

El Gobierno del PSOE ante la adhesión de España a las Comunidades Europeas: estrategia de negociación y toma de decisiones

Vanessa Núñez Peñas
vanessanunez@pdi.ucm.es
Universidad Complutense de Madrid

1. Introducción

Cuando el Partido Socialista Obrero Español (PSOE) accede al Gobierno tras ganar las elecciones generales de octubre de 1982 hereda unas negociaciones con las Comunidades Europeas aún sin cerrar, uno de los capítulos de la agenda de la Transición a los que más importancia se había dado y que con mayores obstáculos se estaba encontrando la joven democracia española.

Desde la oposición se había apoyado el trabajo llevado a cabo por el equipo de la UCD y participado en el proceso desde el Comité Mixto Parlamento Europeo-Cortes Generales, pero también se había establecido un canal de comunicación directo y constante con sus homólogos europeos. La composición del Parlamento Europeo tras las primeras elecciones por sufragio universal directo en 1979, mayoritariamente socialista, y la creciente fuerza política de esta institución en los debates comunitarios, supuso una importante baza para la nueva delegación española.

Los cambios en la estrategia de negociación se pusieron sobre la mesa a las pocas semanas de ganar las elecciones con motivo de la celebración de la primera conferencia a nivel ministerial bajo gobierno socialista en el mes de diciembre de 1982. Como resultado se alcanzó un ritmo nuevo en los meses siguientes, y aunque los problemas no desaparecieron, sí cambió la búsqueda de soluciones.

Nuestro objetivo será analizar la nueva estrategia desplegada por la delegación socialista en Bruselas, caracterizada sobre todo por unas nuevas relaciones bilaterales con Francia, el fortalecimiento de la solidaridad con Alemania y la defensa occidental, la politización de las negociaciones como solución a los obstáculos económicos, y como fondo de todas estas cuestiones, la comprensión del funcionamiento de las Comunidades y del proceso de construcción europea.

2. Antecedentes: el PSOE en la oposición

El papel del socialismo español en las negociaciones para la adhesión no comienza tras su llegada al Gobierno, sino que hunde sus raíces en los primeros contactos con sus homólogos europeos, tanto a nivel nacional como comunitario. El caso más conocido es el apoyo financiero

e institucional de la socialdemocracia alemana a la línea renovada de Felipe González¹; una relación fortalecida a su vez por la ambigüedad que caracterizó a las relaciones de los socialistas franceses. Aunque Mitterrand mostró también su apoyo a la línea renovada del PSOE, su estrecha relación con Santiago Carrillo y Tierno Galván, así como sus alianzas en política nacional con el Partido Comunista Francés, confundía a los socialistas españoles y sirvió de impulso al acercamiento entre Felipe González y Willy Brandt².

Desde el nivel comunitario, el Grupo Socialista del Parlamento Europeo estuvo muy pendiente de la evolución política en España y de su proceso de adhesión a la Comunidad. Sólo unas semanas antes de las primeras elecciones democráticas en España su presidente Ludwig Fellermaier viajó a Madrid como muestra de confianza y reconocimiento de la responsabilidad política de la Comunidad. Siempre habían rechazado toda asociación de España con el proyecto de integración europea mientras no se estableciera un régimen democrático, y resuelto el obstáculo político no se podía permitir que fuera sustituido por dificultades de naturaleza económica. Se era consciente de que el contexto de crisis económica podía suponer una amenaza para el proyecto de integración europea, pero el socialismo europeo quería hacer prevalecer la solidaridad política por encima de las «consideraciones egoístas y económicas de los Estados miembros³».

Una vez presentada la demanda de adhesión en julio de 1977, el papel en las negociaciones del Parlamento Europeo y del PSOE antes de su llegada al gobierno debe situarse en el marco del Comité Mixto Parlamento Europeo-Cortes Españolas, espacio configurado para el diálogo político entre los parlamentarios desde su puesta en marcha en 1978. El objetivo de sus reuniones era discutir aspectos concretos de las relaciones España-CEE, especialmente la adaptación del Acuerdo Comercial de 1970 y los avances en las negociaciones para la adhesión de España como miembro de pleno derecho, pero también se convirtieron en un foro desde el cual valorar y debatir sobre la situación política y económica de España y la Comunidad⁴. Sirva de ejemplo la agenda de trabajo de su primera reunión, celebrada a finales del mes de octubre de dicho año y destinada a la situación constitucional e institucional de la Comunidad, a las

