

La política exterior española en 1997

Fernando Rodrigo
Subdirector
del Centro español
de Relaciones Internacionales
(CERI), Madrid

Al iniciar un análisis de la política exterior española en 1997, el autor se encuentra, al menos, ante dos dificultades. La primera es la falta de una frontera, siquiera imprecisa, entre los asuntos internos y aquellos que, sin asomo de dudas, pudieran calificarse de exteriores. Es ésta, según todos los especialistas, una de las características de nuestro tiempo, pero no por conocida, menos perturbadora. La mera enumeración de los asuntos que, de una manera u otra, pasaron a formar parte de la agenda exterior de España durante 1997 es interminable. Ya que no sólo hemos de abordar asuntos propios de la política exterior, como la reforma del Tratado de la Unión Europea, o de la política de defensa, como la integración en la nueva estructura de mandos de la OTAN; sino que también nos encontramos con asuntos tan propios del ministerio del Interior como la emigración, el asilo o la lucha antiterrorista; tan domésticos como el carbón, el plátano o el olivo; y tan exclusivos de la nunca tan añorada soberanía estatal, como el déficit, la deuda, la inflación o los tipos de interés. La otra dificultad con que se encuentra el autor de este tipo de análisis anuales de la política exterior es que la acción política tiende a marcar sus propios ritmos y se niega a encerrarse en las estrechas fronteras temporales que marca inexorable el calendario oficial, como se encargan de demostrar la lucha por cumplir los criterios de convergencia o la incorporación a la estructura de mandos de la OTAN.

La política exterior de José María Aznar

A pesar de estas dificultades, se puede afirmar que si 1996 fue para algunos, en parte, el año de la nostalgia por la pérdida de la política exterior socialista y, en parte, el año de los primeros escarceos amorosos -siempre algo torpes y desafortunados como corresponde a un amante novato- con los grandes asuntos internacionales del nuevo Gobierno popular, 1997 ha sido el año de la puesta de largo de la política exterior del primer Gobierno de J.M^a Aznar. El éxito a la hora de cumplir los criterios de convergencia, la visita oficial de Aznar a Estados Unidos en mayo, las tablas conseguidas en junio en el Consejo Europeo de Amsterdam, que terminó abruptamente con la Conferencia Intergubernamental destinada a reformar el Tratado de la Unión, la cumbre de la OTAN celebrada en Madrid a principios de julio, y la plena integración en la nueva estructura de mandos de la Alianza Atlántica alcanzada en diciembre, a pesar de la tenaz oposición británica, hablan de la normalidad en que ha entrado la política exterior española en esta nueva etapa de Gobierno popular.

Pero para entender los diversos acontecimientos que jalonan la política exterior española en el año 1997, conviene retroceder en el tiempo y situarse en septiem-

bre de 1996, cuando J.M^a Aznar envía a las Cortes el presupuesto de 1997, su primer presupuesto, en el que, al menos desde el punto de vista teórico, consigue que cuadren las cifras y que España, al final de 1997, vaya a cumplir los criterios de convergencia, asegurándose con ello un lugar entre los principales países del continente, aquellos que van a formar parte de la moneda única a partir del 1 de enero de 1999. El haber conseguido cuadrar el presupuesto y lograrlo sin provocar graves alteraciones de la paz social, como las acaecidas en Francia, Alemania o Italia, sino al contrario alcanzando acuerdos con los sindicatos en diversos ámbitos, entre ellos el siempre espinoso de la reforma del mercado laboral, granjean inmediatamente a Aznar el respeto de Kohl, Chirac o Prodi, conocedores por experiencia propia de lo difícil que resulta conseguir esta nueva cuadratura del círculo.

Pero cuando la imagen de Aznar irrumpe con fuerza en la prensa europea y España empieza a convertirse en caballo ganador en la carrera hacia el euro, es tras la cumbre hispano-italiana celebrada en Valencia en septiembre de 1996. En una entrevista, publicada en el *Financial Times* del 30 de septiembre, Aznar comete la indiscreción de comentar la oferta hecha por el primer ministro italiano, Romano Prodi, de ligar la suerte de España e Italia en la carrera hacia el euro, de manera que, si surgían dificultades con el cumplimiento de los criterios, el peso de ambos países se ejerciera conjuntamente para evitar quedarse fuera de la moneda única. En la entrevista, Aznar afirmaba haber rechazado tajantemente la oferta de Prodi, porque él creía firmemente que España podía y debía cumplir los criterios de convergencia a final de 1997 y no necesitaba ningún tipo de alianza política para pasar a formar parte de los países que iban a crear el euro. “Estoy preparado para tomar cualquier medida que sea necesaria para conseguir este objetivo, porque creo que España se juega en ello su estabilidad y su prosperidad”, afirmaba Aznar con rotundidad ante los corresponsales del rotativo británico. Esta indiscreción produjo una crisis en las relaciones hispano-italianas y en la *historia de amor* entre Aznar y Prodi, que había empezado a fraguarse tras su primer encuentro oficial en el Consejo Europeo de Florencia, una crisis que ni el fin de semana que

“1997 ha sido el año de la puesta de largo de la política exterior del Gobierno de José María Aznar”

pasaron juntos en Venecia a principios de 1997, ni la cumbre hispano-italiana celebrada en septiembre en Bolonia, han conseguido hacer olvidar. Pero tuvo dos efectos inmediatos. Por un lado, Prodi abandonó su idea de retrasar un año el ajuste necesario para lograr que Italia cumpliera los criterios de convergencia, convencido de que nadie iba apoyar un retraso en el calendario de la moneda única, y, por otro, España dejaba de pertenecer al *Club Med*, es decir, al grupo de países mediterráneos de la UE, cuyas economías eran gestionadas de una manera *chapucera* y que nunca podrían llegar a formar parte de la moneda única por propios méritos sino como una graciosa concesión de los grandes y serios países del Norte.

The Economist, en su edición de la primera semana de octubre, titulaba con su habitual ironía: “¿Adivina quién se está acercando a la moneda única? Italia y España están decididos a estar entre los primeros que formarán parte de la moneda única ante el horror de muchos en Alemania y Francia.” Y en el cuerpo del artículo, explicaba cómo la determinación de Aznar de cumplir los criterios de convergencia, había empujado a Prodi en la misma dirección y había transformado en pocas semanas el desolador panorama que ofrecía el incierto futuro de la moneda única; éste pasaba de ser el asunto de unos pocos países y del Norte a ser, potencialmente al menos, el club de todos los miembros de la Unión Europea que lo desearan, con la excepción de Grecia. Esta actuación de Aznar cambió la percepción que de él se tenía en las cancillerías del continente y el papel de España en el *concierto europeo*, donde cuentan más las crudas realidades contables que los carismas personales. Al mismo tiempo, ilustra muy bien la concepción que Aznar tiene de la política internacional, como una competición en la que el puesto que se consiga dependerá sólo y únicamente de los esfuerzos de uno. La política internacional es, por lo tanto, una tarea vital que concierne muy directamente al presidente del Gobierno, ya que no se trata únicamente de seguir la agenda internacional, sino de poner la casa en orden para, llegado el momento, transformar los activos domésticos en bazas con las que jugar y ganar en el ámbito internacional. Y para la que es esencial contar con un amplio margen de maniobra en la política nacional, de ahí la importancia de tener el respaldo de Convergencia i Unió, es decir, de Jordi Pujol, para llevar a buen término esta histórica operación de situar a España en el corazón de la Europa rica y democrática. Esta concepción de la política inter-

