia del Reino Unido al convenio de Schengen, la Comisión consideró que España no vulneraba la legislación europea, dado el carácter de frontera exterior de la verja de Gibraltar.

En el mismo mes de febrero España bloqueaba de nuevo la adopción de una directiva; en este caso, relativa al establecimiento de procedimientos comunes para controlar y garantizar la seguridad de los aviones de países terceros que circulen por Europa. Una vez más, el tema de fondo era el aeropuerto de Gibraltar. La cuestión de Gibraltar sigue, por tanto, afectando a la vida comunitaria, sin que la buena sintonía Aznar-Blair haya entrado en un tema que queda circunscrito a la agenda de los ministros de Asuntos Exteriores. En los primeros meses de 1999, y a pesar de un encuentro Matutes-Cook, el tema seguía estancado[17].

Terrorismo, Comisión y adhesión

El tema de la reforma de la financiación ha marcado, sin duda, la política europea de España en el período aquí abordado. Sin embargo, se puede hacer mención de otras cuestiones. Así, por ejemplo, la lucha contra el terrorismo que es uno de los temas que más ha potenciado el gobierno Aznar -tal y como se vio durante la negociación del Tratado de Amsterdam en lo que hacía referencia al derecho de asilo- dio lugar durante el Consejo Europeo de Pörschach a una propuesta española, consistente en organizar durante 1999 una cumbre extraordinaria sobre Justicia e Interior que tendría como centro la lucha contra el terrorismo. Con esta propuesta, el presidente español venía a insistir una vez más en el interés de su gobierno por reforzar la cooperación policial y judicial en Europa, incidiendo en temas como la armonización de los procedimientos de asilo y el control de los flujos migratorios[18].

Al igual que el resto de socios, España tuvo que hacer frente en el período aquí abordado a dos temas centrales en la agenda de la Unión. El primero de ellos fue la crisis de la Comisión Europea. Dado que uno de los primeros perjudicados por la política del Parlamento Europeo fue el comisario español y socialista, Manuel Marín, en España se hizo una lectura del tema en clave interna. De ahí las referencias aparecidas en la prensa al papel destacado, en un principio, de europarlamentarios españoles del PP. Sin embargo, el perfil del Gobierno español en la materia fue bajo, hasta el momento en que la posible dimisión de algunos o de todos los comisarios pudo poner en peligro la continuidad de la Agenda 2000 como base negociadora de la reforma financiera. Así, desde el Gobierno español se acabó interpretando la crisis de la Comisión en los términos defendidos por el propio Marín, como una acción de Alemania y otros países del Norte por reorientar a la futura Comisión en una dirección de menor solidaridad hacia el Sur. Lo que explicaba el deseo del Gobierno español, una vez consumada la dimisión de la Comisión en pleno, de mantenerla en funciones hasta finales de 1999[19]. Como ya se ha dicho, la designación de Prodi en la cumbre de Berlín, antes de llegar a un acuerdo en materia financiera, estaba contra las perspectivas de Aznar. Tanto él como su ministro de Asuntos Exteriores habían dicho poco antes de la cumbre de Berlín que no tenían prisa por sustituir a Santer[20]. Por otra parte, la sustitución de Santer sirvió a un nivel interno para que el PSOE acusara al Gobierno español de no haber apoyado el nombre de Javier Solana, secretario general de la OTAN hasta diciembre de 1999, como futuro presidente de la Comisión. El contexto internacional (la implicación de la OTAN en Kosovo)

invalidó tal posibilidad, zanjándose así el tema.

El segundo tema, central en la agenda de la Unión y sobre el que España se pronunció en diversas ocasiones, fue el proceso de adhesión de seis nuevos miembros. En este terreno, el Gobierno español mantiene una actitud constante, en un doble sentido: por una parte, se apoya la necesidad de la ampliación, y, por otra parte, se insiste en que la misma no se haga a costa de los países más pobres de la Unión. En otras palabras, el tema de la adhesión estaba presente en la agenda de los negociadores españoles cuando se abordaban las perspectivas financieras 2000-2006. De ahí la referencia constante de España a la no fijación de un techo del 1,27 % del PIB, por considerarlo insuficiente para mantener, al mismo tiempo, el Fondo de Cohesión y preparar la ampliación al Este. En ese sentido hay que entender la propuesta de Aznar, durante el Consejo Europeo de Viena (diciembre 1998), de incluir en las conclusiones del mismo una referencia a la no concesión de ayudas pre-adhesión a los países del Este[21]. La voluntad española de forzar un aumento de ingresos para atender a los futuros socios del Este, a cargo de los países con un nivel de aportación al presupuesto inferior a su riqueza, no triunfó en la "batalla" de Berlín.

Sintonía atlántica, América Latina y Mediterráneo

El proceso de atlantización de la política española se consolidó durante el primer trimestre de 1999. Varios elementos así lo explican. En primer lugar, la plena incorporación de España en la estructura militar de la OTAN, anunciada en el Consejo Atlántico de Madrid (julio 1997), llegó a su fin mediante la puesta en marcha del plan de implementación de dicha estructura militar. Lo que comporta la activación en territorio español de un mando de la OTAN, instalado en Retamares (Madrid). Por lo que respecta a la influencia de España en dicha estructura militar, o al número de puestos de mando ocupados por militares españoles (un 7 % del total), este país pasa a ocupar la quinta posición, tras Estados Unidos, Reino Unido, Alemania e Italia.

Las dificultades aparecidas durante 1998 entre España y Gran Bretaña para llevar a cabo el diseño de dicha estructura militar, a causa de la política española sobre el uso del aeropuerto de Gibraltar, se solventaron, una vez el gobierno español anunció que iba a levantar las restricciones sobre el uso de dichas instalaciones cuando se tratara de operaciones OTAN. Así pues, la OTAN se ha visto al igual que la UE afectada por el desacuerdo entre España y Gran Bretaña en torno a la cuestión del aeropuerto de Gibraltar. De modo más concreto, a la no aplicación, a causa del veto de

las autoridades de Gibraltar, del acuerdo que en 1987 alcanzaron los Gobiernos de Madrid y Londres sobre el uso conjunto de dicho aeropuerto. A pesar de no haberse avanzado en ese punto, España accedió a incorporar plenamente los recursos militares de Gibraltar, incluido el uso del aeropuerto, en el caso de actividades de la OTAN[22].

En segundo lugar, el gobierno Aznar ofreció un perfil de solidaridad absoluta con los Estados Unidos. Ello se tradujo, por ejemplo, en una declaración, por parte del gobierno Aznar, de "solidaridad con sus aliados"[23] durante los bombardeos de Irak por parte de la aviación de los Estados Unidos en diciembre de 1998, además de la activación del permiso de uso de las bases en territorio español. En otras palabras, de solidaridad con Estados Unidos y Gran Bretaña, que participaban en dicha operación, ya que los gobiernos de París y Bonn deploraron dichos bombardeos. Esta actitud unilateral de España la situó en un frente atlantista, en momentos de ruptura entre aliados, como fue el caso de la crisis de Irak. De hecho, España fue el único país del continente que hizo una declaración de ese tipo. Esta actitud mereció críticas por parte de todos los grupos parlamentarios españoles, a excepción del partido en el Gobierno, que se quedó solo. Un mes después de los bombardeos, un grupo de empresarios españoles se quejó por los efectos negativos que la actitud del gobierno estaba teniendo en sus programas de inversiones en Irak[24].

En el caso de Kosovo, y dado que no se produjo una fractura equivalente a la de Irak, la posición española fue idéntica a la de sus socios europeos. En un principio, el ministro de Asuntos Exteriores consideró necesaria una resolución del Consejo de Seguridad para llevar a cabo cualquier acción armada. Sin embargo, dicha actitud cambió, a partir del momento en que la OTAN, en octubre de 1998, comenzó a pedir fuerzas a los socios de la Alianza. En nombre de la intervención humanitaria, España puso a disposición de la OTAN aviones caza (F-18) y de transporte, además de pleno acceso a las bases en territorio español. En este tema, el Gobierno contó con el apoyo de la opinión pública y de las fuerzas políticas (el 90 % del Congreso), que, sin embargo, se quejaron de la poca información recibida a nivel parlamentario.

El único partido político que mantuvo una actitud crítica en todo lo relacionado con la política española respecto de la OTAN fue Izquierda Unida. En el tema de la nueva estructura militar y del nuevo concepto estratégico, Izquierda Unida solicitó un nuevo referéndum, ya que el de 1986 se aplicaba a la OTAN de la guerra fría, pero no a la nueva OTAN. En lo que respecta a la participación de España en la intervención militar de Kosovo, este partido recordó la existencia de

una resolución del Parlamento español, de 1995, según la cual, toda participación del país en una operación de resolución de conflictos ha de basarse en una resolución del Consejo de Seguridad.

La política de solidaridad plena del gobierno Aznar con los Estados Unidos quedó simbólicamente recogida en el encuentro informal del presidente español con el presidente Clinton en la Casa Blanca, el 13 de abril de 1999, en plena campaña de bombardeos en Kosovo y pocos días antes del Consejo Atlántico de Washington, que adoptó el nuevo concepto estratégico. Este último mereció un apoyo claro de Aznar, quien apuntó que el mismo va a fortalecer el vínculo transatlántico, la Identidad Europea de Defensa y la cooperación en el Mediterráneo[25]. Tema este último que, supuestamente, ocupa un lugar destacado en la agenda de la diplomacia española.

Entrando en los intereses particulares de la agenda española, hay que destacar el relegamiento que ha sufrido el Mediterráneo. Todo ello, con efectos sobre la agenda europea en la que la filosofía del equilibrio Este-Sur está en vías de desaparición, aún más con las perspectivas financieras 2000-2006 que han disminuido la partida de acciones exteriores. En relación con el retroceso mediterráneo, el secretario de estado de Cooperación Internacional, Fernando Villalonga, hizo una llamada de atención al Parlamento español, denunciando la disminución de esfuerzos para promover el desarrollo en esa región[26]. En ese terreno, sólo los problemas puntuales, como la renegociación de los acuerdos de pesca UE-Marruecos, parecen de momento destinados a ocupar un lugar destacado en la agenda española.

En el terreno de los intereses particulares de la agenda española hay que hacer mención de las relaciones con América Latina, por diversos motivos. En primer lugar, la normalización de las relaciones del gobierno Aznar con Cuba, que se tradujeron en encuentros entre los ministros de Exteriores, Matutes y Robaina, habiendo llegado el ministro español a anunciar una visita de los Reyes de España a Cuba durante la primavera de 1999. Sin embargo, la condena de cuatro disidentes cubanos, en marzo de 1999, hizo que el mismo Aznar dejara en suspenso tal visita. Hay que recordar que la misma ha alcanzado un carácter simbólico, equivalente a la que realizó el Papa, y que muchas fuentes españolas han apuntado que debería tener lugar antes de la Cumbre Iberoamericana que se ha de celebrar en La Habana, en noviembre de 1999. Así pues, dicha visita se ha convertido en un instrumento de presión en manos del Gobierno español sobre el régimen de Castro.

A pesar de éxitos puntuales en términos de influencia (creación de un secretariado

permanente en España de las Cumbres Iberoamericanas, mediación española en el proceso de paz en Colombia), las relaciones del gobierno Aznar con América Latina se han visto desde 1998 seriamente afectadas por la detención de Augusto Pinochet en Londres a instancias de un juez español. Al margen de las consecuencias políticas y judiciales, se temió por los efectos económicos de la misma: de modo general, en 1997, Chile había sido el primer destino de la inversión española en el extranjero, y, de modo particular, el ejército chileno es uno de los primeros clientes de la industria militar española. En cualquier caso, el asunto Pinochet ha puesto de relieve una vez más las relaciones especiales existentes entre España y América Latina, que se pueden traducir en reacciones como la de muchos sectores democráticos de aquel continente que han tratado el tema de modo crítico, acusando a España de potencia colonial o, en un sentido muy diferente, la reacción espectacular en términos de solidaridad de la población española por el huracán Mitch que asoló América Central en noviembre de 1998. El hecho de que se diera en América Latina, y no en otra zona del mundo, explicaría la mayor reacción de solidaridad internacional jamás vivida en España. De todo ello, se deduce que la próxima cumbre UE-países de América Latina y del Caribe, prevista para junio de 1999, es una baza importante para la política española en relación con sus socios europeos. ¿Hasta qué punto las bazas exteriores, como las relaciones de España con América Latina, van a ser decisivas para reforzar el papel de nuestro país en la Europa del siglo XXI? Esta y otras preguntas, ya planteadas (ampliación, financiación, relaciones con Estados Unidos, reforma institucional) presentan un panorama complejo y extremadamente abierto de cara a los años venideros.

CONCLUSIONES

Estas conclusiones tienen por objeto presentar un balance de lo que ha sido la política europea de España en los años noventa, aventurando algunas ideas sobre el futuro inmediato. De entrada hay que recordar que este libro comenzaba con la intención de dar respuesta a una serie de preguntas básicas para analizar la política europea de España, entendida como una política que aúna lo estrictamente comunitario con la dimensión diplomática y de seguridad internacional del país y que incide de pleno en el ámbito doméstico. De modo implícito, el análisis realizado en los capítulos anteriores busca respuestas a tales preguntas: ¿Qué modelo de Europa ha defendido España a través de su actividad comunitaria? ¿Cómo se ha visto afectada la dimensión internacional de España por su pertenencia a la UE? ¿Qué política ha realizado España en materia de UEO y OTAN y en qué medida ha afectado esa política a las relaciones de la UE con dichas organizaciones de seguridad? ¿En qué medida converge la agenda diplomática de España con la agenda europea? ¿Qué papel ha jugado el tema de Europa en el debate político interno?

Planteadas las preguntas -el qué-, la búsqueda de respuestas -el cómo- se ha centrado en el análisis de la actitud española en los momentos de negociación política que inciden en el proceso de construcción europea. En otras palabras, esta obra se asienta en los supuestos del intergubernamentalismo supranacional, que defienden que "aunque el proceso de la elaboración política de la Comunidad sea supranacional, todo lo que sea negociación y conformación de coaliciones se realiza en el contexto de acuerdos entre Gobiernos"[1]. Los años noventa han sido especialmente ricos en ese terreno. Ahí está el amplio número de cumbres informales y extraordinarias que en la última década ha reunido a jefes de Estado y de Gobierno. La negociación intergubernamental, bien sea de larga duración, como las conferencias intergubernamentales para reformar los tratados, o bien sea por motivos *ad hoc*, como el dar impulso político en momentos de crisis, ha estado a la orden del día.