¹ Vid. Nicolás Sartorius y Alberto Sabio, *El final de la dictadura. La conquista de la democracia en España (noviembre 1975-junio 1977)*, Madrid, Temas de Hoy, 2007, págs. 650-665; Walter L. Bernecker, «España y Alemania en dos momentos decisivos de sus historias: la transición española y la reunificación alemana», *Iberoamericana* 26, 2007, págs. 153-158; Charles T. Powell, «La dimensión internacional de la transición española», *Afers Internacionals* 26, 1993, págs. 58-60; Pilar Ortuño, *Los socialistas europeos y la transición española (1959-1977)*, Madrid, Marcial Pons, 2005, págs. 165-212.

² Vid. Pilar Ortuño, Op. Cit., págs. 157-164.

³ Discurso de Ludwig Fellermaier pronunciado en Madrid el 25 de abril de 1977, Archivo de la Secretaría de Estado para la Unión Europea (SEUE): 1016.1.III ESP 8d.

⁴ Durante la segunda reunión del Comité Mixto, celebrada a mediados de enero de 1980, Fernando Morán presenta a la delegación del Parlamento Europeo un informe sobre las reformas políticas y el desarrollo del sistema constitucional en España: Documento PE 61.546, AGMAE, legajo R17878, expediente 5.

reformas políticas españolas, la convocatoria de elecciones para el Parlamento Europeo, la crisis económica internacional⁵.

Aunque el papel del Parlamento Europeo en las negociaciones para la ampliación era limitado en cuanto a que el interlocutor comunitario con el que los españoles se sentaban en la mesa de las negociaciones era el Consejo, tras las elecciones de 1979 y la crisis institucional de la Comunidad la asamblea trató de asumir cada vez con más determinación su papel de motor político. Con un Consejo paralizado constantemente por el requisito de la unanimidad en la toma de decisiones y una Comisión limitada en sus funciones, el nuevo Parlamento comenzó a demandar cada vez con más fuerza que su opinión fuera tomada en cuenta en los grandes temas que afectaban el desarrollo de la integración europea. Y en el caso de la ampliación, su interés era hacer avanzar las negociaciones desde una perspectiva política⁶.

El intento de golpe de estado del 23-F y el creciente pesimismo entre la opinión pública española empujaron al Parlamento Europeo a demandar en 1981 una mayor cooperación política entre las partes, incluyendo la posibilidad de hacer partícipes a los españoles de los debates internos de la Comunidad sobre las consecuencias de la ampliación, uno de los principales obstáculos con los que se estaban encontrando los negociadores. Unos meses antes se había hecho ya hincapié en esta cooperación a raíz de una propuesta de resolución presentada por el eurodiputado Van Miert en nombre del grupo socialista⁷, y fue también cuestión de debate en la reunión del Comité Mixto celebrada a principios de junio de 1981.

Durante este encuentro, tal y como informaba Arlette M. Grynberg a la Delegación para la Ampliación de la Comisión en una nota de 9 de junio⁸, se respiró una atmósfera de tensión por el creciente interés español en participar en el proceso de decisión comunitario sobre las reformas internas, sobre todo en los temas relacionados con la PAC, los presupuestos y las instituciones⁹. La relación entre ampliación y reforma tuvo mucha importancia a lo largo de todo el proceso negociador aún antes de la presentación de la solicitud española¹⁰; pero el Gobierno ucedecista no lo tuvo en cuenta hasta mediados de 1981.

Con motivo de esta reunión del Comité Mixto la delegación española presentó un cambio de estrategia fundamental al tratar de aprovechar el condicionamiento que Europa ponía

⁵ Documento PE 55.773/déf., en Archivo General del Ministerio de Asuntos Exteriores de España (AGMAE), legajo R17878, expediente 5.

⁶ Gonzalo de Benito Secades, «El Parlamento Europeo y España: 1979-1981», *Revista de Instituciones Europeas* 8, septiembre-diciembre 1981, págs. 751-760.