nacional conlleva un protagonismo del presidente en la política exterior española, que se ha visto involuntariamente reforzado por la dolencia cardiaca que afectó de manera inesperada a su ministro de Asuntos Exteriores, a finales de marzo de 1997, y que le ha mantenido en un discreto segundo plano hasta principios del otoño. La plena incorporación de éste a las tareas ministeriales, terminó con las abundantes especulaciones surgidas acerca de su voluntad de continuar en el Gabinete, demostrando al tiempo que J.M^a Aznar no es una excepción en esa regla por la que los presidentes de Gobierno que ha tenido España siempre han preferido que les arranquen una muela, antes que tener que realizar un cambio de Gobierno contra su voluntad.

España limita al norte con la Unión Europea

La Unión Europea ha sido, un año más, el escenario fundamental en el que se ha desarrollado la acción exterior española. No sólo porque durante la primera mitad del año quedaba por cerrar la gran negociación sobre la reforma del Tratado de la Unión Europea, que llevaba más de un año abierta, sino porque a lo largo de 1997 hubo que terminar los preparativos para el paso a la tercera fase de la Unión Monetaria y llegar a un acuerdo sobre el famoso Pacto de Estabilidad. Al mismo tiempo, se preparaba el inicio de las negociaciones para la ampliación y se intentaba a toda costa que la discusión sobre las perspectivas financieras, que van a establecer las orientaciones para el presupuesto de la Unión durante el periodo 2000-2006, no interfiriera con ninguna de las otras negociaciones antes mencionadas. Sin olvidar, las batallas por el plátano, el olivo u otras Organización Común de Mercado (OCM), que debía dar el ministerio de Agricultura o la discusión sobre la reforma de los fondos estructurales y de cohesión, elementos todos ellos constitutivos de la *Agenda 2000*, que la Comisión europea presentó en julio de 1997.

Las reformas al Tratado de la Unión

Empezando con la negociación de las reformas al Tratado de Maastricht, que languidecía en el marco de la Conferencia Intergubernamental (CIG), desde la presentación del Informe Westendorp en el Consejo Europeo de Madrid celebrado en diciembre de 1995, resultaba evidente la falta de interés de los estados miembros por

realizar aquello que proclamaban en voz alta, es decir, la preparación de la Unión para la ampliación. Una ampliación que todos sabían lejana y, por lo tanto, incapaz de producir los efectos tautológicos que de ella se esperaban. España, partidaria interesada de dicha reforma, se vio obligada no ya a renunciar, al menos temporalmente, a cualquier reforma institucional, sino a defender el statu quo frente a los embates de los que, por razones electorales o de principio, pretendían dar marcha atrás en algunos aspectos esenciales del acervo comunitario, bien por la vía de las excepciones, bien por la de la flexibilidad, la subsidiariedad o las mayorías cualificadas. Asegurados, no sin dificultad, los logros del Tratado de Maastricht, España dedicó sus esfuerzos fundamentalmente a tres objetivos: conseguir incluir en el Tratado el reconocimiento de situación especial para las regiones ultraperiféricas de la que se beneficiarán las Islas Canarias, algo que se consiguió sin dificultad; evitar en el futuro que los miembros de ETA pudieran solicitar asilo en algún país de la Unión Europea, tema en el que el éxito fue limitado; y preservar su status de país grande en el proceso institucional de toma de decisiones, algo que J.M^a Aznar tuvo que pelear en solitario hasta altas horas de la noche el último día del Consejo Europeo de Amsterdam.

Probablemente, la batalla que más atrajo la atención de los medios de comunicación y que más dificultades creó a la diplomacia española fue la que se dio en torno al asilo. La historia se remonta hasta mayo de 1993, cuando España solicita a Bélgica la extradición de dos colaboradores de ETA, procesados por las autoridades judiciales españolas como cómplices del asesinato de un policía así como por transportar armas y explosivos. Ante esta solicitud los colaboradores de ETA presentaron una solicitud de asilo, que paralizó el proceso de extradición mientras las autoridades belgas examinaban la petición. Transcurridos tres años, las autoridades judiciales belgas decidieron suspender la entrega a España de las personas reclamadas sin pronunciarse sobre su situación penal, al tiempo que el Gobierno belga las ponía en libertad sin ningún tipo de medida que garantizara el control de sus movimientos. Ya que tanto Bélgica como España forman parte del Convenio de Schengen, que posibilita la libre circulación de personas por siete de los países miembros de la Unión, España consideró que este comportamiento atentaba frontalmente contra la existencia de un espacio judicial común dentro de la Unión y se

propuso evitar situaciones similares en el futuro aprovechando la reforma del Tratado de Maastricht para consagrar el principio según el cual, siendo la Unión por definición un club de países democráticos, no era siquiera pensable que un Estado miembro admitiera a examen la solicitud de asilo cursada por un nacional de otro país de la propia Unión. Un principio que España había conseguido que se aceptara en las conclusiones del Consejo Europeo celebrado en Dublín en diciembre de 1996, aunque siempre teniendo en cuenta los tratados internacionales suscritos. La plasmación de este acuerdo en el Tratado de la Unión tropezó, sin embargo, con la oposición de Bélgica y de algunos otros países, ya que los tratados internacionales en vigor sobre la materia obligan a los Estados miembros a examinar las solicitudes aunque sólo sea para poder rechazarlas con arreglo al derecho.

Finalmente, se adoptó un *Protocolo sobre asilo a nacionales de los Estados miembros de la Unión Europea*, que en su exposición de motivos atiende a la posición española y señala como objetivo evitar el recurso al procedimiento de asilo para fines ajenos a los que está previsto. Y en su único artículo afirma taxativamente que

“Probablemente, la batalla que más dificultades creó a la diplomacia española fue la que se dio en torno al asilo.”

“Dado el grado de protección de los derechos y libertades fundamentales por parte de los Estados miembros de la Unión Europea, se considerará que los Estados miembros constituyen recíprocamente países de origen seguros a todos los efectos jurídicos y prácticos en relación con asuntos de asilo.” Con ello se reduce la posibilidad de conceder asilo a un nacional de un Estado miembro a

los casos en que el citado Estado haya violado manifiestamente los principios democráticos y los derechos fundamentales, según una serie de supuestos bien acotados legalmente. Sin embargo, el Protocolo permite también a cualquier Estado estudiar la solicitud de asilo de un nacional de un Estado miembro, siempre que lo comunique al Consejo y la solicitud sea examinada bajo la presunción de que se trata de una solicitud manifiestamente infundada. Una formulación que, al tiempo que deja abierta la posibilidad de examinar todas las solicitudes de asilo, hace más difícil políticamente su tramitación. La solución probablemente vendrá por el camino sugerido por una Declaración, adjuntada por la Conferencia

Intergubernamental al citado Protocolo, en la que se afirma que “es preciso examinar con más detenimiento la cuestión del abuso de los procedimientos de asilo y los procedimientos rápidos apropiados para prescindir de las solicitudes de asilo manifiestamente infundadas, con el fin de introducir nuevas mejoras para acelerar estos procedimientos.” La batalla librada por España en el seno de la Conferencia Intergubernamental parece pues destinada en el futuro, cuando se comuniquen estos asuntos de Justicia e Interior, a inclinar la balanza jurídica de la Unión hacia la presunción de que cualquier petición de asilo de un nacional de un Estado miembro es manifiestamente infundada y, por lo tanto, a su rápida tramitación para evitar tanto la propaganda terrorista como la repetición de enojosas situaciones entre Estados miembros, como las acontecidas entre España y Bélgica.