Las conclusiones de la presente obra se asientan, pues, en el análisis de la política realizada por el Gobierno español en materia de construcción europea desde la perspectiva de la negociación intergubernamental. En este terreno, cuestiones como las coaliciones en el marco de la Unión, el prestigio del país a nivel internacional o las políticas de consenso en el Parlamento nacional son de interés central para el análisis. De ahí que hayan sido motivo de atención a lo largo de toda la obra y

que se recojan en las siguientes conclusiones. Conclusiones que parten con una afirmación nada sorprendente: la política europea de España ha cambiado a lo largo de la última década. Dicho cambio ha sido de carácter reactivo. En efecto, los factores de cambio no se dan en España, sino a nivel comunitario (ampliación a Quince, entre otros) y a nivel internacional (fin del bipolarismo y recesión económica). De ahí que la evolución que ha experimentado la política española se deba más a una reacción, la necesidad de adaptarse a las nuevas circunstancias, que a una política propia.

La idea de cambio o de evolución de la política europea de España constituye el eje central de estas conclusiones. Cómo sistematizarlas? Se ha optado por presentar dicha evolución en forma de etapas. En qué momentos y por qué razón ha cambiado la política europea de nuestro país? En dos ocasiones, a lo largo de los casi catorce años de pertenencia de España a la Comunidad, se ha oído hablar insistentemente por parte del Gobierno de "momento histórico", en el sentido de participación española en la historia de Europa. El primero de ellos fue en 1991, cuando Felipe González destacó la huella dejada por España en el Tratado de Maastricht. El segundo fue en 1998, cuando José M^o Aznar apuntó con ocasión de la cumbre del euro que, por primera vez, España no perdía el tren de la historia de Europa. El carácter de momento histórico que el discurso de González y Aznar atribuyó, respectivamente, a las cumbres de Maastricht (diciembre 1991) y de Bruselas (mayo 1998) coincide en nuestro análisis con los puntos de fractura en la política europea de España, por lo que respecta especialmente a la primera y gran pregunta de este libro: Qué modelo de Europa ha defendido España a través de su actividad comunitaria?

En base a dicha pregunta, el análisis concluye que hay que hablar de dos grandes etapas en las relaciones de España con la Unión. La primera etapa, que va desde el ingreso en 1986 hasta la cumbre de Maastricht, se puede calificar de etapa de definición. De tal manera que en 1991 se podía hablar de un modelo español de construcción europea. La segunda etapa, que transcurre entre la cita de Maastricht y la cumbre del euro, es una etapa de defensa y de adaptación. Así, el Gobierno español defendió su modelo ante los cambios en el contexto comunitario, viéndose forzado a adaptaciones sucesivas a la nueva realidad imperante.

Ahora bien, el análisis de este libro se asienta en esa noción de política europea que incide, como ya se sabe, en las dimensiones de diplomacia y seguridad, por una parte, y de política interna, por otra. De ahí preguntas ya recordadas unas líneas más arriba: en qué medida converge la agenda diplomática de España con la agenda europea?, qué papel ha desempeñado el tema de Europa en el

debate político interno? Cuando se trata de responder a dichas preguntas, el análisis llega a la conclusión de que los factores internos han desempeñado un papel importante. En este sentido, la sustitución al frente del Gobierno español del PSOE por el PP, en 1986, es un punto de fractura importante.

En suma, y atendiendo a la triple dimensión de la política europea manejada en estas páginas, las conclusiones también han de tomar en consideración ese punto de fractura de orden interno. De ahí que la presentación de las conclusiones se haya estructurado en tres períodos que sintetizan la información recogida en los capítulos de este libro sobre la evolución de la política europea de España. Son los siguientes:

Primer período (1986-1991), marcado por la definición por parte del Gobierno español de un modelo de construcción europea, por su voluntad de alcanzar un perfil internacional destacado y por un consenso europeísta entre las fuerzas políticas y a nivel de opinión pública.

Segundo período (1992-1995), caracterizado como una etapa de crisis para el Gobierno español que se encuentra en minoría en el marco de la UE a la hora de abordar los cambios en Europa, que ve disminuir su influencia a nivel internacional y que hace de la UE una baza a nivel interno en un contexto de deterioro político y económico.

Tercer período (1996-1999), definido por la llegada del PP al Gobierno y, con él, las preguntas en torno al cambio o a la continuidad de la política europea de España. La continuidad en lo que respecta a las bases del modelo español de construcción europea se verá complementada con factores de cambio que se dejan notar tanto en el terreno diplomático y de seguridad como en el terreno del debate político interno.

El período dorado de España en Europa (1986-1991)

En la introducción de este libro se definía la actitud de España en la Comunidad Europea de la guerra fría como la de un país europeísta; ilusionado, pero no ingenuo; serio y eficaz. En esos calificativos, que marcan el comportamiento español entre su ingreso en la CE y la caída del Muro, tuvo un peso destacado el papel desempeñado por España al frente de la Presidencia comunitaria en el primer semestre de 1989. Ahora bien, hay que esperar al proceso de reforma de la Comunidad, desencadenado por la caída del Muro, para conocer de modo explícito y preciso el modelo español de construcción europea. Así, el proceso de las conferencias intergubernamentales que dio a luz el

Tratado de Maastricht es el escenario en el que se perfila dicho modelo. Un modelo que se crea a partir del estilo de actuación -España fue un país especialmente activo- y del contenido político de las propuestas presentadas o defendidas por el Gobierno español.

Desde el punto de vista formal, España fue activista en lo que respecta al proyecto de construir la Unión Europea[2], tanto en su dimensión económico-monetaria (UEM) como en su dimensión política. En la dimensión económico-monetaria, en la que España tiene menor capacidad de influencia, el Gobierno mostró una clara voluntad de apoyo al proceso y de plena participación en el mismo. En realidad, el desafío de la UEM se convirtió desde 1991 en el "ser o no ser" de la "razón europea de España"[3]. Estar en el pelotón de cabeza de la UEM se presenta como objetivo básico del europeísmo español, temeroso de quedar al margen. Lógico si tenemos en cuenta la simbología de Europa (riqueza, bienestar, democracia, modernización, proyección internacional). Así lo justificaba el mismo Felipe González: "Al firmar Maastricht, España se ha comprometido a trabajar por la realización del programa para Europa que supone el tratado y se ha fijado a sí misma el objetivo de ponerse en condiciones de formar parte del primer grupo de países que realicen la unión monetaria plena (...) Este objetivo no responde a un ingenuo o fantasioso fervor europeísta, sino al convencimiento razonado, y en parte ya comprobado durante los últimos años, de que es posible, es lo mejor para los españoles"[4].

El activismo de España en materia de Unión Política durante la negociación de Maastricht es lógico, si tenemos en cuenta que, desde su ingreso en la CE, el Gobierno español había tenido un discurso propio de los países integracionistas, como Alemania o Francia, y había mostrado un gran interés por activar el mecanismo de la Cooperación Política Europea[5]. En otras palabras, España había demostrado una clara voluntad de fortalecer la dimensión política de los entonces Doce, defendiendo que la política exterior común es uno de los elementos básicos de la construcción política de Europa. Así, Felipe González asentó ya en 1988 la idea de que la PESC constituye uno de los pilares de la Unión Europea, junto a la UEM y a la ciudadanía europea[6]. Por consiguiente, al iniciarse el proceso de Maastricht, España se sumó de inmediato al proyecto franco-alemán de impulsar una Unión Europea, centrada en la PESC y en una defensa europea.

La política española en el proceso de Maastricht, plenamente alineada con las tesis franco-alemanas, permite concluir que España estaba jugando dos bazas importantes. De entrada, el Gobierno español había perseguido desde su ingreso en la Comunidad el establecimiento de una

política de alianzas, en la que destacaban las relaciones privilegiadas con la Alemania de Kohl y con la Francia de Mitterrand. Hay que recordar que, al igual que Francia y Alemania habían establecido entre ellas en los años sesenta una política de amistad (encuentros bilaterales periódicos), España desarrolló en los años ochenta unos lazos de amistad privilegiada con Francia y Alemania, traducidos en reuniones semestrales (práctica extendida a Italia, Portugal y Marruecos).

En cualquier caso, la relación especial establecida sobre todo entre Helmut Kohl y Felipe González tiene mucho de eso que los analistas han llamado "reciprocidad difusa" (ceder recursos a cambio de mayor influencia política, consiguiendo a la vez que el espacio negociador -la Comunidad- sea más estable y aumente su legitimidad)[7]. El apoyo encontrado por González en Kohl cuando se trataba de cuestiones comunitarias, mayormente recursos presupuestarios, se vio compensado por actitudes como la mostrada por España en el momento de la caída del Muro de Berlín, siendo González el único líder europeo que, desde el primer momento, mostró entusiasmo por la unificación alemana. En estas páginas se ha recogido el término clarificador de *trade off* entre el entusiasmo pangermánico de González y la generosidad económica de Kohl.

En primer lugar, pues, la relación especial de España con el motor franco-alemán en el seno de la Comunidad se ha de ver desde la dimensión clásica de las coaliciones en espacios de negociación intergubernamental. Ahora bien, esa relación desempeña otro papel no menos importante para España. Cuando en octubre de 1991 se organizó un encuentro a nivel ministerial entre España, Francia y Alemania para desbloquear el proceso negociador de la PESC, al margen de la Presidencia (holandesa) comunitaria, el papel del Gobierno español venía a ser el de un Grande de la Comunidad. Es significativo que dicho encuentro haya sido señalado como importante por diplomáticos españoles[8]. Así pues, a través de su presencia en dicha reunión España adquiría mayor perfil a nivel internacional. En otras palabras, España estaba con los Grandes. En la introducción de este libro ya se apuntaba que la opinión pública española creía que el impacto más positivo que la adhesión a la CE había tenido para España había sido a nivel de influencia internacional. El concepto de Grande del Sur le sentaba muy bien a la España de principios de los noventa.

Más allá del activismo consistente en sumarse al eje franco-alemán en materia de Unión Europea, España fue protagonista del proceso gracias a la presentación de propuestas propias. Unas propuestas que combinaron discurso europeísta, defensa de intereses particulares y una gran dosis

de pragmatismo. El modelo de Unión Europea defendido por España en el proceso de Maastricht tenía un objetivo prioritario (la cohesión económica y social), un objetivo de prestigio (la ciudadanía europea) y un objetivo europeísta por excelencia (la PESC, incluida la defensa europea).

La Europa de la cohesión económica y social fue el objetivo por excelencia del Gobierno español. La noción de Europa como marco de una estrategia de solidaridad supranacional, tal y como rezaban los textos programáticos del PSOE de la época, marcó el perfil más destacado de la actuación española en el proceso de Maastricht. En cualquier caso, fue el único objetivo por el que González y sus ministros se mostraron dispuestos a bloquear el proceso del TUE. El Gobierno español deseaba la incorporación de la cohesión económica y social en el texto del Tratado, además de la consiguiente dotación de recursos a través de un nuevo Fondo. Convertir la cohesión en "núcleo duro" de la Unión Europea y no en una simple cuestión de debate presupuestario fue el gran éxito de España en el marco de Maastricht. Un éxito que, en términos de beneficios, supondría aumentar el nivel de recursos obtenidos a través de los fondos estructurales (entre 1989 y 1993, el equivalente al 0,7 % del PIB español), en momentos en que el esfuerzo de convergencia para entrar en la UEM ya empezaba a plantear problemas sociales internos. El discurso utilizado durante todo el proceso de negociación, centrado en la prosperidad relativa de los miembros de la Comunidad, se ha convertido en uno de los ejes básicos del europeísmo español: Europa como espacio de solidaridad.

El concepto de ciudadanía europea, idea original de España, se presentó formalmente como propuesta en el primer documento español sobre Unión Europea, una carta enviada el 4 de mayo de 1990 por González al Presidente de turno de la Comunidad, el primer ministro irlandés. En la misma se hacía referencia a los tres pilares, antes mencionados: UEM, PESC y ciudadanía europea. La noción de ciudadanía europea que finalmente se incorporó al Tratado, con los efectos ya conocidos (libertad de circulación y residencia, participación de los ciudadanos comunitarios en su lugar de residencia en las elecciones municipales y europeas, etc.), fue defendida desde España como contrapartida política de una Europa cada vez más centrada en lo económico. Una apuesta, como se ha escrito en estas páginas, por la Europa de los valores compartidos frente a la Europa del espacio económico. Lo que no obsta para que el propio González apuntara la interpretación de dicha ciudadanía en términos de beneficios para España: "En los países de la CE residen 623.965 españoles. En España residen 158.243 ciudadanos comunitarios. Este desarrollo es claramente

favorable a nuestros ciudadanos"[9]. Sin embargo, en el contexto del momento, el rédito más importante para España de la incorporación de la ciudadanía europea al Tratado hay que medirlo en términos de *status* político dentro de la Comunidad.

En materia PESC, la posición española fue menos destacada que en los dos temas anteriores y se puede calificar de posición realista, desde su primera propuesta (presentada en noviembre de 1990) hasta el papel negociador desempeñado por González durante la cumbre de Maastricht, como se ha visto en estas páginas. En otras palabras, España temía por su agenda diplomática, especialmente en América Latina. De ahí sus propuestas que, aún defendiendo la idea de la política exterior común (no única) dan una gran importancia a los órganos intergubernamentales, como el Consejo Europeo o el Consejo de la Unión, y mantienen la toma de decisiones por consenso, si bien aceptan la mayoría cualificada a nivel de implementación de acciones comunes[10]. En lo que se refiere a la definición de áreas o temas susceptibles de devenir objeto de acciones comunes de la UE, España apuntó hacia la región mediterránea, haciendo converger así la agenda europea con su agenda propia, en la que el Mediterráneo, y muy en especial el Magreb, constituye una zona de riesgo[11].