⁷ Doc. 1-375/80 : *Motion for a resolution by Mr van Miert on behalf of the Socialist Group on the enlargement of the Community to include Spain and Portugal* (15 September 1980), Centre Archivistique et Documentaire du Parlement Européen (CARDOC)

⁸ Note du Dossier 177/81, AH-COMM: BAC 147/1991, número de dossier 18 (1981)

⁹ Note du Dossier 177/81, Archive Historique de la Commission (AHCOM): BAC 147/1991, número de dossier 18 (1981)

¹⁰ Ya con motivo de la apertura de negociaciones con Portugal en febrero de 1977, Roy Jenkins intervino ante el Consejo con un discurso en el que llegó a decir que si no se que quería acabar con la Comunidad, era necesario un fortalecimiento económico, institucional y político previo a la ampliación («Enlargement: look problems in the face», *Europe* 2151, 10 de febrero de 1977, pág. 1).

a la adhesión para llamar la atención sobre la necesidad de que se hiciera partícipe a España de las soluciones que Europa necesitaba. Como país candidato y candidato y uno de los motivos del debate agrícola y presupuestario, España no podía ser considerada un tercer país ajeno a la construcción europea¹¹. Se hacían eco además de la unanimidad con la que se había planteado la adhesión, aspecto que debía considerarse muestra de un fuerte europeísmo.

En relación con este último aspecto, Grynberg destaca en su nota la diferencia existente entre la cohesión interna de la delegación española y las contradicciones dentro de la comunitaria, tanto entre parlamentarios como en sus relaciones con la Comisión. Efectivamente, el apoyo de todos los grupos parlamentarios españoles al gobierno en su política europea fue una constante desde el principio, aunque cada agrupación quisiera dar sus matices. En el caso concreto del PSOE las acusaciones más comunes al equipo ucedecista eran las de considerar que estaban desarrollado una política europea ambigua, tímida y falta de imaginación, de «mendigar» por el reconocimiento de una posición que España merecía por derecho propio¹².

A medida que fue avanzando el proceso negociador se hicieron más comunes las declaraciones socialistas en las que se percibía una creciente inquietud por la estrategia adoptada por la UCD, especialmente el interés en acelerar las negociaciones para presentar la adhesión como un éxito de partido en las próximas elecciones generales, el descuido de las relaciones a nivel bilateral y la falta de una visión global de los problemas. El grupo socialista consideraba muy importante, y así lo expresaba en los debates del Congreso de los Diputados, aceptar los ritmos que imponía la negociación, fortalecer las relaciones bilaterales con Francia ante la cercanía de elecciones en el país vecino, y situar las negociaciones correctamente en un contexto internacional en crisis por la «vuelta a la guerra fría»¹³.

El pulso pausado de la Comunidad contrastaba con el ritmo acelerado de los cambios en la España de la «taquicardia política» de la transición, pero era necesario saber encontrar el equilibrio adecuado. Y en este sentido, los últimos meses del PSOE en la oposición se caracterizaron por una vigilancia constante del modo en que se producían los avances.

3. Los primeros cambios tras las elecciones de octubre de 1982

El año de 1982 fue un año de altibajos en las negociaciones de adhesión de España. Durante el primer semestre la presidencia belga se había propuesto «consolidar y agrandar» la Comunidad¹⁴ estableciendo con la delegación española una ambiciosa agenda de trabajo en la

¹¹ *Rapport du groupe espagnol du Comité mixte Cortes generales-Parlement européen* (18 mai 1981), Centre Archivistique et Documentaire du Parlement Européen (CARDOC), PE1 P1 230/PARL ESPA-19810601 0100.

¹² Intervención de Luis Yáñez como representante del grupo socialista durante el debate sobre política exterior celebrado en el Congreso el 20 de septiembre de 1977, *Diario de sesiones del Congreso de los Diputados*, año 1977, número 10, págs. 260-261. Disponible en http://www.congreso.es/public_oficiales/L0/CONG/DS/C_1977_010.PDF

¹³ Comisión de Asuntos Exteriores del día 14 de mayo de 1980, *Diario de sesiones del Congreso de los Diputados*, año 1980, número 18, págs. 15-17 y 20-21. Disponible en http://www.congreso.es/public_oficiales/L1/CONG/DS/CO/CI_018.PDF

¹⁴ «Declaración del Consejo sobre la presidencia belga», *Boletín de las Comunidades Europeas* 1-1982, págs. 74-78.

que se fijaba la reunión ministerial de 22 de marzo como fecha límite para cerrar los capítulos que estaban más avanzados¹⁵, un objetivo que se consiguió y complementó con la decisión de establecer una nueva línea de información recíproca entre el Consejo y los países candidatos para temas de cooperación política¹⁶. Sin embargo, a la altura del verano las negociaciones estaban nuevamente estancadas.