No obstante, el momento más difícil de la negociación del Tratado llegó al final del Consejo Europeo de Amsterdam, cuando se constató la falta de acuerdo sobre la reforma institucional y se decidió su postergación hasta el día en que la ampliación la hiciera inevitable, prorrogando mientras tanto el Acuerdo de Ioannina sobre las votaciones en el Consejo. En ese momento, después de dos agotadores días de Consejo y cerca ya de la media noche, la presidencia holandesa presentó un Protocolo en el que los Estados miembros aceptaban el principio de que en el futuro cada país tendría únicamente un comisario. Ante esta propuesta -que afectaba negativamente a España, pues implicaba para ella renunciar a su status de Estado grande en la Comisión donde cuenta con dos comisarios, sin obtener nada a cambio en la otra institución básica de la Unión, el Consejo- la delegación española, presidida por J.M^a Aznar, manifestó su radical disconformidad y amenazó con paralizar la Conferencia si no se recogía el principio de que si España renunciaba a uno de sus dos comisarios actuales se le debía compensar dándole en el Consejo el mismo tratamiento que a los Estados grandes. Esta petición, que provocó la irritación de más de un jefe de Gobierno, fue finalmente atendida y España, aun sin conseguir ningún avance en el terreno institucional, salvaguardó al menos su posición para el futuro.

El fracaso de la CIG en el terreno institucional, a pesar del cambio de Gobierno ocurrido en el Reino Unido, se debió en gran parte a la falta de entusiasmo del tradicional motor de la integración

europea, el canciller Kohl, que, preocupado por las elecciones que se le avecinaban en 1998, decidió concentrar sus esfuerzos en el éxito de la moneda única. Y a este propósito se han dedicado con gran entusiasmo los ministros de Economía y Finanzas de la Unión, como demuestra la participación de Rodrigo Rato durante 1997 en nada menos que 14 reuniones del Consejo de Ministros de Economía y Finanzas, el famoso ECOFIN, con el propósito de ultimar los detalles del paso a la tercera fase de la unión monetaria y aprobar el no menos famoso Pacto de Estabilidad, por el que los países que formen parte de la moneda única se comprometen a mantener controlados su inflación, su déficit y su deuda, por debajo de los estrictos umbrales establecidos en Maastricht. La Unión Económica y Monetaria (UEM) ha sustituido pues a las reformas institucionales en su papel de motor de la integración europea y, en cierto sentido, puede decirse que todo depende ahora de su éxito. No obstante, el final de la Conferencia Intergubernamental dio vía libre a la ampliación de la Unión Europea que, según lo aprobado en el Consejo Europeo celebrado en Luxemburgo el mes de diciembre, debe iniciarse en marzo de 1998 con la apertura de negociaciones con Polonia, la República Checa, Hungría, Eslovenia y Estonia.

La ampliación de la Unión Europea y la *Agenda 2000*

Este tema ha sido fruto de múltiples quebraderos de cabeza para España ya que, por razones de calendario, está vinculado a la negociación del presupuesto comunitario para el período 2000-2006 -las llamadas Perspectivas Financieras en la jerga comunitaria- y a la revisión tanto de la Política Agrícola Común, la famosa PAC, como de los no menos famosos Fondos Estructurales y de Cohesión. Una vez acordadas en Amsterdam las reformas a realizar al Tratado de la Unión Europea, la Comisión presentó a mediados de julio su propuesta para abordar todas las cuestiones arriba mencionadas en un documento conocido como *Agenda 2000*. La Agenda incluye un informe sobre la evolución política y económica de cada uno de los once países candidatos y una evaluación de su capacidad para asumir las obligaciones de la adhesión a la Unión. En opinión de la Comisión, todos los países menos Eslovaquia cumplen las condiciones políticas necesarias para formar parte de la Unión, pero ninguno de los candidatos reúne plenamente las condiciones eco-

nómicas fijadas. No obstante, la Comisión considera que Hungría, Polonia, Estonia, la República Checa y Eslovenia, podrían cumplir a medio plazo todas las condiciones de adhesión si continúan con firmeza sus esfuerzos preparatorios, por lo que recomienda al Consejo iniciar las negociaciones con dichos países, además de con Chipre como ya había sido decidido en el Consejo Europeo de Madrid. La posición del Gobierno español ante la ampliación ha sido muy favorable durante este proceso, aunque manifestó su desacuerdo con el planteamiento de la Comisión de empezar las negociaciones sólo con cinco de los candidatos dejando al resto con la sensación de haber sido suspendidos y relegados, en el mejor de los casos, para un lejano septiembre. España, por experiencia, sabe lo importante que es, tanto en términos políticos como económicos, la simple expectativa de ser admitido en la Comunidad y, junto con otros países, presionó para que el Consejo Europeo celebrado en diciembre en Luxemburgo decidiera iniciar el proceso de adhesión con los once países en marzo de 1998 y estableciera un marco común para todos, aunque las negociaciones empezaran antes con los cinco señalados. Sin embargo, el inicio de las negociaciones no prejuzgará la fecha en que cada candidato se convertirá en miembro de la Unión. Podrá ocurrir también que alguno de los Estados que no empiece las negociaciones en este primer momento, las culmine con éxito antes que los cinco iniciales, ya que la Comisión se compromete a realizar evaluaciones anuales de los progresos de los candidatos y a recomendar el inicio de negociaciones con cualquiera de ellos en cuanto considere que están preparados.

Algún país comunitario ha querido empañar esta actitud española positiva respecto a la ampliación con el argumento de que España no está dispuesta a ningún sacrificio para asumir los costes de dicha ampliación y, por lo tanto, se dispone a obstaculizarla. Ahora bien, un análisis de las Perspectivas Financieras para el período 2000-2006, propuestas por la Comisión en la *Agenda 2000*, nos permite ver que el problema estriba en la pretensión de admitir a seis nuevos miembros en la Unión sin aumentar los recursos que los países miembros aportan al presupuesto comunitario -cuyo techo máximo está fijado para 1999 en 1,27% del PIB de los Estados miembros- y, por lo tanto, se corre el riesgo de poner en peligro tanto la PAC como la cohesión. España entiende que la ampliación debe realizarse sin

sacrificar las actuales políticas comunes, ya que si la Unión Europea resulta tan atractiva a los países candidatos no es sólo porque es un mercado único y camina hacia una moneda común, sino también porque es un espacio de solidaridad. En consecuencia, España defiende el principio de adicionalidad para financiar la ampliación, esto es, que cada Estado miembro financie los gastos adicionales generados por la ampliación con cargo a su contribución al presupuesto comunitario, que en el caso español es el 6,7% del total. No obstante, la discusión sobre las perspectivas financieras no ha hecho sino comenzar en 1997, ya que no es necesario que se aprueben hasta 1999. España se ha limitado pues a intentar que no se tome ninguna decisión sobre estos temas en el Consejo Europeo de Luxemburgo y a evitar la mezcla de las cuestiones económicas con la decisión política sobre la ampliación; y, a pesar de la oposición francesa, logró sus objetivos.