Así pues, la posición española en materia PESC es europeísta (defensa de modo genérico de la existencia de una política exterior común, participación de la Comisión); gradualista en su implementación (progresiva incorporación de la UEO a la UE); realista en materia de mecanismos de toma de decisiones al restringir el uso de la mayoría cualificada para los temas de tipo operativo (en defensa de zonas de interés particular como América Latina) e intergubernamental (papel decisivo del Consejo Europeo y del Consejo de la Unión para conseguir por la vía del consenso los necesarios compromisos políticos).

En suma, el modelo español de construcción europea dejó huella en el Tratado de Maastricht. En unos casos por compartir ideas con otros Grandes (caso de la PESC) y presionar en su favor a pesar de las "rebajas" aplicadas, sobre todo, por Gran Bretaña. En otros casos, por hacer del tema motivo de bloqueo, caso de la cohesión económica y social (rebajada finalmente a un protocolo). Ahora bien, por encima de todo hay que destacar la imagen de protagonismo alcanzada por España en aquellas fechas. De ahí la referencia a Grande del Sur antes realizada. Las condiciones del momento lo favorecieron: una Comunidad que aún no había girado, de modo decidido, hacia el Norte y el Este y una Alemania bien dispuesta hacia el aliado del Sur a cambio de

apoyo político en los momentos sensibles (unificación). Con todo ello se creó una imagen de España en la Comunidad que ha tenido, años después, réditos en forma de nombramientos políticos (Westendorp, Moratinos, Solana).

El papel desempeñado por el Gobierno español en el proceso de reforma de la Comunidad se explica, en buena medida, por las dimensiones diplomática y de seguridad, por una parte, y por la dimensión doméstica, por otra.

En el primer caso, la España que defiende en Maastricht la creación de la PESC y de una defensa europea se había convertido a lo largo de 1991 en un "país normal" en términos de seguridad occidental. Así, la participación de España bajo bandera de la UEO en el bloqueo de las aguas del Golfo durante la guerra contra Irak comportó, en palabras de Felipe González, "el fin de un siglo de aislacionismo español". En efecto, España participaba por primera vez, en su historia reciente, en una flota multinacional en tiempo de guerra. La reacción de la opinión pública española fue, contra todo lo previsible si se tiene en cuenta el pasado reciente del debate sobre la seguridad en España[12], favorable a la política gubernamental. Un 48 % de los españoles estaba a favor de la política española de participación en el bloqueo naval frente a un 35,4 % en contra. En relación con el proceso comunitario, hay que apuntar que todo ello facilitaba la posición de los negociadores españoles en materia de PESC y de defensa europea.

Si la participación española en la guerra del Golfo es el gran momento de cambio en lo que hace referencia a la política española en materia de presencia militar internacional, no es el único. Junto a él hay que destacar la participación de fuerzas españolas en operaciones de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas. De hecho, España era en 1991 el país con más oficiales destacados en operaciones de NNUU[13]. Se dio un paso adelante en materia de presencia desde el punto de vista de las fuerzas armadas en el exterior y, sobre la base del *fait accompli*, el Gobierno español enfocó con gran pragmatismo un tema que pocos años antes había constituido una *querelle* de primer orden en el país: el tema de la OTAN y de su relación con el proceso de construcción europea. No es extraño, pues, que España fuera uno de los primeros países en alabar los beneficios de la filosofía de la "doble gorra" a la hora de actuar (economías de escala a nivel de fuerzas asignadas indistintamente a OTAN y UEO)[14].

Aparte de lo apuntado en el terreno militar, el perfil activista de España en el terreno internacional se tradujo a más niveles. Así, ante el peligro de periferización (giro hacia el Este),

España inició una política activa con intención de situar el Mediterráneo (zona de riesgo para los intereses españoles) en el centro de la agenda europea. En el mismo sentido, hay que recordar la voluntad española de destacar en los foros internacionales, persiguiendo su elección como miembro del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas (se hizo efectiva para el período 1993-94) o la creación de un *lobby* a nivel internacional a partir de las Cumbres Iberoamericanas. Todo ello condujo a un discurso de potencia media, que es la manera de presentar a nivel internacional la imagen de Grande del Sur antes presentada a nivel comunitario. La celebración en Madrid, en octubre de 1991, de la Conferencia de Paz sobre Oriente Próximo adquiere carácter de símbolo en dicho contexto.

En el segundo caso, a nivel doméstico, el tema de Europa es materia de consenso. Europa como solución histórica para España es un pensamiento presente en una clase política que ha realizado la transición a la democracia en España. Dicho consenso se había traducido en un apoyo pleno del Parlamento a las propuestas del Gobierno en la negociación del TUE. Caso, por ejemplo, del dictamen aprobado por unanimidad el 28 de noviembre de 1991, poco antes de la cita de Maastricht. Desde el punto de vista práctico, hay que destacar el papel jugado por la Comisión Congreso-Senado para las Comunidades Europeas. En el contexto de consenso aquí destacado hay que apuntar, a pesar de la atmósfera positiva para la política gubernamental y para su posición negociadora, dos factores de discordia: primero, un cierto desacuerdo por razones sociales con la política de convergencia necesaria para entrar en la UEM y segundo, la crítica constante del PP con relación al Gobierno, en el sentido de que este último cedía mucha soberanía o de que no defendía el interés nacional.

La opinión pública española mostraba en 1990, a punto de negociarse el TUE, su máximo perfil europeísta: el 78 % de los españoles opinaba que la pertenencia a la UE era una cosa buena, por encima de una media europea del 71 %. Ahí se fragua el mito del europeísmo español en términos de opinión pública. En términos utilitaristas, la opinión española nunca ha estado por encima de la media comunitaria. Así, en 1990, España alcanzó su cota máxima al opinar entonces el 58 % de los encuestados que su país obtenía beneficios de la pertenencia a la UE (la media de la UE era del 59 %)[15]. Junto a ello, hay que apuntar que la opinión pública española es una de las más desinformadas de la Unión. En relación con el Tratado de Maastricht, y cuando éste se había convertido en el mayor tema de debate en Europa tras el referéndum de Dinamarca, tan sólo el 8 %

de los españoles decían saber bastante o mucho sobre el mismo[16]. Lo que permite apuntar que la percepción en España de los temas comunitarios está filtrada por el debate interno. De ahí, pues, que el inicio en 1991 de la recesión económica mundial, traducida en España en pérdida de posiciones en la Comunidad[17], se confundiera con el proceso de reformas en marcha en Europa. Así, para los españoles, Maastricht será equivalente a crisis. Y con ello se inicia una nueva etapa de la política europea de España.

"La razón europea de España" en momentos de crisis (1992-1995)

La palabra que mejor define la política europea de España en este período es crisis. España había entrado en la Comunidad en "el momento oportuno", en palabras de Alfred Toviás[18]. Cuatro años después todo hubiera sido diferente. Así, seis años después de su ingreso había afianzado su posición, influyendo en la definición de la construcción europea en un sentido claramente beneficioso (cohesión económica y social) y adquiriendo un *status* de "pequeño entre los grandes". Los cambios derivados del fin de la guerra fría, generadores de un sentimiento de periferia en el Gobierno español, van a dejarse notar en la Europa de Maastricht: críticas al modelo defendido por España, que acaban en rechazos como el del referéndum de Dinamarca; ineluctable ampliación de la UE hacia el Norte; basculamiento decidido del tradicional aliado alemán hacia la Europa Central; agenda política europea centrada en la Nueva Europa (guerras en la ex Yugoslavia). A ello hay que sumar la crisis doméstica, que mina la credibilidad económica (desempleo, devaluaciones de la peseta) y política (corrupción) del gobierno González. De hecho, a partir de las elecciones de 1993 se puede hablar de cuenta atrás hacia el fin de la etapa socialista. En ese contexto de crisis interna, Europa deviene tema central de la vida política española. Sin ir más lejos, el término "más Europa" se convierte en el eslógan del gobierno González para hacer frente a las críticas constantes de malgobierno por parte de la oposición. El discurso orteguiano de Europa como solución para los problemas de España será el hilo conductor de los gobiernos socialistas en el período que va desde Maastricht hasta la segunda Presidencia española de la Comunidad, punto final de una etapa que se acaba de modo cronológico preciso con la llegada del PP al poder. En cualquier caso, la función desempeñada por dicho Presidencia -la tabla de salvación para un Gobierno moribundo- es ilustrativa de la importancia que tiene la articulación entre las dimensiones doméstica y comunitaria de la política europea de España en este período.

De ahí que se parta de la dimensión doméstica de la política europea de España. De entrada hay que apuntar que el contexto en el que el Gobierno busca la legitimidad para su política en la UE es hostil, pero menos. Es decir, la política europea del Gobierno se va a encontrar un obstáculo importante: una fuerte resistencia interna contra la política de convergencia que habría de permitir que España formara parte del pelotón de cabeza de la UEM. De ahí las reacciones sindicales (huelgas generales) y las críticas, incluso en el propio PSOE, contra la política de convergencia del Gobierno. Ahora bien, la identificación entre Maastricht y crisis no va a incidir en el consenso parlamentario. Los devaneos del PP, apuntando en momentos de devaluación la posible salida de la peseta del SME, se acaban rápidamente. En realidad, a partir del momento en que el PP se convierte en "opción de gobierno". Cosa que ocurre ya en las elecciones generales de 1993. De ahí, pues, que la práctica del consenso en los temas de fondo se siga dando en el Parlamento español en el período en cuestión.

Para empezar, cuando en Europa la ratificación del Tratado de Maastricht era un debate de primer orden, en las Cortes no se dedicó demasiado tiempo al tema y la abrumadora votación a favor, con sólo tres votos en contra de Herri Batasuna, es significativa. Las abstenciones de miembros de Izquierda Unida van a abrir un frente crítico que defenderá continuamente una posición contraria al rumbo de los años siguientes (progresiva incorporación de España a todas las políticas, como la UEM, y foros renovados, como la OTAN). En el terreno parlamentario hay que hacer referencia también al papel de CiU que, entre 1993 y el fin de la Presidencia de 1995, ofreció apoyo parlamentario al gobierno González en minoría con el argumento de facilitar el ingreso de España en la UEM. De este modo, Europa se convierte en la razón de ser de la estabilidad parlamentaria.

En el fondo, por lo tanto, se puede hablar de consenso entre las fuerzas políticas más destacadas sobre la base del modelo de construcción europea surgido de Maastricht. Modelo que se traduce en España en dos objetivos: primero, estar en la Europa de la primera velocidad gracias a la incorporación en la UEM, y segundo, disfrutar de los recursos del Fondo de Cohesión. Todo ello no obsta para que, en la forma, se hiciera de los temas europeos un elemento más de la batalla política interna, como la famosa frase de José M^o Aznar, en diciembre de 1992, acusando a González de pedigüño cuando éste negociaba la dotación del nuevo Fondo de Cohesión. Sí realmente existe un discurso político constante en términos de crítica a los gobiernos González del período, es el de la

no defensa del interés nacional en los foros europeos. De tal manera que la fractura europeísmo *versus* interés nacional está siempre presente en el debate político interno (acusaciones a Felipe González de viajar más por Europa que por España, por ejemplo). Esa presencia de lo doméstico va a ser constante en la interpretación de la actividad internacional de España. Tras los resultados electorales del 93, el PP analizó las dificultades de España, como la crisis del fletán con Canadá en 1995, en términos de debilidad del presidente de Gobierno. Lo cierto es que tras unos años de perfil internacional sostenido (el 92, con los Juegos Olímpicos o el 93, con presencia de España en negociaciones, como el acuerdo cuatro más uno sobre Bosnia Herzegovina urdido en el marco del Consejo de Seguridad), el Gobierno centró su política en Europa, seguramente como una manera de buscar soluciones a los problemas internos. Ahora, sin embargo, a la defensiva. Las palabras de un diplomático europeo destinado en Madrid, y recogidas en estas páginas, hablando a principios de 1995 del fin del espejismo son elocuentes. En otras palabras, España se había redimensionado a la baja dentro de una Europa dominada por los criterios de convergencia.

El sentimiento de crisis, traducido en problemas sociales, queda reflejado en el europeísmo de la opinión pública española. El crecimiento del escepticismo en España respecto de Europa es rampante. La sociedad española es claramente escéptica. Se acabó el idilio de los españoles con Europa[19]. El bache más grande del europeísmo español se da en 1994: sólo el 43 % de los españoles apoyaba la pertenencia de su país a la UE, frente a una media del 56 % en la UE; mientras que el 60 % creía que su país no obtenía beneficios perteneciendo a la UE[20]. Esto último no deja de ser chocante si tenemos en cuenta el aumento de los recursos recibidos por España a través de los fondos estructurales (una cifra equivalente en el período 1994-99 al 1,4 % del PIB español)[21]. Es evidente que el escaso conocimiento de los temas comunitarios, ya apuntado, tiene un papel destacado en la conformación de dicha opinión.

El análisis del modelo europeo defendido por el Gobierno español en el período 1992-95 permite concluir, de entrada, que España se erige en defensora de la ortodoxia comunitaria. De ahí constantes referencias a la defensa del acervo frente a las propuestas de excepcionalidad que llegan desde Dinamarca, tras el referéndum de Maastricht, o a las exigencias planteadas por los cuatro países EFTA que negocian la adhesión (mantenimiento de la neutralidad). En suma, España se muestra radicalmente contraria a todo lo que suponga una Europa de geometría variable o de varias velocidades. Diversas razones, recogidas en los siguientes párrafos, lo explican. Finalmente, la

aceptación por parte de España de la idea de una Europa a varias velocidades va a ser, como tantas otras cosas, resultado de un paquete negociador más amplio en el que España recibe algo a cambio. Se trata de la cumbre de Edimburgo, en diciembre de 1992, en la que se aprobó el paquete Delors II, que dotaba el Fondo de Cohesión.

La actuación de España en ese amplio marco negociador que ocupa el período 92-95 y que tiene momentos duros en los que España se presenta como posible bloqueador de todo el proceso, ganándose González en algún caso el título de Thatcher del Sur, se puede sintetizar en tres ideas: España defiende su papel de país del Sur, de país grande y de país central en la construcción de Europa. Las negociaciones de ampliación a los países EFTA se convirtieron en el foro donde mejor se significó la política del Gobierno español.