La cita ministerial del 21 de junio marcó el inicio de una nueva etapa de ralentización en la cual el proceso de ampliación quedaba relegado una vez más ante los posibles costes de la misma en el funcionamiento de la Comunidad¹⁷. Sólo una semana después, durante el Consejo Europeo de Bruselas, los ministros de los Estados miembros encargaron a la Comisión la elaboración de un nuevo inventario sobre los problemas que la ampliación planteaba a la política comunitaria y cada Estado miembro¹⁸. Las conclusiones, presentadas apenas un mes antes de la victoria electoral socialista, determinarían que la entrada de España y Portugal no supondría una carga insoportable ni desproporcionada respecto a la importancia política de la ampliación¹⁹.

Coincidió entonces dos cambios de estrategia muy importantes. Por un lado la Comunidad, a instancia de la Comisión y más concretamente de su vicepresidente Lorenzo Natali, comienza a tratar de superar el bilateralismo con el que los Estados miembros se habían enfrentado a las negociaciones y los debates internos para dar paso a las verdaderas negociaciones multilaterales que el proceso de la integración europea requería²⁰. El tiempo por sí solo no iba a acercar las posturas ni solucionar los problemas internos de la Comunidad, sino que jugaba en contra de los intereses de todos.

Por parte española, el nuevo gobierno socialista mostró desde el principio una posición de fuerza con afirmaciones como las realizadas por Alfonso Guerra en un programa de radio belga en las que planteaba la intención de retirar la solicitud española si en un plazo de tres años no se llegaba a un acuerdo, pues sostenía que para entonces ya no interesaría ni a España ni a la CEE²¹. Desde medios comunitarios se vio con buenos ojos esta evolución, pues se consideraba necesaria una postura fuerte que evitara prolongar las negociaciones indefinidamente²². La declaración de Fernando Morán como nuevo ministro de Asuntos Exteriores en la conferencia negociadora a nivel ministerial reunida el 13 de diciembre confirmó esta línea al demandar un

¹⁵ Transporte, Movimientos de Capitales, Cuestiones Económicas y Financieras, Aproximación de Legislaciones, Política Regional, y Derecho de Establecimiento y Libre Prestación de Servicios.

¹⁶ Enrique González Sánchez, «España-CEE: las negociaciones de adhesión a lo largo de 1982», *Revista de Instituciones Europeas*, volumen 10, número 1, enero-abril 1983, págs. 95-116.

¹⁷ «Decepcionante paso atrás en las negociaciones entre España y la CEE tras el endurecimiento de la postura comunitaria», *EL País*, 22 de junio de 1982.

¹⁸ *Boletín de las Comunidades Europeas*, 6-1982, punto 1.5.1. y puntos 1.5.7. a 1.5.10.

¹⁹ PE 72/579/fin: *Interim report drawn up on behalf of the Political Affairs Committee on the enlargement of the Community to include Spain and Portugal* (4 October 1982), CARDOC.

²⁰ *Debates of the European Parliament* 1-277, 19 de noviembre de 1981, págs. 290-292.

²¹ «El PSOE retirará la demanda de adhesión si España no es miembro de la CEE en 1985», *El País*, 25 de noviembre de 1982.

²² «Medios comunitarios califican de oportuna la declaración de Alfonso Guerra», *El País*, 26 de noviembre de 1982.

programa preciso y un calendario probatorio de la voluntad política de la CEE para concluir las negociaciones con rapidez y eficiencia²³.

Otro cambio que se produce en la estrategia española fue la bilateralización de las negociaciones, especialmente con París y Bonn. La preocupación por mejorar las relaciones con el país vecino ya había sido destacada por el PSOE desde la oposición como se ha hecho mención con anterioridad, y la solución por la que se optó fue la celebración de cumbres bilaterales periódicas en las que se tratarían de encontrar soluciones a los problemas. El primer acercamiento en este sentido se produce a mediados de enero, cuando Fernando Morán y Claude Cheysson se reúnen en La Celle-Saint-Cloud, una reunión informal en la se analizaron desde una perspectiva global las relaciones bilaterales y los problemas que les separaban para intentar acercar posturas. Este acercamiento fue recogido por la prensa española e internacional con interés, aunque con conclusiones muy distintas. La prensa europea —especialmente la francesa— se mostró en líneas generales optimista²⁴ mientras que entre los periódicos españoles hubo una gran diferencia de opiniones²⁵.