Hacia una política de empleo común

El otro gran tema del año europeo fue el empleo. El Tratado de Amsterdam, con el apoyo, entre otros, de España, incluyó un título sobre empleo, pero fue el triunfo electoral de los socialistas en Francia en mayo de 1997 el que convirtió el tema del empleo en una cuestión central para la Unión Europea. Los socialistas franceses llegaron al Gobierno en vísperas del Consejo Europeo que debía celebrarse en Luxemburgo el 16 y 17 de junio. Uno de los puntos estrella de este Consejo era la aprobación, tras largas negociaciones, de una resolución que recoge el compromiso político de los Estados miembros, el Consejo y la Comisión, con el Pacto de Estabilidad, es decir, con el mantenimiento de un control de la inflación, el déficit y la deuda, por parte de los Estados que pasen a la tercera fase de la moneda única, más riguroso que el establecido en el Tratado de Maastricht. Los socialistas, que habían ganado sorprendentemente unas elecciones convocadas anticipadamente por Jacques Chirac para renovar su mayoría, a base de una agresiva propuesta de política social, pidieron tiempo para estudiar el Pacto de Estabilidad, al considerar excesivo el énfasis que se estaba dando a los asuntos monetarios en la construcción europea. La

“España, por experiencia, sabe lo importante que es, en términos políticos y económicos, la simple expectativa de ser admitido en la Comunidad.”

posibilidad de reabrir la negociación sobre el Pacto de Estabilidad a unas semanas del Consejo de Amsterdam, erizó el cabello a más de un líder político europeo y, a cambio de suscribirlo tal cual, Francia consiguió del Consejo Europeo la aprobación de otra resolución de igual nivel sobre Crecimiento y Empleo y la convocatoria de un Consejo Europeo extraordinario para finales de noviembre en Luxemburgo dedicado monográficamente al empleo. El propósito francés era equilibrar la atención que la Unión presta a la política monetaria y la que presta al empleo, para evitar que los ciudadanos asocien la construcción europea únicamente a los rigores económicos impuestos por el deseo de cumplir con los criterios de convergencia de Maastricht.

No obstante, en el Tratado de Amsterdam, las políticas de empleo siguen siendo nacionales y la única pretensión era coordinarlas mediante la elaboración anual por el Consejo de unas orientaciones a tener en cuenta por los Estados miembros a la hora de elaborar sus respectivas políticas de empleo. En el Consejo Europeo de Luxemburgo sobre Empleo, sin embargo, los franceses y algunos otros países pretendían ir más allá de lo aprobado en Amsterdam: establecer objetivos comunes en el terreno de la lucha contra el paro y, además, cuantificarlos para que se pudiera controlar su ejecución, como por ejemplo, ofrecer formación profesional al 20% de los trabajadores. Este planteamiento creaba a España serios problemas dado su enorme porcentaje de parados, en torno al 20% de la población activa, y el coste de este tipo de políticas, ya que los países ricos no están dispuestos a aumentar su contribución al presupuesto comunitario y la única forma de conseguir financiación de la Comunidad para la lucha contra el desempleo sería trayéndola de otras políticas comunes, como la de cohesión, de las que España es el principal beneficiario. Finalmente, el Consejo de Luxemburgo aprobó una serie de medidas cuantificadas y acotadas en el tiempo. Pero, teniendo en cuenta los puntos de vista expresados por España, admitió que algunos países con desempleo especialmente elevado podrían necesitar periodos más largos para lograr estos objetivos. Al mismo tiempo, decidió empezar a aplicar el título sobre el empleo del Tratado de Amsterdam sin esperar a la ratificación del mismo, de manera que todos los países deben elaborar Planes de Empleo siguiendo las orientaciones aprobadas al Consejo Europeo y presentarlos al Consejo y a la Comisión. El Consejo, por su parte, se encargará de vigilar el

cumplimiento de estos Planes y podrá, por mayoría cualificada, realizar recomendaciones a los Estados miembros que no los cumplan adecuadamente. El año 1997 ha sido pues el del lanzamiento de una política común contra el empleo por parte de los países miembros de la Unión Europea, aunque utilizando una vez más un procedimiento puramente intergubernamental.

... y al Oeste con la OTAN

Como en el caso de la política hacia la UE, el marco temporal de la política de seguridad rebasa el del año 1997. Para entender lo ocurrido en este año conviene situarse en otoño de 1996, cuando el Gobierno decide convocar un Pleno del Congreso para debatir su propuesta de integrar a España en la nueva estructura de mandos que está discutiendo la OTAN. La iniciativa se explica en parte por la visión positiva que el Partido Popular ha tenido siempre de la Alianza Atlántica, muy diferente de la existente históricamente en el Partido Socialista y, en parte, por los vientos de cambio que soplan dentro de la OTAN reclamando de España una nueva política de seguridad. La experiencia de más de una década dentro de la Alianza ha servido, sin embargo, para acercar posiciones entre los dos principales partidos del país y existe un consenso generalizado acerca del agotamiento del *modelo español* de integración en la OTAN y de la necesidad que España ocupe dentro de la estructura de mandos un papel adecuado a su importancia, tanto en vista a futuras operaciones multinacionales, como las desarrolladas en Bosnia, como a la incorporación de nuevos miembros. Para incorporar a España a la nueva estructura de mandos de la OTAN, el Gobierno no necesitaba la autorización del Parlamento, pero el recuerdo todavía vivo de los enfrentamientos que la incorporación de España a la OTAN provocó entre las fuerzas políticas a principios de los ochenta y una cierta inquietud acerca de la capacidad de movilización ciudadana que aún podían conservar las fuerzas anti OTAN, llevaron al Gobierno a buscar el apoyo de la mayoría de los grupos parlamentarios, objetivo ampliamente alcanzado en el Pleno del Congreso celebrado a mediados de noviembre de 1996. El apoyo de los partidos no fue, sin embargo, gratuito, ya que quedaba por delante una larga negociación cuyos resultados se adivinaban inciertos. Y las fuerzas políticas, al tiempo que respaldaban al Gobierno, adelantaban su criterio de que España no debería

participar en la nueva estructura de mandos si no se “atribuían a España responsabilidades de mando y operativos acordes con nuestra contribución militar y peso político, especialmente en las zonas de nuestro interés estratégico en el Atlántico y en el Mediterráneo.” Esta fórmula, aparentemente inocua, escondía la pretensión, compartida por el Gobierno, de ver encomendar a España un mando en la nueva estructura, algo que no tardó en provocar serios conflictos con nuestros dos vecinos en términos OTAN, Portugal y Gran Bretaña, ya que Francia después de muchos titubeos decidió arremeter en nombre de la europeización de la Alianza contra los molinos de viento norteamericanos para, maltrecha y malparada pero con su orgullo crecido, continuar fuera de la *nueva* estructura de mandos.