En primer lugar, en tanto que país del Sur, González hizo de la cohesión económica y social el pilar de su europeísmo. De ahí su defensa de los compromisos asumidos en Maastricht, que debían traducirse en un aumento importante de recursos a través de la dotación del Fondo de Cohesión. El apoyo de la Comisión, a través del paquete Delors II, y la oposición de Gran Bretaña hicieron que el resultado final fuera el producto de una negociación (Consejo Europeo de Edimburgo, 1992) en la que España cedió en materia de velocidades de Europa (deseo danés) y aceptó el inicio de las negociaciones de ampliación con los cuatro EFTA. González hizo de esto último, como en su época hiciera De Gaulle, un tema de bloqueo y después una carta de negociación.

El sentimiento de país del Sur se evidenció durante las mencionadas negociaciones de ampliación bajo la forma de trato diferencial. Volvió a la superficie el trato recibido por España durante los años en que se negoció la adhesión y las condiciones impuestas; por ejemplo, en el tema de la pesca. Ahora desde la Unión, España hizo de la ampliación al Norte un foro para presionar en favor de reivindicaciones propias (plena incorporación a la Europa Azul)[22]. Hasta el último momento, España hizo uso de sus bazas (depósito de los instrumentos de ratificación para hacer efectivo el ingreso de los tres nuevos miembros en la UE) para mejorar su posición en la UE en materia de pesca. El ingreso de tres países ricos se vio desde España como algo positivo (más recursos para cohesión, a pesar de la opinión en contra de otros países más dispuestos a apostar por el ahorro que por la redistribución) pero también con temor, ya que España estaba más lejos de una Europa cada vez más rica.

En segundo lugar, en tanto que país grande, España también planteó reivindicaciones frente a la ampliación al Norte. Aquí el término de Grande se aplica en el sentido literal del término, en base a su población. España es, por su población, el quinto de los países de la Unión. La ampliación a países pequeños del Norte comportó la demanda por parte de España de una previa reforma de las instituciones (ponderación del voto en el Consejo). Sin la misma, el Gobierno español había apuntado el temor de convertirse en un país de tercera en una UE en la que el voto de los ricos del Norte impondría la política a seguir. Por ello, España reclamaba una revisión de la lógica fundacional que favorece en términos de toma de decisiones a los países pequeños frente a los grandes. La actitud española, apoyada por Gran Bretaña, condujo al acuerdo provisional de Ioannina (marzo 1994), por el que se mantenía *de facto* la minoría de bloqueo de la Europa de los Doce.

El sentimiento de pérdida de parcela de poder sacó a relucir una serie de novedades en la política europea de España: primero, España se apuntó a través del acuerdo de Ioannina a la lógica de las excepciones; segundo, el discurso de González se basó, en este caso y de modo contundente, en la defensa del "interés nacional"; y, tercero, España se alió con Gran Bretaña.

En tercer lugar, la voluntad española de ser un país central en la Unión se traduce de modo evidente en los esfuerzos por formar parte del pelotón de cabeza de la UEM. En boca del propio Felipe González, "si la UEM arrancara sin nosotros sería de temer una cierta crisis de confianza nacional que debilitaría el impulso y el consenso con que nos hemos movido estos años. Perderíamos rango internacional, retrocediendo respecto a lo ya adquirido, y España comenzaría a correr cierto peligro de "periferización". Parte del camino recorrido en la última década se perdería"[23]. El sentimiento de periferia geoeconómica, a causa de los resultados económicos, se intenta compensar con acciones de carácter político que permitan recuperar *status* en el marco de la Unión, una Unión que una vez ampliada hacia el Norte se orienta hacia el Este.

El giro hacia el Este fue percibido desde el primer momento como un factor de "periferización" para España. De ahí el intento español por equilibrar[24] el giro al Este con una política hacia el Mediterráneo, en la que España podría jugar un papel protagonista de primer orden. Es importante, en ese sentido, el papel desempeñado por la política euromediterránea[25], impulsada por España entre 1992 y 1995 y que acabó con el éxito diplomático de la celebración de la Conferencia Euromediterránea en Barcelona, en noviembre de 1995. Éxito que rentabilizó Javier Solana.

La Presidencia española de la Unión, en el segundo semestre de 1995, es el último gran acto comunitario de la etapa socialista. Su activismo[26] y la eficacia de la gestión, además de la adopción de decisiones importantes en el Consejo Europeo de Madrid (Nueva Agenda Transatlántica, bautizo de la futura moneda europea, fijación de calendarios para la UEM, la reforma del TUE y la ampliación al Este) no acabaron de crear en el país un efecto equivalente al de la Presidencia de 1989. Sólo el 66 % de los españoles afirmaba haber oído hablar de dicha Presidencia, frente al 72 % en el primer semestre de 1989[27]. El efecto "tabla de salvación" que el prestigio de la Presidencia europea podría haber dado a González y a su gobierno ya no funcionaba.

Sin embargo, no hay que olvidar que ese mismo país es el responsable de presidir el grupo de reflexión para preparar la conferencia intergubernamental de revisión del TUE, en la figura de Carlos Westendorp. Preparar dicha conferencia o presidir, como se hizo también durante el segundo semestre de 1995, la UEO son actividades que el Gobierno español llevó a cabo con un gran pragmatismo, gestionando más que proponiendo programas políticos. Una de las palabras que mejor define el pragmatismo español del momento no es nueva, ya estuvo presente en Maastricht: la noción de gradualismo. De ahí que el europeísmo defendido por España se pueda caracterizar más por la espera paciente que por el empuje político.

El fin de la Presidencia de la Unión supuso también el fin del apoyo parlamentario de CiU al gobierno González y con él se puso en marcha el proceso electoral que acabaría con la victoria del PP en marzo de 1996. Con ello se entra en el tercer y último período de estas conclusiones.

Cambio y continuidad en la política europea de España (1996-1999)

La despedida de Felipe González como representante de España en las cumbres europeas tuvo lugar en el Consejo Europeo de Turín (marzo 1996), una vez ganadas las elecciones generales por el PP. Su despedida consistió en recordarle a su sucesor al frente del Gobierno los retos que España tenía de cara a los próximos años en Europa: formar parte del núcleo de países que accedan a la moneda única en 1999 y conseguir que la ampliación al Este se realice sin perjuicio para los países de la cohesión. En otras palabras, mediante un esfuerzo financiero adicional de los países más ricos de la Unión.

Los dos temas ya apuntados, más la reforma del TUE que se inició justamente en el Consejo de Turín, conforman las citas más importantes del nuevo gobierno Aznar en materia de construcción

europea. En qué medida va a modificar el gobierno del PP los contenidos fundamentales del modelo español? Si atendemos a la política de consenso realizada en el período anterior justamente en torno a esos temas (reforma del TUE, UEM, cohesión) lo más lógico es prever una tendencia continuista. Y, de hecho, así lo apunta el nuevo ministro de Asuntos Exteriores, Abel Matutes. La palabra continuidad forma parte de su vocabulario cuando se trata de Unión Europea. La palabra cambio se reserva para otras dimensiones de la agenda, que veremos más adelante.

En primer lugar, la entrada de España en el euro en 1999 constituye el objetivo por excelencia del nuevo Gobierno. La actitud del gobierno Aznar en el marco de la UE se modifica a medida que mejoran los resultados económicos de España (la tasa de paro de 1996 fue la más baja desde 1982). A la flexibilidad inicial del Gobierno en materia de criterios de convergencia sigue una actitud ortodoxa, con una clara voluntad de diferenciarse de la imagen peyorativa de "Club Méditerranée" que en más de una ocasión habían utilizado fuentes financieras alemanas, para referirse a los posibles socios del Sur en la UEM (España, Italia y Portugal). El resultado final, la incorporación de España a la tercera fase del euro, acordada en el Consejo Europeo de Bruselas (mayo 1998), sitúa a España en la Europa de la primera velocidad.

La monopolización por parte del ejecutivo del éxito derivado del esfuerzo realizado en materia de convergencia creó malestar entre las restantes fuerzas políticas. De modo muy destacado en las filas de CiU que apoyaba a Aznar, al igual que lo hizo con González, siempre con el argumento de tener un gobierno estable capaz de aplicar la política de convergencia necesaria para conseguir el ingreso de España en la UEM.

Como ya se ha apuntado, el éxito de España en el euro fue presentado por el Gobierno ante los españoles en términos de momento histórico, en el sentido de haber evitado, en palabras de Aznar, "perder el tren de la historia". El temor a la exclusión de Europa estaba presente entre la opinión pública española[28] que era muy favorable al euro, sobre todo a partir del momento en que comenzó a mejorar la situación económica del país. Así, en la primavera de 1998 (abril/mayo), el 72 % de los españoles era favorable al euro, aunque tan sólo el 49 % creía probable la participación de su país en el pelotón de cabeza[29]. Sin embargo, días después de dichas encuestas se confirmaba la presencia de España en la Europa de la primera velocidad, concluyéndose así uno de los objetivos primordiales de la política europea de España a lo largo de los años noventa.

En segundo lugar, defender la continuidad del Fondo de Cohesión, fue el segundo gran

desafío para el gobierno Aznar. El tema se afrontó de manera directa durante la negociación para fijar el marco presupuestario de la Unión para el período 2000-2006, que ocupó la vida de la Unión una vez superada la prueba del euro, en mayo de 1998. Ahora bien, la defensa del mantenimiento de dicho Fondo para distribuir recursos entre los llamados países de la cohesión (España, entre ellos) ha sido una constante de la política española cada vez que se ha planteado el tema de la ampliación al Este.

En efecto, Aznar sigue defendiendo, al igual que había hecho González, la idea de que la ampliación ha de hacerse no a costa de los países más pobres, los de la cohesión, sino a través de una mayor aportación de los ricos. De ahí pues que Aznar asuma el tradicional discurso español de defensa del acervo comunitario, entendiendo como tal el derecho español a seguir disfrutando de ayudas agrícolas y de Fondo de Cohesión aún en el supuesto de una previsible ampliación al Este pobre. En lo que respecta al proceso de adhesión, el Gobierno español parte de la experiencia propia al proponer que si bien la adhesión en el terreno político puede realizarse de modo rápido no tiene porqué ocurrir lo mismo en el terreno de las políticas comunes (períodos transitorios largos). En otras palabras, España propone para la ampliación al Este una actitud similar a la que reinó durante su propio proceso de adhesión. Lo que en la introducción de este libro se definió en términos de "dura negociación de intereses nacionales".

Volviendo a la negociación para fijar el marco presupuestario de la Unión para el período 2000-2006, hay que concluir que la actitud del gobierno Aznar fue especialmente dura. No porque el gobierno recurriera a la amenaza del bloqueo si no veía sus demandas satisfechas -los gobiernos socialistas ya lo habían hecho en diversas ocasiones-, sino por la dureza del lenguaje. Aznar llegó a hablar del fin de la Unión Europea si se ponía en peligro la continuidad del Fondo de Cohesión. Dada la actitud ahorradora de las dos presidencias sucesivas (austríaca y alemana) que dirigieron el proceso negociador, España se encontró en situación de defensa de "privilegios adquiridos". El análisis de estas páginas concluye que la política del gobierno Aznar en la materia se convirtió en un tema de elevado simbolismo a nivel doméstico. No en vano, la creación y la dotación del Fondo de Cohesión había sido uno de los grandes éxitos de González. De ahí que la dureza del Gobierno español durante el Consejo Europeo de Berlín (marzo 1999) se tenga que interpretar en buena medida en clave interna ("síndrome del pedigüño" que hace referencia a lo ocurrido en 1992, ya destacado más arriba). El acuerdo final de la cumbre fue presentado por Aznar, ante todo, como un

resultado que mejoraba lo conseguido en 1992 por González.

El tercer tema de la agenda europea que afronta el gobierno Aznar es la reforma del TUE. Como en los dos casos anteriores hay que hablar de continuidad, además de encontrarnos con que los documentos españoles en la conferencia intergubernamental parten de una política de consenso entre las fuerzas políticas. De tal modo que la negociación del Tratado de Amsterdam no constituyó un tema de primer orden para el Gobierno español -actitud reflejada en la opinión pública[30]-, si se exceptúa el intento de eliminar en los países comunitarios el derecho de asilo político para nacionales de la UE. Este tema fue prioritario en la agenda de Aznar para las cumbres europeas desde su primera participación, en Florencia (junio 1996), hasta la aprobación del Tratado de Amsterdam. La actitud española sobre el tema, derivada de las negativas de la justicia belga para extraditar a España a supuestos terroristas de ETA, chocó con la de muchos de sus socios europeos favorables a una defensa genérica del derecho de asilo político. El resultado final de la negociación - un protocolo en el Tratado que consagra el derecho de asilo pero sometido a control político en el marco del Consejo- fue destacado como un avance por el Gobierno y como un retroceso por la oposición. En cualquier caso, lo cierto es que el gobierno Aznar ha dado mayor consistencia a un objetivo ya perseguido por el anterior gobierno socialista: el reforzamiento de la cooperación policial y judicial en Europa. En esa dirección, el presidente Aznar propuso durante el Consejo Europeo de Pörtschach (octubre 1998) la celebración en 1999 de una cumbre extraordinaria sobre Justicia e Interior. Lo que sitúa al tercer pilar del TUE entre los objetivos destacados de la política europea de España.

Más allá de la cuestión del asilo político, la negociación para el Tratado de Amsterdam reafirmó dos temas ya conocidos. En primer lugar, el pragmatismo español en materia de Unión Política. Tanto es así que el análisis de los textos españoles de 1990 demuestra que su realismo no está para nada alejado del resultado conseguido en la cumbre de Amsterdam (europeísmo en los objetivos, intergubernamentalismo en el método, gradualismo en el proceso). Quizás un solo elemento, además de las precisiones técnicas (sistema de voto u otras), viene a complementar en el texto de Amsterdam el modelo español de PESC: la introducción de la filosofía de la cooperación reforzada. Se llame Europa de varias velocidades, geometría variable o cooperación reforzada. Tal y como se ha visto en estas páginas, es la lógica de los tiempos, y España la tuvo que aceptar muy a su pesar, ya en 1992, como parte de ese foro de negociación, que es la Unión, en el que a veces se

pierde y a veces se gana.