En cuanto a las relaciones con Alemania, el hecho de que el primer semestre de 1983 ocupara la presidencia rotatoria de la Comunidad era considerado un punto a favor dado que Kohl sostuvo desde el principio su interés en facilitar la ampliación. Y aunque desde Bonn se aprovechaba cualquier oportunidad para expresar la importancia primordial que para ellos tenía la ampliación, el Secretario de Estado del Ministerio de Asuntos Exteriores alemán, Lautenschlager, avisaba del peligro de exagerar la influencia alemana²⁶.

Otro factor a tener en cuenta en la nueva política europea del Gobierno socialista fue que, a diferencia de UCD, el nuevo partido en el gobierno no estaba en crisis y podía presentarse ante Europa con una fuerza negociadora mucho mayor²⁷. En cualquier caso, los

²³ Declaración del ministro de Asuntos Exteriores de España (13 de diciembre de 1982), AGMAE, legajo R14558.

²⁴ «Premiers contacts pour un axe Paris-Madrid», en *Journal de Geneve*, 11 de enero de 1983; «France-Espagne: un nouveau pacte de famille», en *Le Matin*, 11 de enero de 1983; «La France et l'Espagne enterrent la hache de guerre», en *Le Matin*, 12 de enero de 1983; «France-Espagne: volonté d'entente (qui n'abolit pas les problèmes)», en *Le Figaro*, 12 de enero de 1983; «France, Spain Pledge Closer Ties», en *International Herald Tribune*, 12 de enero de 1983; «Un pacte de famille franco-espagnol», en *Le Monde*, 13 de enero de 1983.

²⁵ *Diario 16* consideraba que había sido un rotundo fracaso (los titulares del día 13 de enero al respecto decía «Morán se plegó a las exigencias francesas», «Casi... como siempre», «¿Bajada de pantalones en París?», «La cumbre hispano-francesa acabó sin resultados concretos»); *El País* se mostraba satisfecho con los resultados aunque escéptico («Buenas intenciones y ningún resultado concreto en la cumbre hispano-francesa que concluyó ayer en París», 12 de enero 1983); periódicos como *El Alcázar* no veían ningún cambio en la postura francesa («Nuevo portazo francés a España», 12 de enero de 1983, o «Francia continuará vetando nuestro ingreso en la CEE», 13 de enero 1983); *Pueblo* era optimista («La nueva colaboración con Francia», «Nuevo clima en las relaciones hispano-francesas», 13 de enero 1983); y *ABC* veía el comienzo de una nueva etapa de entendimiento y ambiciones compartidas («El Gobierno español mantendrá con el francés un contacto fluido», 12 de enero de 1983).

²⁶ Nota informativa sobre reunión de trabajo de Marín con Lautenschlager (27 de enero de 1983), AGMAE, legajo R14558. Llama la atención en este análisis del MAE la lectura que se hace de las reservas del Secretario de Estado alemán, justificándolas por su preocupación a debilitar las relaciones de la RFA con Francia.

²⁷ Entrevista de la autora a Carlos Westendorp en Madrid, el día 1 de febrero de 2011.

primeros meses de 1983 cumplieron las expectativas y se presentaron propuestas concretas para todos los capítulos de las negociaciones²⁸.

Todos estos avances hicieron pensar en el Consejo de Stuttgart del mes de junio como el momento definitivo para la ampliación y la reforma interna de la Comunidad, pero los resultados finales no llegaron a lo previsto. Sin fijar una fecha concreta, se estableció el objetivo de proseguir las negociaciones con la intención de concluir las en el momento en el que «los Tratados de adhesión puedan someterse a ratificación cuando se presenten los resultados de la negociación acerca de la futura financiación de la CEE»²⁹; cuestión que se posponía al cierre de la presidencia griega a finales de año³⁰.

La única solución a la falta de recursos con la que se enfrentaba la Comunidad parecía ser el aumento de la proporción del IVA que iba a parar a las arcas comunitarias, y Alemania, principal contribuyente, propuso un aumento del 1 al 1,4 por ciento con la condición de que se produjera definitivamente la adhesión de España y Portugal³¹. Helmut Kohl, en una intervención ante el Parlamento Europeo con motivo del cierre de su presidencia reconoció que todos habían esperado algo más del Consejo de Stuttgart, pero la preocupación económica individualista de los países miembros había sido un obstáculo para lo realmente importante y necesario: el desarrollo institucional y la puesta en marcha de una verdadera Unión Europea, fortalecida y ampliada³². No obstante, se mostraba convencido de que comenzaba entonces una nueva etapa en el proceso de construcción europea³³.