Los problemas con nuestros vecinos OTAN eran más de carácter político que técnico, ya que la estructura de mandos, en contra de lo que podrían pensar los profanos, tiene que preocuparse tanto de dar satisfacción a los orgullos nacionales como de ser capaz de atender adecuadamente el desempeño de sus misiones militares. Así, España que desde el punto de vista de la defensa aliada se encuentra justo en el medio de los dos grandes mandos estratégicos de la OTAN, el europeo y el atlántico, no podía permitir -por razones de política interior- que las Islas Canarias, a efectos de planeamiento OTAN, quedaran asignadas al mando atlántico, mientras que el resto del territorio español dependiera del mando europeo. Por otra parte, Portugal, país fundador de la Alianza y siempre receloso de la potencia de su vecino, no estaba dispuesto a sufrir merma alguna en su status dentro de la Alianza, aunque la existencia de un mando regional con sede en Lisboa guarde escasa relación con el peso militar luso. El enfrentamiento pues estaba servido. Por otra parte, los británicos consideraron que la pretensión española de conseguir un mando subregional era una magnífica ocasión para obtener de España una serie de concesiones sobre Gibraltar, que nada tenían que ver con la Alianza sino que afectaban únicamente a las restricciones navales y áreas que España impone para acceder al Peñón desde su espacio aéreo o marítimo. De ahí que los británicos anunciaran su intención de vetar cualquier cambio en la estructura de mandos que afectara la base de Gibraltar, si España no se avenía a levantar las citadas restricciones.

La reforma de la estructura de mandos no fue,

sin embargo, el único tema importante en la agenda de la OTAN en 1997. La ampliación de la Alianza, pendiente desde la caída del muro de Berlín en 1989, fue el tema estrella de la seguridad aliada en este año. Una decisión que, gracias a la capacidad diplomática demostrada por nuestro país, se tomó en Madrid en una cumbre de jefes de Estado y de Gobierno, celebrada en julio. Por lo que los seis primeros meses del año se convirtieron en un maratón para intentar acordar la reforma de la estructura de mandos y llegar a un consenso sobre los países que iban a ser invitados a formar parte de la OTAN en la cumbre de Madrid. Sin embargo, los problemas en vez de reducirse se multiplicaron. Las diferencias entre Francia y Estados Unidos sobre la europeización de la Alianza desembocaron en un abierto enfrentamiento por ocupar la jefatura del mando regional del sur de Europa, con base en Nápoles, que se ha convertido, tras el final de la Guerra Fría y la crisis de Yugoslavia, en uno de los mandos clave de la OTAN. Francia reivindicó ese mando para un europeo pero los norteamericanos -aduciendo que la mayor parte de las fuerzas asignadas a ese mando, en especial la VI Flota, son norteamericanas- hicieron saber que no estaban dispuestos a soltarlo. Por otro lado, las relaciones entre Grecia y Turquía, que atravesaban un periodo especialmente difícil, planteaban serios problemas a la organización de la estructura de mandos en una zona tan vital como el Mediterráneo oriental. Una situación de estancamiento en las negociaciones que dificultó la resolución de los problemas que afectaban a España, hasta el punto de que las autoridades de nuestro país devolvieron por inaceptable el primer borrador con la nueva estructura de mandos elaborado por el Comité Militar en marzo, ya que no recogía adecuadamente los planteamientos españoles. La cumbre de Madrid sorprendió a la Alianza sin acuerdo sobre la nueva estructura de mandos, cuya aprobación tuvo que ser aplazada hasta el Consejo Atlántico de diciembre, si es que para entonces se había logrado un acuerdo. Asimismo, el enfrentamiento entre Francia y Estados Unidos se había enquistado y Francia, que aunque pretendía defender un punto de vista europeo y se había embarcado en esta batalla sin consultar a sus aliados, se encontró sola y decidió no volver a la estructura de mandos.

“Existe un consenso generalizado acerca del agotamiento del modelo español de integración en la OTAN ”

La cumbre tuvo pues la ampliación como único tema estrella y también en este terreno la

disputa entre Francia, secundada en esta ocasión por algunos otros países, y Estados Unidos, se mantuvo abierta hasta el último minuto. El motivo del conflicto radicaba ahora en la lista de países a los que se debía invitar a formar parte de la Alianza en esta ocasión. Estados Unidos, argumentando tanto las dificultades del proceso como su coste, defendía que únicamente Polonia, la República Checa y Hungría debían ser invitados. Francia, de una manera terminante, y otros, entre los que se encontraba España más tíbiamente, eran favorables a ampliar el número y no dejar fuera a un país tan poco problemático como Eslovenia o tan vulnerable como Rumania. El resultado de la discusión, no obstante, estaba ya prejuzgado por la posición del influyente Senado norteamericano que había atado las manos del presidente Clinton para que no pudiera admitir en primer lugar más que a los tres países citados. España, como organizador de la cumbre, hizo todo lo posible para que ésta fuera un éxito y J. M^a Aznar tuvo su momento de gloria, como anfitrión de los jefes de Estado y de Gobierno, no sólo de los dieciséis países miembros de la OTAN sino también de todos los países candidatos a formar parte de la organización, desplazados a Madrid para celebrar la primer reunión del Consejo de Asociación Euro-Atlántico. El comunicado final de la cumbre decidía crear un Grupo de Cooperación Mediterráneo, dependiente del Consejo Atlántico, para manifestar así su interés por la seguridad en el Mediterráneo, que siempre ha preocupado a España, en un momento en que la OTAN se alargaba hacia el Este. También celebraba la decisión española de participar plenamente en la estructura militar de la Alianza pero, por la oposición de Francia e Italia, no consagraba la futura creación en nuestro país de un mando aliado. Pero quizás el nubarrón más negro que se cernió sobre España durante la cumbre vino de las Islas Británicas, ya que las declaraciones a la BBC del ministro de Asuntos Exteriores británico, Robin Cook, el día que empezaba la cumbre, y las de Tony Blair al Parlamento de Westminster, tras la reunión de Madrid, dejaron bien claro que el Reino Unido vetaría la reforma de la nueva estructura de mandos si no obtenía de España satisfacción en sus reivindicaciones sobre Gibraltar. La negociación con Portugal, por su parte, avanzó a mejor ritmo, aunque era técnicamente más complicada que la realizada con el Reino Unido, pues, como se ha explicado, las Islas Canarias se encuentran en medio del mando atlántico de la Alianza mientras el resto de España

iba a depender del mando europeo. Había pues que poner de acuerdo a los dos mandos principales de la Alianza para que admitieran una situación excepcional y hacerlo sin crear fricciones con el mando regional que Portugal ostenta en la zona atlántica. A finales de septiembre, el Comité Militar llegó a una fórmula aceptable para todas las partes, por la que las Islas Canarias y sus aguas adyacentes dependerán del mando europeo como el resto del territorio nacional, aunque la zona entre las islas y la península seguirán bajo control del mando atlántico que, sin embargo, actuará a este respecto en coordinación con el europeo.