En segundo lugar, la reforma del Tratado mostró una vez más las enormes dificultades que plantea la reforma institucional. En este tema, la actitud española consensuada por todas las fuerzas parlamentarias se orienta hacia una reformulación del voto en el Consejo más acorde con el número de habitantes de cada estado miembro. Sólo en este tema, finalmente aparcado, se hizo uso por parte de España de la amenaza del bloqueo, caso de no atenderse sus demandas.

La continuidad en la política europea de España, en lo que respecta a los temas fundamentales, ha hecho que el campo de las críticas dentro del país se traslade a las formas. ¿Cómo actúa el gobierno Aznar en Bruselas? El análisis del discurso de Aznar y de sus ministros hace un recurso importante a la defensa del interés nacional. Ello no constituye ninguna novedad (hay que recordar que González defendía el acuerdo de Ioannina en los mismos términos). Sin embargo, la simbología alcanzada por una Loyola de Palacio como defensora del olivar español frente al eurócrata de Bruselas sí que alcanza carácter de *mise en scène* novedosa. ¿Cómo ha afectado a la opinión pública? Es difícil saberlo, pero si observamos las encuestas nos percatamos de que el apoyo a la UE fue en disminución desde 1996 hasta 1998, y sólo remontó en la primavera de 1998, a las puertas de la entrada de España en el euro (el 55 % de los españoles creía que la pertenencia de su país a la UE es una cosa buena, frente al 51 % de la media europea). En lo que respecta a la obtención de beneficios a través de la pertenencia del país a la UE, la actitud de los españoles variaba a medida que se alejaba la sensación de crisis en el país. En 1998, el 45 % de los españoles creía que su país obtenía beneficios de la UE, cifra muy próxima a la media europea (46 %). Una cifra, por tanto, muy alejada del 28 % al que se cayó en 1994, momento álgido del sentimiento de crisis en el país, pero también del 59 % de 1990[31]. Lo cual sitúa a España en un lugar central de la tabla europea, si bien hay que apuntar, primero, que en ningún momento se ha situado por encima de la media europea, ni siquiera en el pico de 1990, y, segundo, que la opinión española es muy cambiante en comparación con la media europea. Lo que nos remite de nuevo al impacto que lo doméstico tiene en el europeísmo de los españoles.

Vistos los términos del debate, esencialmente entre PP y socialistas, hay que concluir que sigue el debate europeísmo *versus* interés nacional del período anterior. Sólo que en este caso, la oposición socialista se encarga de criticar al Gobierno por su falta de visión europeísta (visión de conjunto). Estos temas de debate parlamentario son respondidos desde el Gobierno con el discurso

de la eficacia, que lleva a resultados como la entrada en el euro, frente a la retórica socialista. Eficacia frente a retórica constituye lo esencial del nuevo discurso español en materia europea, acompañado en el terreno de los hechos de buenos resultados económicos.

A nivel de formas, hay que hacer referencia a un segundo cambio que incide en el estilo de la política europea de España tal y como fue diseñada por los gobiernos González. Se trata del abandono de la política de coaliciones. En los años noventa, desde la negociación del Tratado de Maastricht hasta la organización de la Presidencia comunitaria de 1995, España había intentado aliarse con el motor franco-alemán. Caso, por ejemplo, de la coordinación de las tres Presidencias sucesivas (Alemania, Francia, España) en 1994-1995. Si bien ya se ha apuntado que la reciprocidad difusa, base de la coalición, que tan bien había funcionado entre España y Alemania en el primer período, comenzó a plantear más dificultades a partir del momento en que Alemania tuvo que hacer frente a problemas económicos internos. De ahí, pues, que todo hiciera prever antes del fin de la era socialista mayores dificultades para conseguir el apoyo franco-alemán de otras épocas, amén de que el propio motor empezaba a hacer aguas. Sin embargo, el gobierno Aznar en ningún caso ha intentado buscar tales coaliciones en momentos de negociación. Ello quedó demostrado durante la negociación del marco presupuestario en el que España llegó a enfrentarse con la Comisión (la propuesta de la Agenda 2000 era la más beneficiosa para España de las que había sobre la mesa).

En el terreno de las relaciones personales privilegiadas, que dio origen a la pareja Kohl-González, Aznar ha optado por mantenerla con Tony Blair, sin que ello se haya traducido en momentos de negociación comunitaria (Aznar abogó en favor de la desaparición del cheque británico durante las negociaciones del marco presupuestario 2000-2006). Ahora bien, la proximidad hispano-británica sí que se ha dejado notar a nivel de modelo europeo. En efecto, la cumbre del empleo (noviembre 1977) comportó, como recoge estas páginas, el alejamiento por parte de España de la Europa social como compromiso comunitario. No es extraño, por tanto, que desde cierta visión compartida de Europa, surgiera de la pareja Aznar-Blair la propuesta de celebrar en el año 2000 una cumbre europea para debatir políticas de empleo, competitividad y reforma económica.

Al comenzar este período se ha hablado de continuidad por parte del gobierno Aznar en materia europea, pero también de cambio. Este último hay que situarlo en el terreno de la diplomacia y de la seguridad, que afecta directamente a la construcción europea a través de la

PESC. El mismo Aznar explica esos cambios al responder cómo se desmarcará su política exterior de la de la década precedente: "La política exterior española no data de los últimos diez años. Reposo sobre bases sólidas y existe un consenso de las principales fuerzas políticas democráticas sobre sus principales orientaciones. Evidentemente, es necesario prever algunos matices, algunos cambios en ciertos casos concretos, especialmente en relación con Gibraltar y con Cuba"[32]. Los dos temas apuntados por Aznar -Gibraltar y Cuba- afectan a las relaciones de España con la UE.

En primer lugar, en el tema de Gibraltar hay que hablar de una actitud por parte del Gobierno Aznar más activa. En palabras del propio Aznar: "ha llegado el momento de reactivar las negociaciones con nuestros amigos ingleses"[33]. Una actividad que, entre otras cosas, ha dado mayor relevancia al contencioso hispano-británico con medidas de impacto público (largas colas para cruzar la verja). En suma, lo evidente desde el punto de vista europeo es que el asunto o los asuntos de Gibraltar (soberanía, aeropuerto, narcotráfico, blanqueo de dinero) siguen siendo, como en etapas anteriores, un obstáculo para el desarrollo normativo de la vida comunitaria.

En segundo lugar, Cuba ha jugado el papel de tema estrella a la hora de identificar una nueva diplomacia española. La relación con Cuba se convirtió en el paradigma de la política exterior española que el mismo Aznar definió, como se ha recogido en estas páginas, como promotora de la defensa de las libertades y de los regímenes democráticos. El resultado de todo ello comporta un auténtico cambio respecto de las bases sólidas de la política exterior española; si por sólidas Aznar se refería a las de larga duración, ya que la política de buenas relaciones con la Cuba de Castro fue establecida durante el franquismo. El giro español ha incidido en la agenda exterior de Europa. Se puede hacer mención, por ejemplo, de las fuertes presiones realizadas por España para elaborar una posición común de la PESC muy crítica con Cuba, país con el que la UE mantenía, a instancias, entre otros, del anterior Gobierno español, una política de diálogo constructivo. El resultado final de dichas presiones fue la adopción, en diciembre de 1996, de una posición PESC mucho más suave que la inicialmente propuesta por España.

Lo más importante, sin embargo, del cambio en las relaciones hispano-cubanas ha sido el efecto conseguido en Washington. Si el último gobierno González había perseguido un acercamiento a los Estados Unidos con la firma de la Nueva Agenda Transatlántica, impulsada por la presidencia española de la Unión; el gobierno Aznar dio de lleno en la diana de los "grandes deseos" de la diplomacia estadounidense: el hostigamiento al régimen castrista por parte de un país

simbólicamente importante para Cuba, como es España.

El asunto de Cuba da inicio a una política en la que, de modo novedoso para la España integrada en Europa, el Gobierno español se alinea decididamente con Estados Unidos en aquellos casos en los que los miembros de la Unión, al margen lógicamente de Gran Bretaña, se distancian o critican las acciones de Washington. Ese fue el caso de los bombardeos contra Irak, en 1998. Frente a las críticas de sus socios europeos, el gobierno Aznar habló de apoyar a sus aliados, en referencia a Gran Bretaña y Estados Unidos. Ello comporta claramente una diferenciación de políticas anteriores y un alejamiento sobre todo de Francia. Este hecho tendrá incidencia, sin duda, en la PESC.

La celebración en Madrid, en julio de 1997, de la cumbre del Consejo Atlántico ha de interpretarse como un premio de Clinton a su fiel aliado, Aznar. El hecho de que España anunciara en dicha cumbre su voluntad de incorporarse plenamente a la nueva OTAN que habría de salir de la reforma iniciada tras la caída del Muro no se ha de entender en clave de cambio. Si González hubiera estado en el Gobierno, la decisión hubiera sido la misma. Tan sólo hay que recordar que el proceso, tal y como se ha recogido en estas páginas, ya se había iniciado en la etapa socialista[34]. Ahora bien, es posible que la buena relación Clinton-Aznar haya favorecido el *status* militar de España en la OTAN (la quinta posición en la Alianza, por el número de mandos ocupados por militares españoles). La plena incorporación de España en la Alianza no ha supuesto cambios en el modelo español de defensa europea, ya que el gobierno Aznar ha continuado defendiendo la progresiva incorporación de la UEO en la UE. Opción que, por otra parte, es cada vez más aceptada por los Quince, tal y como se pudo comprobar en el Consejo Europeo de Colonia (junio 1999).

En suma, una vez incorporados a la tercera fase de la UEM y con unas perspectivas financieras, más o menos claras, para los próximos años, la agenda de contenidos fundamentales que formaba la base del consenso entre las fuerzas parlamentarias en temas europeos está en período de reformulación. Lo que plantea algunos interrogantes en torno a la política europea de España para el nuevo milenio.

.Cómo será la política europea de España en el nuevo milenio?

A partir de las conclusiones de este libro, quedan dos preguntas abiertas de cara a un futuro que, aunque tenga resonancias milenaristas, no deja de estar a la vuelta de la esquina.

En primer lugar, ¿cuál será el contenido fundamental de la agenda europea de España? El análisis de la década precedente lleva a pensar que, bajo una formulación diferente, los objetivos fundamentales serán los mismos: por un lado, formar parte de la primera velocidad de Europa, signifique lo que signifique, y, por otro lado, luchar por el mantenimiento de esquemas de redistribución en la UE beneficiosos para España. Esto último será previsiblemente cada vez más difícil. De ahí que una de las batallas centrales para nuestro país sea justamente situarse en las mejores condiciones posibles en términos de "parcela de poder en la Unión". En otras palabras, ponderación del voto en el Consejo. Así pues, la reforma institucional será, a todas luces, el gran tema en la agenda europea de España de los próximos años.

En segundo lugar, ¿cómo se formulará la política europea de España?, ¿qué ocurrirá con el consenso doméstico? La formulación de la política europea ha sido en nuestro país un tema de Estado. El valor metapolítico que en su momento se dio a la pertenencia de España a la Comunidad convirtió la política europea en una política de Estado. Los debates en el Parlamento han hecho llegar a la opinión pública críticas sobre la manera de negociar del estadista de turno (Aznar o González) pero no propuestas, en el sentido de interpretaciones diferentes del núcleo duro de la construcción europea; por su parte, la cumbre del empleo de 1997 constituyó una excepción efímera. En otras palabras, Europa se convierte en un tema más para hacer oposición interna. Nada hace pensar que eso vaya a cambiar. Más bien al contrario. Europa puede ser, a la vez, una política de Estado y un instrumento al servicio del debate interno. A las puertas del nuevo milenio, el debate en profundidad sobre la construcción europea es aún una asignatura pendiente para esos europeos sin complejos, europeos de la primera velocidad, que son los españoles.

Notas Introducción

- (1) El término es de Smith, S. (1994), "Foreign Policy and the New Europe". En W. Carlsnaes y S. Smith, *European Foreign Policy. The EC and Changing Perspectives in Europe*, Londres, Sage, p. 2.
- (2) La noción de "la cara de Europa" está vinculada a la debilidad estructural del mecanismo de la PESC, cuya presidencia cambia cada seis meses. Al mismo tiempo, existe una anécdota repetida hasta la saciedad y muy ilustrativa sobre esta debilidad de Europa, que hace referencia al hecho de que Henry Kissinger, con ánimo de despreciar a la Comunidad durante la crisis de Oriente Medio de 1973, ironizó sobre quién era la cara de Europa y cuál era su número de teléfono.
- (3) Véase Ortega, A. (1995), "España en la post-guerra fría". En R. Gillespie, F. Rodrigo y J. Story (eds.), *Las relaciones exteriores de la España democrática*, Madrid, Alianza, p. 233.
- (4) Véase Alonso Zaldívar, C. y Castells, M. (1992), *España, fin de siglo*, Madrid, Alianza, p. 219.
- (5) Ortega, op. cit., p. 239.
- (6) Véase White, B. (1999), "The European Challenge to Foreign Policy Analysis", *European Journal of International Relations*, vol. 5, núm. 1, pp. 37-66.
- (7) Existe una amplia bibliografía sobre la interrelación entre la PESC (antes CPE) y las políticas exteriores nacionales. Véase, de modo particular, Hill, C. (ed.) (1996), *The Actors in Europe's Foreign Policy*, Londres, Routledge y, de modo general, Regelsberger, E., Schoutheete de Tervarent, P. y Wessels, W. (1997), *Foreign Policy of the European Union. From EPC to CFSP and Beyond*, Boulder, Lynne Rienner.
- (8) El artículo fue publicado en *El Periódico* (1.enero.1986), cit. por Tovias, A. (1995), "España en la Comunidad Europea". En Gillespie, Rodrigo y Story, op. cit., p. 144.
- (9) Véase Barbé, E. (1999), "The EU, the Mediterranean and the Barcelona Process: a case of capability-expectations gap". En G. Edwards y E. Regelsberger (eds.), *Europe's Global Links*, Londres, Cassell (en prensa).
- (10) Véase Arenal, C. del (1994), *La política exterior de España hacia Iberoamérica*, Madrid, Editorial Complutense.
- (11) Véase Barbé, E. (1995), "La Cooperación Política Europea: La revalorización de la política exterior española". En Gillespie, Rodrigo y Story, op. cit., p. 168.