Los meses que siguieron a la presidencia alemana se caracterizaron por las divergencias entre los Estados miembros y las tendencias contradictorias sobre cómo llevar a cabo la reforma de la Política Agraria Común y de la financiación de la Comunidad. En el Consejo de Atenas apenas se llegó a un acuerdo para la declaración final, «algo muy cercano al fracaso total» llegó a decir Fernando Morán³⁴. El Parlamento Europeo mostró también un rotundo rechazo a la actitud adoptada por el Consejo y presentó a instancia del Grupo Socialista una resolución en la

²⁸ «Nuestra política de agobio ha dado resultado», en *Pueblo*, 24 de mayo de 1983; «Estamos en el tramo final de las negociaciones», en *Ya*, 26 de mayo de 1983; «Europa debe dar una fecha para el ingreso de España en la CEE, afirma Leo Tindemans», *El País*, 27 de mayo de 1983.

²⁹ *Boletín de las Comunidades Europeas*, 6-1983, puntos 1.5.1. al 1.5.24.

³⁰ «No hay fecha para el ingreso de España en la CEE», *Informaciones*, 20 de junio de 1983.

³¹ Fernando Morán, *España en su sitio*, Barcelona, Plaza y Janés, 1990, págs. 49-50.

³² *Debates of the European Parliament* 1-301, 30 de junio de 1983, págs. 16-21.

³³ Efectivamente, al término del Consejo se había aprobado una *Declaración solemne sobre la Unión Europea* en la que se recogía el testigo de la iniciativa presentada en noviembre de 1981 por los ministros Genscher y Colombo, formulando nuevas formas de cooperación más allá de lo económico y fortaleciendo el papel de la Comisión y el Parlamento Europeo. Respecto a la toma de decisiones en el Consejo de las Comunidades, se reconoce el derecho de abstención en los casos que se requiera la unanimidad, subrayando la responsabilidad que todos los Estados miembros tienen para con la Comunidad en lo que se refiere no sólo a las relaciones entre ellos, sino también con el exterior (*Boletín de las Comunidades Europeas*, 6-1983, punto 1.6.)

³⁴ Fernando Morán, *Op. Cit.*, pág. 245.

que condenaba su incapacidad para solventar cuestiones vitales mientras que monopolizaba los instrumentos de decisión³⁵:

«The European Parliament, in the light of the Athens Summit,
(1) Deplores the fact that the European Council meeting in Athens has shown once again its inability to solve vital issues while monopolizing the Community's decision-making powers in contempt of the spirit and letter of the Treaty itself;
(2) Condemns the fact that the European Council is also arrogant enough to disregard both the proposals framed by the Commission according to the Treaty and the opinions and guidelines approved by Parliament [...] ».

4. Los resultados de la nueva estrategia

En este difícil contexto daba comienzo la presidencia francesa, que pese a despertar el mayor de los temores en la opinión pública española, fue a su término cuando se logró poner en buen rumbo las negociaciones. Para Fernando Morán:

«Francia tiene que optar entre cargar con la responsabilidad de la exclusión de España o protagonizar la operación de su integración. Mitterrand opta por el protagonismo. Solamente queda capitalizar la operación y que la misma se realice sin perjuicio para algunos sectores económicos —agricultura, pesca— y establecer bilateralmente con España una relación que, unida a la privilegiada del eje Bonn-París, constituya a Francia en el centro de gravedad europea»³⁶.

Al poco de comenzar la presidencia francesa en 1984 se celebra una de las cumbres hispano-francesas puestas en marcha en La Celle-Saint-Cloud, reuniéndose en esta ocasión en Rambouillet con el objetivo de acercar posiciones en materia de agricultura, pesca y terrorismo. Esta cumbre, en palabras de Manuel Marín, era muestra de lo positivo de la política de buena vecindad llevada a cabo por el Gobierno socialista con Francia, pues al institucionalizar las relaciones con Francia se logró dar un impulso a las negociaciones³⁷. Efectivamente, sólo una semana después del encuentro, la Comunidad presentó al fin su propuesta sobre el capítulo de Agricultura durante una reunión negociadora a nivel ministerial. No se llegó a ningún acuerdo, pero al menos ya se daba por terminada la fase de «exploraciones sobre posiciones mutuas».