El mes de diciembre llegó y con él las reuniones de otoño de la Alianza sin que se hubiera llegado a un acuerdo entre el Reino Unido y España sobre la cuestión de Gibraltar, a pesar de los muchos intentos bilaterales y multilaterales realizados para conseguir desbloquear la situación. Gibraltar era un mando OTAN de cuarto nivel, dependiente del mando Sur de Europa con sede en Nápoles, cuya importancia para la Alianza en términos militares resultaba muy escasa desde la entrada de España en la organización. Además, sus días estaban contados pues la reforma de la estructura militar se planteaba, entre sus nuevos objetivos, aligerar la estructura de mandos, por lo cual se había acordado la desaparición de todos los de cuarto nivel, como Gibraltar. España por tanto no tenía que hacer otra cosa que esperar a que se aprobara la nueva estructura de mandos para conseguir el suyo y ver cómo desaparecía el de Gibraltar. Los británicos se obstinaban, no obstante, a afirmar que estaban dispuestos a vetar la aprobación de la nueva estructura de mandos, si no conseguían de España el levantamiento de las restricciones navales y aéreas sobre Gibraltar. Su situación, sin embargo, se fue haciendo insostenible a medida que el tiempo avanzaba, España no cedía y el resto de los países resolvía todos los problemas pendientes; de manera que en la reunión del Comité Militar de la OTAN, que congrega a los jefes de Estado Mayor de la Defensa de los países miembros, celebrada en Bruselas a principios de diciembre, el Reino Unido se encontró impidiendo en solitario una reforma que todos los países deseaban y Gran Bretaña abanderaba. La situación se reprodujo al día siguiente en la reunión de los ministros de Defensa de la Alianza, haciendo insostenible la posición británica, hasta que en el último minuto el ministro de Defensa del Reino Unido comunicó al ministro español

que su país levantaba sin condiciones todas sus reservas. El cambio de actitud británica supuso un gran triunfo diplomático para España, que vio cómo se aprobaba la nueva estructura de mandos, en la que se creaba un mando subregional dependiente del mando del sur de Europa. Acababa 1997 y, por una feliz coincidencia, la difícil negociación para que España se incorporara a la nueva estructura de mandos de la Alianza Atlántica había también llegado a su fin.

La crisis en Albania

1997 estuvo también marcado para España por su participación en la resolución de la crisis que surgió en Albania a principios de año, cuando la población se echó a la calle para protestar contra una crisis del sistema financiero y contra el presidente Berisa que la había permitido, provocando el colapso de la autoridad del Estado en la mayor parte del territorio nacional, ya que la policía y las Fuerzas Armadas, simpatizantes con la población, no usaron la fuerza contra los ciudadanos. Ante esta situación, el presidente Berisa envió en marzo a Roma al jefe del Gobierno de salvación nacional, recién formado, para solicitar de la Unión Europea su ayuda para evitar un colapso violento del país. Los ministros de Asuntos Exteriores de la Unión Europea, reunidos para celebrar el cuarenta aniversario del Tratado de Roma, fueron incapaces de ponerse de acuerdo para enviar un contingente militar a Albania, que asegurara la distribución de ayuda humanitaria, porque países como Gran Bretaña o Alemania rehusaron su responsabilidad. Ante este fiasco, España y Francia se ofrecieron a participar en dicha operación, tanto por razones humanitarias como por solidaridad con Italia y Grecia, directamente afectadas por la crisis. Ya que ni la Unión Europea ni la UEO pudieron hacer nada por la negativa de algunos de sus miembros, en una de las manifestaciones más clamorosas de la falta de voluntad existente para desarrollar una Política Exterior y de Seguridad Común, la operación se organizó sin más cobertura institucional que una resolución del Consejo de Seguridad, la 1.101 de 28 de marzo. La llegada de la fuerza multinacional a Albania el 15 de abril y su posterior despliegue fueron suficientes para devolver la calma a la población y asegurar su normal aprovisionamiento. Al mismo tiempo, bajo el patrocinio de la Organización de Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE), las fuer-

zas políticas acordaron la celebración de elecciones, que tuvieron lugar el mes de junio. España mostró, pues, una vez más sus buenos reflejos y su disposición a jugar un papel activo en el desarrollo de una política exterior y de seguridad común, aunque los mecanismos establecidos no funcionen y no existan intereses propiamente españoles en juego.

Las minas antipersonas

La campaña internacional para prohibir la fabricación, venta e instalación de minas antipersonas tuvo también un fuerte eco en nuestro país y, en febrero, todos los grupos parlamentarios aprobaron por unanimidad una proposición no de ley instando al Gobierno a sumarse a estos objetivos en las negociaciones que iban a tener lugar en Oslo. A pesar de que ni Estados Unidos, ni Rusia, ni China, ni muchos de los grandes productores y exportadores de este tipo de minas, suscribieran los acuerdos en Oslo, en diciembre se firmaba en Ottawa un Tratado en el que los Estados parte, entre ellos España, se comprometían no sólo a

“1997 también estuvo marcado para España por su participación en la resolución de la crisis que surgió en Albania a principios de año.”

dejar de producir y exportar este tipo de minas, sino a destruir las almacenadas en el plazo de cuatro años y a retirar las que estuvieran sembradas en un plazo de diez años. La estrategia de España en las negociaciones de Oslo dio, sin embargo, lugar a equívocos, ya que propuso agregar al Tratado una disposición transitoria, según la cual los Estados parte podrían emplear minas antipersonas contra Estados no firmantes de la Convención “en circunstancias excepcionales para la seguridad nacional”. Retirada al no encontrar apoyo suficiente, esta propuesta pretendía, según las explicaciones oficiales, conseguir que se adhirieran al Tratado algunos países que temían hacerlo porque así se encontrarían en desventaja contra terceros no firmantes. Sin embargo, según las ONG y los partidos de oposición, dicha propuesta hubiera vaciado de contenido el Tratado. El Gobierno, sin embargo, que a los pocos días de tomar posesión había prorrogado unilateralmente la moratoria existente sobre este tipo de armas, recordó que España no las producía ni las exportaba, que no tenía ninguna instalada y que había empezado ya a destruir las que estaban almacenadas.

La relación especial...