- (12) Véase Barbé, E. (1999), "The EU, the Mediterranean and the Barcelona Process", op. cit.
- (13) Véase Marks, G.; Hooghe, L. y Blank, K. (1996), "European Integration from the 1980s: State Centric vs. Multilevel Governance", *Journal of Common Market Studies*, núm. 3, pp. 341-377.
- (14) Sobre el particular, véase Rometsch, C. y Wessels, W. (eds.) (1996), *The European Union and member states. Towards institutional fusion?*, Manchester, Manchester U.P.
- (15) Elorza, J. (1997), "Reflexiones y balance de diez años en la Unión Europea", *Información Comercial Española*, núm. 766, p. 29.
- (16) Nuttall, S.J. (1992), *European Political Co-operation*, Oxford, Clarendon Press, p. 310.
- (17) Véase Marín, M. (1988), "España en las Comunidades Europeas", *Sistema*, núm. 86-87, p. 175.
- (18) *Ibidem*, p. 176.
- (19) Tovias, op. cit., p. 137.
- (20) Véase *Eurobarómetro*, núm. 49, 1998.
- (21) El término hace referencia a una posible disidencia española, basada en la existencia, por razones históricas y geográficas, de una agenda diplomática propia. Agenda que podría llevar al Gobierno español a adoptar posiciones divergentes en materias políticas sustantivas respecto de la mayoría en la CPE, como había ocurrido en el caso griego. En este sentido hay que recordar que la agenda española previa al ingreso en la CPE estaba dominada por algunas grandes tendencias: tercermundismo, que se tradujo en buenas relaciones con el mundo árabe (España no reconoció al estado de Israel hasta su ingreso en la CE) y con América Latina (incluida Cuba), y discurso nacionalista, centrado en la descolonización de Gibraltar. El análisis del comportamiento de voto español en Naciones Unidas, en los años inmediatamente anteriores a su ingreso en la CE, demuestra que España votaba en el mismo sentido que los Diez (cuando éstos lo hacían de manera unánime). Sin embargo, se alineaba junto a Grecia (y, a menudo, Irlanda) en temas sensibles que producían divergencia entre los Diez. Los principales temas en los que el voto español se diferenciaba de la línea dominante en la CPE eran: Palestina, desarme, derechos humanos y Sáhara Occidental. Véase Regelsberger, E. (1989), "Spain and the European Political Cooperation - No Enfant Terrible", *The International Spectator*, vol. XXIV, núm. 2, p. 121.
- (22) Hill, C. (ed.) (1983), *National Foreign Policies and European Political Cooperation*, London, Allen & Unwin, p. 193.
- (23) Sobre el particular, véase Barbé; E. (1996), "Spain: Realist Integrationism". En F. Algieri y E.

Regelsberger, *Synergy at Work. Spain and Portugal in European Foreign Policy*, Bonn, Europa Union Verlag, pp. 259-278.

(24) Encuesta del CIS (noviembre 1988), cit. por Rodríguez Caamano, M.J. y Almarcha Barbado, A. (1993), "The consequences of EC membership for Spanish educational policy". En A. Almarcha Barbado, *Spain and EC membership evaluated*, Londres, Pinter, p. 278.

(25) Calvo Sotelo, L. (1995), "Prólogo". En R. Bassols, *España en Europa. Historia de la adhesión a la CE 1957-85*, Madrid, Política Exterior, p. XII.

(26) Moreno Juste, A. (1998), *España y el proceso de construcción europea*, Barcelona, Ariel, p. 28. Este libro es fundamentalmente una recolección muy útil de documentos y textos relacionados con la política de España hacia la integración europea, desde 1945 hasta 1997.

(27) La historia más detallada de dicho proceso, vivido como biografía en buena parte del período (Secretario de Estado para las Relaciones con las Comunidades Europeas durante las negociaciones de adhesión hasta la llegada al poder del PSOE, en 1982), es el libro de R. Bassols, op. cit. En lo relativo al período negociador final, dirigido por el gobierno de Felipe González, véase Morán, F. (1990), *España en su sitio*, Barcelona, Plaza & Janés.

(28) Bassols, op. cit, p. 3.

(29) La actitud de Giscard es catalogada de "giscardazo" por parte de Bassols, op. cit. Mitterrand mantuvo una actitud similar. Sobre el particular, véase Alonso Zaldívar y Castells, op. cit., p. 217.

(30) Elorza, op. cit., p. 16.

(31) Tovias, op. cit., pp. 148-149.

(32) Elorza, op. cit., p. 16.

(33) Tovias, op. cit., p. 140.

(34) *Informe sobre la presidencia española de la CE*, Madrid, Ministerio de Asuntos Exteriores, 1.julio.1989, p. 1.

(35) Véase Saba, K. (1996), "Spain: Evolving Foreign Policy Structures - From EPC Challenge to CFSP Management". En Algieri y Regelsberger, op. cit., pp. 181-206 y Barbé, E. (1990), "El año español de la Cooperación Política Europea", *Anuario Internacional CIDOB 1989*, Barcelona, CIDOB, pp. 109-120.

(36) Para algunos analistas, la coordinación con Francia fue uno de los logros más importantes de la Presidencia española. Véase, en ese sentido, González Sánchez, E. (1990), "Presidencia española de

la Comunidad Europea", *Revista de Instituciones Europeas*, vol. 16, núm. 3.

(37) Toviás, op. cit., p. 149.

(38) Marín, op. cit., p. 177.

Notas capítulo 1

(1) Véase *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados (Comisiones. Asuntos Exteriores)*, 24.enero.1990, núm. 16.

(2) Véase "Kohl asegura que la RDA no usará los fondos estructurales de la CE", *La Vanguardia*, 22.marzo.1990.

(3) *Diario de Sesiones*, núm. 16, op. cit., pp. 87-88.

(4) Morán, F. (1980), *Una política exterior para España*, Barcelona, Planeta, p. 289.

(5) Véase "España favorable a adelantar la unión económica y monetaria europea", *El País*, 2.marzo.1990.

(6) Véase "González, Genscher y Delors intentan apaciguar los temores que suscita la unificación alemana", *El País*, 3.marzo.1990.

(7) Véase "Kohl asegura que la RDA no usará los fondos estructurales de la CE", *La Vanguardia*, 22.marzo.1990.

(8) *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados (Comisiones. Mixta para las Comunidades Europeas)*, 10.mayo.1990, núm. 92, p. 2728.

(9) Véase Wallace, W. (1990) *The transformation of Western Europe*, Londres, RIIA/Pinter.

(10) Véase la intervención de Isabel Tocino, *Diario de Sesiones*, núm. 92, op. cit., p. 2729.

(11) Véase "Felipe González dice que la Europa unida no hará desaparecer la identidad nacional de cada país", *El País*, 28.septiembre.1990.

(12) Véase *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados (Comisiones. Mixta para las Comunidades Europeas)*, núm. 116, 20.junio.1990, p. 3496.

(13) Véase, en ese sentido, las declaraciones del ministro en *Diario de Sesiones*, núm. 92, op. cit., p. 2729.

(14) Véase "Fernández Ordóñez: Ante Europa somos menos ingenuos", *La Vanguardia*, 24.junio.1990.

(15) Sobre el tema, véase Barbé, E. (1995), *La seguridad en la Nueva Europa: Una aproximación*

institucional: Unión Europea, OTAN y UEO, Madrid, Edic. La Catarata.

(16) Para ilustrar la idea, véase la entrevista a Francisco Fernández Ordóñez (1991), "España ante la Europea de los 90", *Foro Exterior*, núm. 1.

(17) *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. (Comisiones. Mixta para las Comunidades Europeas)*, núm. 169, 8.noviembre.1990, p. 5100.

(18) *Ibidem*, p. 5099.

(19) PSOE (1990), *Manifiesto del Programa 2000. Borrador para debate*, Madrid, Fundación Pablo Iglesias, p. 50.

(20) Véase la intervención de Felipe González en *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados (Pleno y Diputación Permanente)*, núm. 77, 18.diciembre.1990.

(21) *Diario de Sesiones*, núm. 169, op. cit., p. 5086.

(22) *Ibidem*, pp. 5087-5088.

(23) Véase "Préparation de la conférence intergouvernementale sur l'Union Politique: l'évaluation de la présidence", *Europe Documents*, núm. 1666, 6.diciembre.1990, p. 5.

(24) Véase "Un entretien avec M. Felipe González", *Le Monde*, 20.noviembre.1990.

(25) Felipe González visitó Marruecos una semana después de la dura represión de unas revueltas en Fez. Lo que supuso un apoyo explícito al régimen de Hassan II. Véase "El presidente español se entrevista hoy con el rey Hassan II de Marruecos", *La Vanguardia*, 21.diciembre.1990.

(26) Véase "González insta a Marruecos a presionar a la CE para que no olvide el Magreb", *El País*, 14.diciembre.1989. El Consejo de Asuntos Generales del 18-19 de diciembre de 1990 aprobó la política mediterránea renovada. Véase *Boletín de las CC.EE.*, 12-1990 (1.4.15).

(27) Sobre la aproximación española a la CSCM, véase Fernández Ordóñez, F. (1990), "Quelle structure de sécurité pour la Méditerranée", *Revue de l'OTAN*, núm. 5, pp. 7-11.

(28) Durante las dos primeras semanas de la crisis, el 80 % de los vuelos en dirección al Golfo pasaron por las bases en territorio español. Las críticas contra esa utilización procedían, sobre todo, de Izquierda Unida.

(29) Véase "La intervención militar española carece de base legal, según los expertos", *El País*, 16.agosto.1990.

(30) Véase "González afirma que el gobierno adoptará una postura de autonomía y solidaridad con la UEO", *El País*, 20.agosto.1990.

(31) Véase "España se opone a que las fuerzas de la OTAN operen fuera de área", *La Vanguardia*, 6.octubre.1990.

(32) Véase "El 54 % de los españoles, contrario a participar directamente en una guerra en el Golfo", *El País*, 13.setiembre.1990.

Notas capítulo 2

(1) Véase entrevista a Felipe González (1991), "Spain must learn to compete on a national level", *European Affairs*, vol. 5, p. 66.

(2) El concepto de semialineamiento fue utilizado durante los años ochenta para explicar el modelo español de participación en la OTAN por Snyder, G.H. (1988), "Spain in NATO: The reluctant partner". En F.G. Gil y S. Tulchin, *Spain entry into NATO: Conflicting Political and Strategic Perspectives*, Boulder, Lynne Rienner, pp. 104-158.

(3) Véase *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados (Pleno)*, 28.noviembre.1991, núm. 151, pp. 7558-7560.

(4) "Sommet de Maastricht/Espagne: Felipe González annonce qu'il se battra jusqu'au bout pour la cohesion", *Europe*, 30.noviembre.1991, núm. 5620, p. 4.

(5) Véase *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados (Pleno)*, 1.julio.1991, núm. 125, p. 6025.

(6) "La Comunidad Europea rechaza las dos propuestas españolas sobre la unión política", *La Vanguardia*, 15.mayo.1991.

(7) "González advierte que debe terminar el bloqueo en el conflicto del Peñón", *La Vanguardia*, 9.mayo.1991.

(8) Véase *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados (Pleno)*, 17.diciembre.1991, núm. 155, p. 7763.

(9) Véase "Traité sur l'Union Politique", *Europe (Europe Documents)*, 13.diciembre.1991, núm. 1750/1751, p. 23.

(10) Véase del Campo, S. (1991), *La opinión pública española y la política internacional (Informe Incipe 1991)*, Madrid, Incipe, p. 54.

(11) *Ibidem*, p. 79.

- (12) *Ibidem*, pp. 77 y 81.
- (13) Véase la intervención de Fernández Ordóñez en *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados (Comisiones. Asuntos Exteriores)*, 8.noviembre.1990, núm. 169.
- (14) Véase *Diario de Sesiones*, núm. 155, op. cit., p. 7788.
- (15) Véase la intervención de Julián García Vargas, ministro de Defensa en *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. (Comisiones. Defensa)*, 7.mayo.1991, núm. 256, p. 7430.
- (16) El tema de los *cleavages* en materia de diplomacia y defensa en Europa ha sido desarrollado en Barbé, E. (1997), "European Values and National Interests". En A. Landau y R. Whitman (ed.), *Rethinking the European Union. Institutions, Interests and Identities*, Londres, Routledge, pp. 129-146.
- (17) "Conférence Intergouvernementale sur l'Union Politique. Le "communiqué conjoint" franco-allemand-espagnol", *Europe Documents*, 17.octubre.1991, núm. 1737, p. 1.
- (18) Alonso Zaldívar, C. (1992), "El año en que acabó un mundo. La política exterior de España en 1991", *Anuario Internacional CIDOB 1991*, Barcelona, CIDOB, p. 22.
- (19) Ortega, A. (1991), "Spain and the European Security Puzzle", *European Affairs*, vol. 5, junio-julio, p. 69.
- (20) Alonso Zaldívar, op. cit., p. 23.
- (21) Véase *Diario de Sesiones*, núm. 169, op. cit.
- (22) Véase *Diario de Sesiones*, núm. 155, op. cit., p. 7764.
- (23) "Peligrosísima situación para la Unión Política", *El País*, 5.setiembre.1991.
- (24) "González intenta impulsar la unión política de la CE", *El País*, 10.setiembre.1991.
- (25) "González apuesta en París por consolidar la CE en detrimento de su ampliación", *El País*, 14.setiembre.1991.
- (26) "Un entretien avec M. Felipe González", *Le Monde*, 20.noviembre.1990.
- (27) Véase Alonso Zaldívar, op. cit., p. 4.
- (28) Se ha abordado el tema en Barbé, E. (1990), "El año español de la Cooperación Política Europea", *Anuario Internacional CIDOB 1989*, Barcelona, CIDOB, pp. 109-120. Para un estudio en profundidad del tema, véase Salomón, M. (1998), *Una lectura intergubernamentalista del mecanismo CPE/PESC. El caso del conflicto árabe/palestino/israelí*, tesis de doctorado (Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, UAB).

(29) Moratinos, M.A. (1991), "El Mediterráneo: un espacio de seguridad y cooperación", *Revista Española de Defensa*, diciembre, p. 66.

(30) Véase *Diario de Sesiones*, núm. 125, op. cit., p. 6053.