Durante estos meses se lograron cerrar varios de los capítulos de la adhesión y acercar posturas en lo referente al desequilibrio presupuestario, éxitos que se consolidaron en el Consejo de Fontainebleau en el mes de junio al conseguir un acuerdo por unanimidad sobre la subida del IVA para compensar la diferencia entre lo que el Reino Unido aportaba al presupuesto comunitario y lo que de él recibía. Respecto a la ampliación se llamaba a terminar las negociaciones en el mes de septiembre para que ésta fuera efectiva el 1 de enero de 1986³⁸.

Hubo que superar nuevas dificultades en las negociaciones para la ampliación y en la solución a la crisis de los recursos propios de la Comunidad, todas ellas puestas en evidencia

³⁵ Document 1-1174/83 (12 December 1983): *Motion for a resolution tabled by Mr Glinne on behalf of the Socialist Group on the Athens Summit*, CARDOC.

³⁶ Fernando Morán, *Op. Cit.*, pág. 283.

³⁷ «Manuel Marín analiza para PUEBLO la cumbre de Rambouillet», *Pueblo*, 16 y 17 de febrero de 1984.

³⁸ *Boletín de las Comunidades Europeas*, 6-1984, puntos 1.1.1. a 1.1.10.

durante el Consejo Europeo de Dublín en el mes de diciembre³⁹, pero la búsqueda de soluciones conjuntas durante las reuniones simultáneas del Consejo y la conferencia negociadora para la ampliación a finales del mes de marzo de 1985 puso fin a seis años de negociaciones⁴⁰.

¿Qué papel jugó realmente en esta fase final la nueva política de relaciones bilaterales del gobierno de Felipe González? En el caso concreto de Francia todo parece apuntar a que fue fundamental. Aunque no sean tan conocidas como las buenas relaciones de Felipe González con Kohl, la amistad que tenían los ministros de agricultura Michel Rocard y Carlos Romero fue importante para el desbloqueo de las negociaciones agrícolas. Ambos se conocían desde mayo del 68, y sin la bilateralización de las soluciones en este sentido no se habría podido contrarrestar la influencia que ejercían en Francia los grupos de presión agrícolas⁴¹.

Como consecuencia, al dejar de desempeñar Francia el protagonismo de la oposición a la ampliación, muchos de los problemas que se escondían detrás del «fantasma francés» salieron a la luz, fueron objeto de debate, y se buscaron soluciones. El caso más destacado en este sentido es sin duda el de los Programas Integrados Mediterráneos, una cuestión que preocupaba especialmente a Italia y a Grecia, y objeto de grandes discusiones durante el Consejo Europeo de Dublín⁴².

Otro ejemplo del resultado que dio la bilateralización lo encontramos a sólo unos días del cierre de las negociaciones, durante el entierro en Moscú de Chernenko, ocasión aprovechada por Kohl, Mitterrand, Thatcher y González para reunirse y discutir sobre los últimos frentes abiertos⁴³. Desde la Comisión se conocían todos los esfuerzos bilaterales que se estaban llevando a cabo y se apoyaban, pues el entendimiento entre las capitales era la única manera se desatascar la maquinaria comunitaria⁴⁴. En otras palabras: se optó por un enfoque funcionalista de las negociaciones. Había que identificar todos los intereses en juego y las contradicciones existentes, país por país, para poder ir desintrincando los obstáculos.

En el buen resultado de esta bilateralización también influyó el cambio de las circunstancias globales en las que se enmarcaban las negociaciones. La ventana del tiempo obligaba a cerrar cuanto antes el tema de la ampliación, pues se acercaban elecciones nacionales en varios de los países miembros y no se quería correr ningún riesgo. Se tenía también el convencimiento de que España podía jugar su papel en la reforma interna, de modo que era

³⁹ European Council of Dublin (3-4 December 1984), AHCOM, Summits and European Councils, 1981-1987.

⁴⁰ *Dossier [sur] les conditions d'intégration de l'Espagne et du Portugal a la Communauté européenne* (29 mars 1985), SEUE, 1016.1.III ESP 4a

⁴¹ Entrevista de la autora con Jordi Carbonell en Lérida el día 7 de junio de 2011.