En la aproximación, siempre pragmática, al mundo internacional que caracteriza a J.M^a Aznar, dos países son fundamentales para la buena marcha de los asuntos de España: Alemania y Estados Unidos. Y el presidente del Gobierno español se ha esforzado enormemente, desde su etapa en la oposición, para ser reconocido como un igual por Helmut Kohl y Bill Clinton. La relación con Alemania ha sido mimada por la Administración española desde la llegada de Aznar al Gobierno, más si cabe que durante la etapa socialista, aprovechando la cercanía ideológica entre Aznar y Kohl y el hecho de ser ambos destacados líderes del Partido Popular Europeo. El acercamiento a Bill Clinton ha sido, sin embargo, más difícil y tuvo que esperar a la visita oficial que el presidente del Gobierno español realizara a Estados Unidos a finales de abril. En esta ocasión, a diferencia de lo que ocurrió en diciembre de 1995, cuando el presidente Clinton en visita oficial a España sólo pudo encontrarse con candidato José María Aznar durante diez minutos en el aeropuerto de Barajas, el presidente del Gobierno español fue recibido en la Casa Blanca con todos los honores, se entrevistó con los líderes del Congreso y del Senado, así como con los miembros del llamado *caucus hispano* y mantuvo conversaciones con el vicepresidente Albert Gore y con la secretaria de Estado, Madeleine Albright.

La buena recepción dispensada en Washington al presidente español era una consecuencia lógica no sólo de la actitud positiva que éste tiene, en general, hacia Estados Unidos, sino también de algunas de sus decisiones tomadas en el ámbito internacional, como la integración de España en la estructura militar de la OTAN o su negativa a cooperar con el régimen de Fidel Castro mientras no se produzcan avances en el respeto a los Derechos Humanos y el desarrollo de la democracia en Cuba. J.M^a Aznar, sin embargo, no buscaba un certificado de buena conducta del presidente norteamericano -como demostró cuando proclamó que la Ley Helms-Burton no era aceptable para España y que a él, en particular, le parecía una equivocación política grave- sino el reconocimiento de España como un socio importante de Estados Unidos, tanto en el terreno económico como en el diplomático. Durante su viaje a Estados Unidos, el jefe del Ejecutivo intentó transmitir la decisión de España de participar activamente en la vida política y económica tanto de la vieja Europa como de

Latinoamérica o el Mediterráneo, e incluso de liderar algunas acciones políticas en todos esos ámbitos. En palabras del presidente español, se trataba de transmitir “el deseo español de participar en el pleno ejercicio de sus responsabilidades, como corresponde a una de las grandes naciones europeas”. El viaje fue un éxito y la relación entre Estados Unidos y España ha gozado durante 1997 de muy buena salud, algo que se pudo apreciar durante la cumbre de la OTAN celebrada en julio en Madrid y que ha resultado de gran ayuda durante las difíciles negociaciones para integrar a España en la estructura de mandos de la OTAN. Unas negociaciones en las que España ha recurrido una y otra vez al amigo norteamericano para tratar, al menos, de equilibrar la tradicional influencia británica en Washington.

El descubrimiento de Asia

Una de las pocas novedades que este Gobierno ha ofrecido en el terreno internacional ha sido su intención de convertir a Asia en una de las prioridades de la acción exterior española y, en concreto, a los tres grandes países de ese continente, la India, China y Japón. A este fin sirvió en 1997 la celebración en la India de la Expotecnia, que inauguró el príncipe de Asturias acompañado del vicepresidente segundo y ministro de Economía, Rodrigo Rato, y el viaje del secretario de Estado de Comercio a China. Y a este propósito obedeció también el desplazamiento de J.M^a Aznar a Japón, que significó un relanzamiento de las relaciones bilaterales tanto políticas como económicas, así como la visita del ministro de Asuntos Exteriores a Filipinas, para preparar las celebraciones del centenario del fin de la colonización española. Sin embargo, la diferencia entre las aspiraciones españolas en la zona, nuestros intereses reales y los recursos a disposición de la Administración para desarrollar una política sostenida y coherente, son aún demasiado grandes.

El retorno a América Latina

La América de habla hispana es el otro gran referente en la política exterior de J.M^a Aznar, junto a la Unión Europea y Estados Unidos. Nada nuevo ya que es una constante de la política exterior española desde hace siglos, pero merece la pena señalar la importancia que el presidente del Gobierno concede personalmente a nuestras relaciones con estos países tan afines así como su

empeño en construir la Comunidad Iberoamericana de Naciones. No es éste, sin embargo, un empeño fácil, como mostró la Cumbre Iberoamericana, celebrada en noviembre en Isla Margarita, Venezuela, y que en opinión de los especialistas puso de manifiesto una vez más el agotamiento del actual modelo de construcción de la Comunidad Iberoamericana basado fundamentalmente en este encuentro anual de jefes de Estado y de Gobierno. Aznar aprovechó su presencia en tierras americanas para viajar a Panamá, Nicaragua y el Salvador, como lo había hecho en abril a Brasil y Argentina, con el propósito de abrir puertas, allanar caminos y fortalecer vínculos. Al igual que hicieran los reyes que viajaron oficialmente en abril a México y presidieron en Zacatecas el Primer Congreso Iberoamericano de la Lengua Española, organizado por el Instituto Cervantes. Pero en 1997 la presencia española en América Latina se ha dejado sentir más aún por el billón de pesetas invertido allí por las empresas españolas, cifra que supone el 54,1% del total de las inversiones españolas en el exterior, convirtiendo a nuestro país en el primer inversor europeo en la zona y en el segundo mundial sólo por detrás de Estados Unidos, así como por el apoyo de la Administración española tanto para la expansión de la empresa española en América Latina como en Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD). Las relaciones políticas de España con América Latina durante 1997 han estado, sin embargo, dominadas por tres conflictos singulares: la presencia de miembros de ETA en algunos de dichos países, los procesos abiertos por algunos jueces españoles para perseguir a los culpables de la desaparición de ciudadanos españoles durante las dictaduras argentina y chilena y la relación con Cuba.

En 1997, España ha hecho un esfuerzo para desmontar el apoyo que los etarras tienen en algunos países de habla hispana -sobre la base de una falsa percepción de lo que ocurre en el País Vasco y España- y conseguir la colaboración activa de gobiernos como el mexicano, uruguayo o dominicano en vista a obtener la extradición de los miembros de ETA residentes en su territorio. Proceso siempre difícil porque requiere cambiar las percepciones que intelectuales, periodistas, partidos y sindicatos de izquierda así como miembros del Gobierno tienen sobre España. Un proceso, sin embargo, que en 1997 ha empezado a dar sus frutos. Por otra parte, dos iniciativas han tenido un fuerte impacto en las relaciones de España con

Argentina y Chile: la decisión del juez Garzón de atender las demandas de familiares de españoles fallecidos o desaparecidos durante la dictadura militar en Argentina y de abrir una instrucción sobre lo sucedido en los años setenta en dicho país, y la decisión del juez García Castellón de actuar de forma parecida en el caso de lo sucedido en Chile durante la dictadura del general Pinochet. Más allá de la discusión sobre la legitimidad de la actuación de estos jueces, lo cierto es que han provocado numerosos quebraderos de cabeza a las autoridades españolas, que no pueden ni impedir-la ni dar satisfacción a los Gobiernos democráticos de esos países, los cuales ven en esta actuación de los jueces españoles una injerencia en asuntos muy delicados de su política interna y una fuente de grandes problemas. Pero, por otra parte, en ambos países, la iniciativa de los jueces españoles ha sido recibida con entusiasmo por sectores importantes de la población que, pasado el difícil momento de la transición a la democracia, piensan que ya es hora de poner a los culpables de aquellos crímenes entre rejas y se alegran de que el sumario abierto en España les dé ocasión de reabrir el doloroso debate sobre estas cuestiones en su propio país.