Notas capítulo 3

(1) "Entrevista a Javier Solana, ministro de asuntos exteriores", *La Vanguardia*, 6.setiembre.1992.

(2) Véase *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados (Pleno)*, 24.marzo.1992, núm. 175, p. 8582.

(3) "Moncloa defiende ratificar Maastricht como está, pero Solchaga habla de "flexibilizar" el texto", *El País*, 22.setiembre.1992.

(4) "Subsidiari... qué?", *El País*, 16.octubre.1992.

(5) "España lamenta la timidez de la presidencia portuguesa de la Comunidad Europea", *El País*, 29.abril.1992.

(6) Véase Moravcsik, A. (1991), "Negotiating the Single European Act". En R.O. Keohane y S. Hoffmann, *The New European Community. Decisionmaking and Institutional Change*, Boulder, Westview Press, p. 46.

(7) Véase Barbé, E. y Grasa, R. (1992), *La Comunitat Europea i la Nova Europa*, Barcelona, Fundació Bofill, p. 180.

(8) "González y Aznar pactaron las vías para variar la Constitución y ratificar Maastricht", *La Vanguardia*, 3.julio.1992.

(9) Véase *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados (Pleno)*, 1. julio. 1992, núm. 204, p. 10023.

(10) "España bloqueará la cumbre de la CE si no hay un acuerdo global", *La Vanguardia*, 11.diciembre.1992.

(11) "España obtiene satisfacción sacrificando el interés general", *El País*, 13.diciembre.1992.

(12) Véase *Eurobarómetro*, núm. 37, núm. 38 y núm. 39 y "El 66 % de los españoles cree que la economía va mal", *El País*, 11.octubre.1992.

(13) Véase *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados (Pleno)*, 15.diciembre.1992, núm. 238, p. 12023.

- (14) "Aznar acusa a González de gastar como un rico e ir a Edimburgo de pedigüño", *El País*, 13.diciembre.1992.
- (15) "Más fuera que dentro", *El País*, 17.febrero.1992.
- (16) Véase intervención de Rodrigo Rato en *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, 29.octubre.1992, núm. 224, p.11086.
- (17) "Solchaga descalifica a Delors como juez de la economía española", *El País*, 13.febrero.1993.
- (18) "Los españoles no quieren que el PSOE obtenga de nuevo la mayoría absoluta, según una encuesta del CIS", *El País*, 22.noviembre.1992.
- (19) "El PP reduce a 6,8 puntos la distancia con el PSOE", *El País*, 20.diciembre.1992.

Notas capítulo 4

- (1) *OECD Economic Surveys 1992/1993. Spain* (1993), París, OCDE.
- (2) "La CEOE defiende la salida de la peseta del SME y pide un plan de estabilización", *El País*, 25.febrero.1993.
- (3) "Los socialistas, en su hora más baja desde 1982", *El País*, 19.diciembre.1993.
- (4) Véase *Eurobarómetro*, núm. 39, 1993.
- (5) A pesar de la pérdida de popularidad, Felipe González aún seguía siendo el político más apreciado en España. En diciembre de 1993 recibió una puntuación de 4,6 sobre 10, la más baja desde 1992. V. "Los socialistas en su hora más baja desde 1982", op. cit.
- (6) "González apoya a Ruud Lubbers como presidente de la Comisión Europea", *La Vanguardia*, 11.febrero.1994.
- (7) Véase la idea expresada por José Ortega y Gasset en 1910 en *Obras completas*, tomo 1, Madrid, Revista de Occidente, 1966, p. 521.
- (8) *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados (Comisiones. Asuntos Exteriores)*, núm. 20, 22.setiembre.1993, p. 145.
- (9) *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados (Pleno)*, núm. 24, 3.noviembre.1993, p. 891.
- (10) *Diario de Sesiones*, núm. 20, op. cit., p. 145.
- (11) Véase las cifras sobre dicha distribución de recursos en *Europe*, núm. 6091, 22.octubre.1993.
- (12) Véase *Europe*, núm. 6174, 19.febrero.1994.

- (13) "Solchaga descalifica a Delors como juez de la economía española", *El País*, 13.febrero.1993.
- (14) *Europe*, núm. 6171, 16.febrero.1994, p. 12. Véase también el núm. 6170, 14 y 15.febrero.1994.
- (15) "España defiende el interés común y no sólo el suyo, según Felipe González", *El País*, 2.marzo.1994.
- (16) Véase intervención parlamentaria de Carlos Westendorp, *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados (Comisiones. Asuntos Exteriores)*, núm. 19, 21.setiembre.1993.
- (17) "Apoyo presidencial a la ampliación de la CE", *El País*, 23.abril.1993.
- (18) Barbé, E. y Grasa, R. (1992), *La Comunitat Europea i la Nova Europa*, Barcelona, Bofill, p.91.
- (19) "España defiende el interés común y no sólo el suyo", op. cit.
- (20) Declaraciones de Felipe González en *Diario de Sesiones (Pleno)*, núm. 38, 15.diciembre.1993, p. 1751.
- (21) *Ibidem*, p. 1750.

Notas capítulo 5

- (1) "Un año para olvidar", *Anuario El País 1995*, Madrid, Edic. El País, p. 2.
- (2) Véase, en ese sentido, Amodia, J. (1994), "A Victory Against all the Odds" en Gillespie, R. (ed.), *Mediterranean Politics* (vol. 1), Londres, Pinter, p. 188.
- (3) La construcción europea ha sido una constante en el discurso político de Jordi Pujol a lo largo de toda su carrera política. Véase Pujol, J. (1986), *Catalunya i Europa. Paraules del President de la Generalitat*, Barcelona, Departament de Presidència (Generalitat de Catalunya).
- (4) "González destaca el balance positivo para España de su ingreso en la UE", *El País*, 1.junio.1994.
- (5) Véase "España es uno de los países con menos ciudadanos decididos a votar en las europeas", *La Vanguardia*, 1.junio.1994.
- (6) Las elecciones europeas, del 12 de junio de 1994, suponen un duro revés para el PSOE que obtiene el 31,1 % de los votos frente al 40,2 % de 1989. El PP obtiene el 40,6 % de los votos frente al 21,7 % de 1989. Así pues, el PP e Izquierda Unida, que pasa del 6,2 % de 1989 al 13,6 % de los votos en 1994, son los grandes vencedores frente a un PSOE en clara decadencia.

- (7) Aznar, J.M. (1995), "La victoria electoral del 12 de junio de 1992", *Anuario El País 1995*, Madrid, Edic. El País, p. 67.
- (8) El nivel de indecisión era aún mayor cuando se trataba de una posible futura ampliación a los países de Europa Central (grupo de Visegrado): un 30 % de los españoles, frente a un 17 % de media comunitaria. Véase "Los españoles quieren más poder para el Parlamento Europeo y la Comisión", *La Vanguardia*, 1.junio.1994.
- (9) Entrevista con Carlos Westendorp en "Me siento más cerca de México que de Noruega", *El País*, 3. abril. 1994.
- (10) "Solana cree que se abren camino las ideas españolas", *El País*, 17.marzo.1994.
- (11) Véase un razonamiento en profundidad de la posición española en Díez Hochleitner, J. (1995), "La flota española entra en la Europa azul", *Meridiano CERI*, núm. 2, pp. 14-20.
- (12) "Solbes promete a la UE hacer nuevos ajustes si el gasto público se desvía", *La Vanguardia*, 11.octubre.1994.
- (13) Información recogida en "Kohl, Mitterrand y González han pactado en secreto no adoptar la moneda única en 1997", *El País*, 29.mayo.1994.
- (14) Véase la actitud del Gobierno español en ésta y otras materias relativas a la construcción europea en Istituto Affari Internazionali (1994), *Revision of Maastricht: Implementation and Proposals for Reform. A Survey of National Views* (Second Bulletin).
- (15) "UE/Espagne: L'emploi sera la priorité de la présidence espagnole (qui presidera en même temps le Conseil de l'UEO)", *Europe*, num. 6433, 4.marzo.1995, p. 2.
- (16) Solana Madariaga, J. (1995), "España y el orden internacional", *Anuario El País 1995*, Madrid, Edic. El País, p. 104.
- (17) "UE/présidence espagnole: L'Espagne proposera une actualisation de la Déclaration Transatlantique - Sommet avec l'ASEAN en 1995 ou 1996?", *Europe*, núm. 6405, 25.enero.1995, p. 4.
- (18) "España cotiza a la baja en Europa", *El País*, 15.enero.1995.
- (19) Solana Madariaga, op. cit.
- (20) Véase un resumen del texto en *Europe*, núm. 6438, 11. marzo.1995, pp. 4-6.

Notas capítulo 6

- (1) Vidal Folch, X. (1996), "Europa descubre el Mediterráneo", *Anuario El País 1996*, Madrid, Edic. El País, p. 62.
- (2) Véase *Resultados de la presidencia española del Consejo de la Unión Europea* (1995), Madrid, Ministerio de Asuntos Exteriores, (texto mecanografiado).
- (3) Véase *Intervención del presidente del gobierno, Don Felipe González, ante el pleno del Parlamento Europeo*, Estrasburgo, 16 de enero de 1996, y *Discurso del presidente del gobierno, Don Felipe González, ante el pleno del Parlamento Europeo en el debate sobre el estado de la Unión*, Estrasburgo, 15 de noviembre de 1995.
- (4) Véase Barbé, E. (1995), "La Cooperación Política Europea: La revalorización de la Política Exterior Española" en Gillespie, R.; Rodrigo, F. y Story, J. (eds.), *Las relaciones exteriores de la España democrática*, Madrid, Alianza, pp. 151-169.
- (5) Dezcallar, J. en OID (1995), *La Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) durante la presidencia española de la Unión Europea*, Madrid, OID (Oficina de Información Diplomática, Ministerio de Asuntos Exteriores), p. 7.
- (6) Todos los datos proceden de OID, *Ibídem*.
- (7) *Ibídem*, p. 25.
- (8) Hemos desarrollado el tema del equilibrio Este-Mediterráneo en Barbé, E. (1998), "Balancing Europe's Eastern and Southern Dimensions". En J. Zielonka, *Paradoxes of European Foreign Policy*, La Haya, Kluwer Law, pp. 117-130.
- (9) Véase *Europe*, núm. 6376, 11.diciembre.1994, p. 1.
- (10) Hemos desarrollado el tema de la Conferencia en Barbé, E. (1996), "The Barcelona Conference: Launching Pad of a Process", *Mediterranean Politics*, vol. 1, núm. 1, pp. 25-42.
- (11) Solbes Mira, P., "El camino de la moneda única. Una oportunidad para España", *El País*, 15.diciembre.1995.
- (12) *Conferencia de prensa del ministro de asuntos exteriores, Don Javier Solana; del ministro de defensa, Don Gustavo Suárez Pertierra, y del secretario general de la UEO, José Cutileiro, después de la reunión del Consejo de Ministros de la UEO*, Madrid, 14 de noviembre de 1995.

Notas capítulo 7

- (1) Véase "Dictamen de la Comisión Mixta para la Ponencia Europea en relación con el informe elaborado por la ponencia sobre consecuencias para España de la ampliación de la Unión Europea y reformas institucionales (Conferencia Intergubernamental, 1996)", *Boletín Oficial de las Cortes Generales. Sección Cortes Generales*, Serie A, num. 82, 29 Diciembre, 1995.
- (2) Véase Matutes, A. (1997), "Cambio y permanencia en la política exterior española", *Anuario el País 1997*, Madrid, Edic. El País, p. 134.
- (3) Véase, en ese sentido, Banco de España (1997), *La Unión Monetaria Europea. Cuestiones fundamentales*, Madrid, p. 13.
- (4) "Aznar reitera en Holanda que toda su política se orienta a entrar en el euro", *El País*, 19.febrero.1997.
- (5) "Aznar proclama que no está dispuesto a aceptar pulsos ni presiones de ningún grupo", *El País*, 4.3.1997.
- (6) "La aportación de España", *El País*, 25.3.1997.
- (7) Matutes, A. (1996), "España en Europa", *Política Exterior*, vol. X, núm. 52, p. 104.
- (8) "El estreno de Aznar", *El País*, 25.12.1996.
- (9) *Informe del Grupo de Reflexión*, SN 520/95 (REFLEX 21)
- (10) *Elementos para una posición española en la Conferencia Intergubernamental de 1996*, Madrid, Madrid, Ministerio de Asuntos Exteriores, (marzo 1996).
- (11) "Jorge Dezcallar. EEUU desconfía de la integración europea", *EuroCampus*, Marzo 1997.
- (12) Véase sobre el tema, Barbé, E. (1996), *The Security and Defence Policy: The Spanish position in the IGC96*, Center for European and Asian Studies. Norwegian School of Management (SEAS:FS.07.96).
- (13) Snyder, G.H. (1988), "Spain in NATO: The reluctant partner". En F.G. Gil y S. Tulchin, *Spain entry into NATO: Conflicting Political and Strategic Perspectives*, Boulder, Lynne Rienner, pp. 104-158.

Notas capítulo 8

- (1) Comparecencia parlamentaria de Eduardo Serra, véase *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados (Comisiones conjuntas de Asuntos Exteriores y Defensa)*, 1997, núm. 262, p. 7573.
- (2) Entrevista a Richard Gardner, embajador de Estados Unidos en Madrid, véase "Ayudaremos a España a tener en la OTAN un nivel de mando adecuado a su peso como país", *La Vanguardia*, 4.mayo.1997.
- (3) "España no logra apoyo para que el comunicado de la cumbre consagre su futuro mando en la Alianza", *El País*, 7.julio.1997.
- (4) "Aznar dice que España se integrará en la OTAN cuando se resuelvan los "problemas técnicos"", *El País*, 8.julio.1997.
- (5) "Los españoles son muy solidarios, algo patriotas y poco militaristas, según una encuesta", *El País*, 22.mayo.1997.
- (6) "L'Espagne est prête à rejoindre la structure militaire de l'Alliance", *Le Monde*, 10.julio.1997.
- (7) Véase *Diario de Sesiones*, núm. 262, op. cit., p. 7569.
- (8) "Estados Unidos plantea a Exteriores que le desagrada que el Rey visite Cuba en 1998", *El País*, 16.junio.1997.
- (9) "Ayudaremos a España", op. cit.
- (10) Comparecencia parlamentaria de José María Aznar, véase *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados (Pleno)*, 1997, núm. 127, p. 6663.
- (11) "China agradece a España su posición respecto a los derechos humanos", *El País*, 7.mayo.1998.
- (12) "Aznar afirma que España estará con sus socios y aliados en caso de ataque a Irak", *El País*, 12.febrero.1998.
- (13) "El Gobierno español se queda solo en el Parlamento en su apoyo a las tesis de EEUU", *El País*, 19.febrero.1998.
- (14) Comparecencia parlamentaria de José María Aznar, véase *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados (Pleno y Diputación Permanente)*, 1997, núm. 95, p. 4759.
- (15) "Informe de la Subcomisión especial de seguimiento, encargada de estudiar y discutir el proceso abierto por la Conferencia Intergubernamental (154/000001), aprobado a su vez por la Comisión Mixta para la Unión Europea en su sesión del 29 de mayo de 1997", *Boletín Oficial de las*

Cortes Generales (Sección Cortes Generales), Serie A, núm. 89, 4.junio.1997.