⁴² «Grecia vetará la adhesión de España a la CEE si antes no recibe más dinero de la Comunidad», *La Vanguardia*, 5 de diciembre de 1984; «Grecia decidió en Dublín bloquear la integración de España en la CEE», *Diario 16*, 5 de diciembre de 1984.

⁴³ Entrevista de la autora con Carlos Westendorp en Madrid el día 1 de febrero de 2011, y con Manuel Marín en Madrid el día 30 de mayo de 2011.

⁴⁴ Entrevista de la autora con Manuel Marín en Madrid el día 30 de mayo de 2011.

también una salida a la crisis interna de la Comunidad⁴⁵. Para ello, evidentemente, la confianza en el europeísmo y en la fortaleza del gobierno español fue decisiva.

A ello ayudó la mecánica de trabajo adoptada desde la *task force* española y la libertad de acción que les confirió Felipe González. Las propuestas españolas sobre los capítulos se presentaban al principio de los Consejos, se recibía luego la contra-propuesta comunitaria, y si había acuerdo unánime en el equipo, inmediatamente España presentaba su segunda propuesta sin necesidad de consultar o informar a Madrid⁴⁶. Esta movilidad e inmediatez fue un importante punto a favor que, dada la inestabilidad del gobierno de la UCD y la fragmentación del partido, no tuvo el anterior equipo.

La llegada de nuevos líderes europeos plenamente comprometidos con el proyecto de construcción europea dio también un aire nuevo que unos años antes había sido imposible. Las relaciones personales y el ambiente que se creó entre todos en la última fase, independientemente de las formaciones políticas a las que se perteneciera, permitió que se desarrollaran unas negociaciones más relajadas y fructíferas. Se explicaba la situación, se planteaban las dificultades, se negociaba, se cedía; había sintonía entre los equipos. Y en este sentido parece que los resultados conseguidos durante la presidencia italiana no fueron fortuitos, sino que la personalidad de su presidente, Giulio Andreotti, fue clave para evitar el envenenamiento y el bloqueo perenne.

5. Conclusiones

El desarrollo de las negociaciones para la adhesión de España estuvo influido por muchos factores nacionales, internacionales y comunitarios, y hasta que no se conjugaron un enfoque global que tuviera todos ellos en cuenta y un contexto internacional que facilitara las relaciones entre parte implicadas, la ampliación fue simplemente imposible.

A nivel comunitario no se podían hacer avanzar las negociaciones hasta que la Comunidad no definiera previa y claramente a qué proyecto se iba a ingresar concretamente. Desde mediados de los años setenta la Comunidad se hallaba sumida en toda una serie de debates sobre los objetivos y los límites de la integración europea, especialmente motivados por el contexto de crisis económica y de guerra fría.

El contexto internacional demandaba una Europa unida y fuerte capaz de contrarrestar la bipolaridad establecida entre Washington y Moscú, pero la evolución de la política nacional de cada uno de los países miembros dificultaba la búsqueda de una salida a la crisis que cada vez pesaba con más fuerza sobre el funcionamiento de las instituciones comunitarias.

Por parte española el desarrollo político interno también influyó claramente en el ritmo de las negociaciones, no sólo por la clara y reconocida relación que se estableció entre

⁴⁵ Ibidem.

⁴⁶ Entrevista de la autora con Álvaro Espina en Madrid el día 6 de junio de 2011.

transición democrática y adhesión, sino también por la situación en la que se encontraba el partido político en el gobierno y la estrategia que le permitía definir. La unanimidad con la que todo el país apoyó la entrada en la Comunidad fue un factor de fuerza durante todo el proceso, pero no suficiente para los interlocutores europeos.

En toda negociación es clave la confianza entre las partes, y para un gobierno en crisis como era el de la UCD desde 1980 no fue fácil conseguirla. La unidad del PSOE en 1982 fue un punto a favor en las relaciones con los negociadores europeos en este sentido, permitiendo desplegar una posición de fuerza que hasta entonces no había sido posible y una mecánica de trabajo que imprimió vitalidad al proceso.

En definitiva, la estrategia del PSOE ante la adhesión de España a las Comunidades Europeas encontró un importante apoyo en Europa y se vio favorecida claramente por las relaciones que se establecieron con el resto de equipos, pero gran parte del éxito se debió a su capacidad para encontrar el punto de equilibrio exacto entre la bilateralización y la multilateralización de las negociaciones.