“En 1997 España se ha convertido en el primer inversor europeo en América Latina y en el segundo mundial, detrás de EEUU”

Por último, el siempre polémico asunto de Cuba ha estado coleando todo el año, tanto en las páginas de los periódicos como en los pasillos de las Cortes. Después del desencuentro entre Aznar y Castro, acontecido en la Cumbre Iberoamericana celebrada en noviembre de 1996 en Viña del Mar (Chile), después de que España liderara en diciembre la adopción por la Unión Europea de una *posición común* sobre Cuba -condicionando la cooperación a los avances en el respeto a los Derechos Humanos y en la democratización- y tras la decisión del Gobierno cubano de retirar el plázet ya concedido al primer embajador en Cuba que había nombrado el Gobierno del Partido Popular, el año 1997 estuvo lleno de especulaciones sobre la *reconciliación* entre Aznar y Castro o sobre el nombramiento de un nuevo embajador de España, nada de lo cual se produjo. Se sucedieron también las críticas de la oposición sobre el abandono en que se dejaba a los empresarios españoles en Cuba, aunque el Gobierno rechazaba con energía en todos los foros internacionales la ley Helms-Burton y la única visita oficial de alto

nivel a la isla fue realizada a finales de año por el secretario de Estado de Comercio. La política hacia Cuba, llena de valor simbólico, se convirtió en uno de los principales campos de batalla entre Gobierno y oposición, llenando páginas y páginas del Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados con preguntas y respuestas sobre las relaciones con dicho país. El *Informe sobre las relaciones con Cuba* que el Gobierno presentó en el Senado en marzo de 1997, como consecuencia de una moción aprobada por el Pleno de la Cámara Alta el 12 de junio de 1996, es quizás el documento más completo sobre esta cuestión. El texto pone de manifiesto que el deterioro de las relaciones España-UE-Cuba era anterior a la llegada del Partido Popular al Gobierno y que obedecía a la falta de voluntad de Fidel Castro para hacer evolucionar su régimen. El Partido Popular no habría hecho, pues, otra cosa sino sacar a la luz pública las consecuencias de una reflexión que casi todos los que se preocupan por la marcha de la isla se hacían en privado.

El naufragio mediterráneo

1997 ha sido un año perdido para la política mediterránea no sólo de España, sino también de la Unión Europea y Estados Unidos. La decisión tomada a principios de año por el Gobierno de Benjamin Netanyahu de iniciar la construcción de nuevos asentamientos en Jerusalén Este deterioró a todos los niveles el proceso de paz en Oriente Medio, contagiando todas las iniciativas mediterráneas, incluido el proceso de Barcelona, iniciado durante la presidencia española de la UE en la segunda mitad de 1995. En abril de 1997 debía producirse en Túnez la primera reunión de ministros de Asuntos Exteriores de la Unión Europea y los países terceros del Mediterráneo para revisar el proceso de Barcelona. No fue posible hacerlo allí porque Líbano y Siria no querían reunirse con Israel en tierra de un país árabe. Finalmente se celebró los días 15 y 16 de abril en Malta, pero los participantes se separaron sin ser capaces de llegar a un acuerdo sobre la declaración final, la cual fue aprobada semanas después por un comité de altos funcionarios. La mera celebración de la reunión, cuando la Liga Árabe había tomado la decisión de congelar todas las relaciones con Israel y todos los foros multilaterales vinculados al proceso de paz en Oriente Medio se habían interrumpido, fue considerada un éxito de la política mediterránea de la Unión Europea. Sin embargo, los esfuerzos de los

reunidos se agotaron en conseguir una breve entrevista entre Arafat y el ministro israelí de Asuntos Exteriores, David Levy, que sirviera para reanimar el moribundo proceso de paz. Para la política mediterránea de España, 1997 ha sido un año sin particular relevancia en que se celebraron reuniones de alto nivel con Túnez y Marruecos, al tiempo que se adoptaba una actitud vacilante ante la evolución de los acontecimientos en Argelia. Respecto a este país, se daban por buenos los avances democratizadores promovidos por el presidente Zerual pero, a la vez, se reulaba ante el enérgico rechazo con que el régimen argelino recibía cualquier sugerencia de promover el diálogo con el Frente Islámico de Salvación (FIS) o permitir el acceso de comités independientes para investigar las matanzas de civiles que tanta virulencia adquirieron a final del año.

La cooperación al desarrollo

El año 1997 ha sido un año importante para la cooperación española. Según el informe del Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico), el coeficiente de la ayuda experimentó una subida del 0,22% del PIB en 1996 al 0,24% y se realizó un esfuerzo para reducir el peso excesivo de la cooperación reembolsable (créditos del Fondo de Ayuda al Desarrollo), así como por reorganizar la Agencia Española de Cooperación Internacional. Sin embargo, el acontecimiento más destacable ha sido la aprobación por el Gobierno y su posterior envío al Parlamento de un Proyecto de Ley de Cooperación. No existe actualmente un adecuado marco legal que regule las múltiples acciones de cooperación que se realizan por parte española y la mera existencia de este proyecto ha sido saludada con esperanza por todas las partes implicadas. Esta unanimidad, no obstante, se rompió al conocerse el contenido de la ley. En efecto, todos valoraron positivamente aspectos tales como la posibilidad de acometer una planificación plurianual de la cooperación, mediante la elaboración de un Plan Director de cuatro años, o la creación de una Comisión Interterritorial encargada de coordinar la coopera-

ción descentralizada, o la configuración de un marco fiscal de apoyo a las actividades de las ONGD. En cambio, el amalgama que la ley hace de la cooperación al desarrollo no reembolsable con los instrumentos para promocionar la presencia exterior de la cultura y la economía españolas, manteniendo el tradicional conflicto de competencias entre el ministerio de Economía y Comercio y el ministerio de Asuntos Exteriores por el control de la AOD, ha sido criticado desde múltiples ángulos. No obstante, la aprobación de la ley debe esperar a 1998 cuando acabe la tramitación parlamentaria de las múltiples enmiendas presentadas y sólo entonces se podrá evaluar adecuadamente el nuevo marco legal de la cooperación española.

Decía al principio de este estudio que 1997 había sido el año de la puesta de largo de la política exterior del Partido Popular y de J.M^a Aznar como un líder con talla internacional. El Gobierno se ha pasado el tiempo defendiéndose contra las acusaciones de la oposición que le recriminaba por estar dañando el status internacional de España y dilapidando el capital acumulado durante la etapa socialista. Es de esperar que este somero repaso a la política exterior de España durante 1997 haya puesto de relieve lo infundado de estas acusaciones y se celebre la madurez alcanzada por la acción internacional de nuestro país que, a pesar de un cambio de dirigentes tan profundo como el acontecido en 1996, es capaz de continuar con una presencia activa en todos los foros internacionales y seguir realizando una defensa coherente no sólo de los intereses de España sino de la comunidad internacional, más allá de lo que puede ser considerado cambios normales tanto de enfoque como de estilo.