(16) Intervención parlamentaria de Joaquín Almunia, véase *Diario de Sesiones*, núm. 95, op. cit., 4765.

(17) "Informe de la Subcomisión", op. cit., pp. 8-9.

(18) *Diario de Sesiones*, núm. 95, op. cit., p. 4764.

(19) *Ibídem*.

(20) *Ibídem*, p. 4762.

(21) "Informe de la Subcomisión", op. cit., p. 6.

(22) *Ibídem*.

(23) *Diario de Sesiones*, núm. 95, op. cit., p. 4762.

(24) "Informe de la Subcomisión", op. cit., p. 8.

(25) Comparencia parlamentaria de José María Aznar, *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados (Pleno y Diputación Permanente)*, 1997, núm. 92, p. 4602.

(26) "PSOE y CiU recriminan a Aznar que se atribuya el éxito de la entrada en el euro", *La Vanguardia*, 5.mayo.1998.

(27) Intervención parlamentaria de Joaquín Almunia, *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados (Pleno y Diputación Permanente)*, 1997, núm. 121, p. 6339.

(28) "Aznar considera a España el último bastión de la derecha europea, junto a Alemania", *El País*, 7.junio.1997.

(29) "Aznar atribuye a la acción de su gobierno el ingreso de España en el euro", *El País*, 3.mayo.1997.

(30) "Informe de la Subcomisión", op. cit., p. 10.

(31) *Ibídem*.

(32) *Diario de Sesiones*, núm. 95, op. cit. p. 4764.

Notas capítulo 9

(1) Intervención parlamentaria de José M^º Aznar, *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados (Pleno)*, 1998, núm. 157, p. 8350.

(2) Intervención parlamentaria de Costa Costa, *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*

(Pleno), 1999, núm. 210, p. 11289.

(3) Intervención parlamentaria de Josep Borrell, *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados (Pleno)*, 1998, núm. 204, p. 11022.

(4) *Diario de Sesiones*, núm. 157, op. cit., p. 8358.

(5) "Aznar acusa a González de gastar como un rico e ir a Edimburgo de pedigüeño", *El País*, 13.diciembre.1992.

(6) Intervención parlamentaria de Josep Borrell, *Diario de Sesiones*, núm. 204, op. cit., p. 11025.

(7) "Rato confirma que bloqueará la reforma de la UE para defender la política de cohesión", *El País*, 28.noviembre.1998.

(8) "Aznar augura el fin de la Unión Europea si se cuestionan los fondos de cohesión", *La Vanguardia*, 1.diciembre.1998.

(9) "Aznar se coloca en el centro del debate sobre el recorte del gasto", *El País*, 26.marzo.1999.

(10) "España rechaza que los refugiados sean repartidos entre los Quince", *El País*, 30.octubre.1998.

(11) "Rato confirma", op. cit.

(12) "Aznar acusa a Schröder de retrasar la negociación sobre los fondos de cohesión", *La Vanguardia*, 3.febrero.1999.

(13) "Prodi, nuevo presidente de la Comisión Europea. Alemania cambió de improviso la agenda de la cumbre y pilló a Aznar por sorpresa", *El País*, 25.marzo.1999.

(14) "Aznar pide apoyo a Bruselas para sortear el aislamiento en la UE", *El País*, 3.diciembre.1998.

(15) "Aznar y Blair proponen una cumbre de la UE para impulsar una reforma económica", *El País*, 11.abril. 1999.

(16) "Madrid apoya el cambio británico sobre la defensa europea", *El País*, 8.diciembre.1998.

(17) "Matutes y Cook no logran acercar posturas en el conflicto de Gibraltar", *La Vanguardia*, 22.febrero.1999.

(18) "Aznar pide una reunión especial para impulsar políticas comunes sobre Justicia e Interior", *El País*, 25.octubre.1998.

(19) "España quiere que la Comisión siga en funciones hasta final de año", *El País*, 17.marzo.1999.

(20) "Matutes afirma que España no descarta la candidatura de Solana para presidir la CE", *La Vanguardia*, 23.marzo.1999.

(21) "Portugal y Grecia defendieron los intereses del sur de Europa en Viena", *El País*,

16.diciembre.1998.

(22) "España acuerda con el Reino Unido levantar las restricciones a Gibraltar en la OTAN", *El País*, 6.julio.1998.

(23) "España califica el ataque de "necesario" mientras Francia y Alemania lo deploran", *El País*, 17.diciembre.1998.

(24) "Irak castiga a las empresas españoles tras el apoyo a los bombardeos", *El País*, 17.enero.1999.

(25) "Aznar dice que la Identidad Europea de Defensa se ha fortalecido en Washington", *El País*, 27.abril.1999.

(26) Intervención parlamentaria de Fernando Villalonga, *Diario de Sesiones del Senado (Comisiones)*, núm. 237, 19.febrero.1998, p. 10.

Notas Conclusiones

(1) Keohane, R.O. y Hoffmann, S. (1991), "Institutional Change in Europe in the 1980s". En R.O. Keohane y S. Hoffmann, *The New European Community. Decisionmaking and Institutional Change*, Boulder, Westview Press, p. 17.

(2) Sobre la historia y los posibles contenidos del término "Unión Europea" véase, entre nosotros, Truyol y Serra, A. (1999), *La integración europea. Análisis histórico-institucional con textos y documentos*, Madrid, Tecnos y Aldecoa Luzárraga, F. (1985), *La Unión Europea y la reforma de la Comunidad Europea*, Madrid, Siglo Veintiuno.

(3) El término "razón europea de España" se lo debemos a Ortega, A. (1994), *La razón de Europa*, Madrid, El País Aguilar, p. 217 y ss.

(4) González, F. (1992-93), "La Europa que quiere España", *Política Exterior*, núm. 30, p. 16.

(5) La diplomacia española optó por convertirse en "animadora" del mecanismo de la CPE desde el principio. De tal manera que, ya durante el primer semestre de 1986, España ocupó el tercer lugar por el número de Coreus (mensajes cifrados que constituyen la vía esencial de trabajo en el terreno diplomático europeo) enviados. El "entusiasmo" español en materia CPE también se dejó notar durante la presidencia de 1989: 3600 Coreus, alrededor de 200 encuentros presididos por la delegación española en Naciones Unidas, 6 Comités Políticos (1 en Viena y 5 en Madrid), la reunión Gymnich (en Granada), 44 reuniones de Grupos de Trabajo CPE, 21 reuniones CPE (fuera

del marco de los Grupos de Trabajo, múltiples encuentros con terceros países (10 del propio ministro, 5 de la troika y 18 a niveles inferiores), 8 intervenciones de Fernández Ordóñez como portavoz, 239 gestiones diplomáticas y 25 declaraciones políticas. Sobre el particular, véase Barbé, E. (1996), "Spain: the uses of foreign policy cooperation". En Hill, C. (ed.), *The Actors in Europe's Foreign Policy*, Londres, Routledge, p. 111 y ss.

(6) Véase el discurso de González, F. (1988) "Les Grandes Conférences Catholiques" (Bruselas 12-Diciembre-1988). En *Actividades, Textos y Documentos*, Madrid, OID, p. 227.

(7) Sobre el tema, véase Keohane, R.O. (1986), "Reciprocity in International Relations", *International Organization*, vol. 40, núm. 1, pp. 1-27.

(8) Véase Peña, L.F. (de la) (1994), "La política exterior y de seguridad común". En VV.AA., *España y el Tratado de la Unión Europea*, Madrid, Colex, p. 416.

(9) González (1992-93), op. cit. p. 13.

(10) Sobre los mecanismos de la PESC en detalle, véase Fernández Liesa, C.R. (1994), *Las bases de la política exterior europea*, Madrid, Tecnos.

(11) Sobre los conceptos zona de riesgo y zona de prestigio de la agenda diplomática española, véase Barbé, E. (1995), "La Cooperación Política Europea: La revalorización de la política exterior española". En R. Gillespie, F. Rodrigo y J. Story (eds.), *Las relaciones exteriores de la España democrática*, Madrid, Alianza, p. 168.

(12) Véase Marquina, A. (1991), "Spain". En M. Jopp; R. Rummel y P. Schmidt, *Integration and Security in Western Europe. Inside the European Pillar*, Boulder, Westview Press, pp. 197-207 y Rodrigo, F. (1992), "The end of the reluctant partner: Spain and Western security in the 1990s". En R. Aliboni, *Southern European Security in the 1990s*, Londres, Pinter.

(13) Desde 1989 hasta 1991, España había participado en un elevado número de operaciones: UNAVEM I y II, en Angola; UNTAG, en Namibia; ONUCA, en América Central; ONUVEH, en Haití; ALFA-KILO en el Kurdistán iraquí; ONUSAL, en Salvador; y en el bloqueo de Irak durante la guerra del Golfo.

(14) Véase Alonso Zaldívar, C. (1992), "El año en que acabó un mundo. La política exterior de España en 1991", *Anuario Internacional CIDOB 1991*, Barcelona, CIDOB, p. 22 y ss.

(15) Véase el perfil entre 1981 y 1998 en *Eurobarómetro*, núm. 49, 1998.

(16) *Eurobarómetro*, núm. 38, 1992.

- (17) El PIB español decreció en 1991, después de haber aumentado cada año desde el ingreso en la CE (había pasado de ser equivalente a un 70,62 % del PIB medio de la CE, en 1986, a ser de un 79,82 % en 1991).
- (18) Toviás, A. (1995), "España en la Comunidad Europea". En Gillespie, Rodrigo y Story, op. cit., p. 150.
- (19) Sobre el tema, véase Morata, F. (1996), "Spain". En R. Rometsch y W. Wessels (eds.), *The European Union and member states. Towards institutional fusion?*, Manchester, Manchester, U.P., p. 154.
- (20) *Eurobarómetro*, núm. 49, op. cit.
- (21) España recibió el 27 % del total de los recursos estructurales (fondos estructurales y de cohesión) de la Unión entre 1994 y 1999. Sobre el tema, véase Fernández Martínez, P. (1997), "Los fondos europeos estructurales y el desarrollo regional: Balance de una década desde la perspectiva española", *Información Comercial Española*, núm. 766, pp. 135-145.
- (22) Véase Díez Hochleitner, J. (1995), "La flota española entra en la Europa azul", *Meridiano CERI*, núm. 2, pp. 14-20.
- (23) González (1992-93), op. cit., p. 9.
- (24) Sobre el tema del equilibrio Este-Mediterráneo, véase Barbé, E. (1998), "Balancing Europe's Eastern and Southern Dimensions". En J. Zielonka, *Paradoxes of European Foreign Policy*, La Haya, Kluwer Law, pp. 117-130.
- (25) Véase, en ese sentido, Barbé, E. (1999), "The European Union, the Mediterranean and the Barcelona Process: a case of capability-expectations gap". En G. Edwards y E. Regelsberger (eds.), *Europe's Global Links*, Londres, Cassell (en prensa). Sobre el proceso, en general, véase Gillespie, R. (1997), "Spanish Protagonism and the Euro-Med Partnership Initiative", *Mediterranean Politics*, vol. 2, núm. 1, pp. 33-48.
- (26) Véase una recopilación de las actividades en *Resultados de la presidencia española del Consejo de la Unión Europea* (1995), Madrid, Ministerio de Asuntos Exteriores (texto mecanografiado).
- (27) *Eurobarómetro*, núm. 44, 1995.
- (28) En 1995, ante la pregunta de si hay que esperar a los países no preparados para continuar la integración europea -es decir, Europa a dos velocidades, sí o no- tan sólo el 18 % de los españoles

opino que no hay que esperar, frente a una media de la UE del 33 %. En esa misma encuesta se observa otro aspecto ya destacado en estas páginas: los españoles son los que tienen una opinión menos formada (el 38 % no sabe o no contesta frente a un 23 % de media en la UE). Véase *Eurobarómetro*, núm. 44, 1995.

(29) *Eurobarómetro*, núm. 49, op. cit.

(30) Tres meses después de la firma del Tratado, sólo 3 de cada 10 españoles sabía de su existencia. La media comunitaria era de 3,4 europeos de cada 10. Frente a estas cifras, hay que hacer mención de una situación radicalmente diferente que tiene que ver con la cumbre de empleo, celebrada en Luxemburgo en noviembre de 1997. En este caso, la opinión pública española era una de las más informadas de Europa: el 66 % de los españoles había oído hablar de la cumbre (la media europea era del 55 %); cifra sólo superada por los luxemburgueses (82 %) y los franceses (73 %). Véase *Eurobarómetro*, núm. 48, 1997.

(31) *Eurobarómetro*, núm. 49, op. cit.

(32) Aznar, J.M. (Entretien avec ...) (1996), "Espagne: l'alternance", *Politique Internationale*, núm. 71, p. 141.

(33) *Ibidem*, p. 142.

(34) Para más detalles sobre el tema, véase Barbé, E. (1998) "Spanish Security Policy and the Mediterranean Question". En K.A. Eliassen (ed.), *Foreign and Security Policy in the European Union*, London, Sage, pp. 147-160. Desde el punto de vista gubernamental, véase Serra, E. (1997), "La visión española de la seguridad europea para el próximo milenio", *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, núm. 38-39, pp. 15-22.