

ESPAÑA ANTE EL PROCESO DE INTEGRACIÓN EUROPEA

Esther Barbé
Catedrática de Relaciones Internacionales
Directora del "Institut Universitari d'Estudis Europeus"
Universitat Autònoma de Barcelona

Esta ponencia se centra en la España que desempeña un papel de actor pleno en el proceso de integración europea, tanto en el terreno de las ideas como en el terreno de los hechos. Ello reduce el escenario histórico a un tiempo limitado. Si bien es cierto que España era un actor aceptado en la época en que Briand o Coudenhove-Kalergi hacían unas primeras aproximaciones a la construcción europea -lo que no ocurría con la España franquista- hay que esperar a la entrada de nuestro país en las Comunidades Europeas para tener frente a nosotros a un actor que, tanto en el terreno de las ideas (defensa de un modelo de integración europea) como en el terreno de los hechos (participación en los marcos de decisión política), ejerce influencia en el proceso de construcción europea. Esta ponencia se centra en esa España/actor que influye en la construcción europea. Lo que nos lleva a abordar el período 1986-2000.

El período tiene una doble justificación: la primera es evidente, la propia calidad de España como miembro de pleno derecho de la CE y la segunda, viene dada por el contexto histórico. En efecto, los cambios del período, activados por el fin de la Guerra Fría, han propiciado que a partir de 1990 vivamos, en Europa, una etapa constituyente. Esto es, los miembros de la UE han pasado a través de un proceso continuado de conferencias intergubernamentales para reformar los Tratados (Maastricht, Amsterdam y Niza), así como de múltiples cumbres europeas (informales y extraordinarias, sumadas a las ordinarias). Ello ha favorecido en gran medida la dimensión gubernamental de la UE sobre la dinámica supranacional. España, al igual que los otros catorce miembros de la UE, ha tenido una gran oportunidad para influir en la construcción europea. Lo que nos plantea algunas preguntas de entrada: ¿existe un modelo español de construcción europea que haya marcado la posición de nuestro país en el proceso de reformas?, ¿qué características tiene la España que va a influir en

ese proceso?, ¿cómo ha influido el proceso de reformas en el modelo español? Todo ello apunta a una idea contenida en esta ponencia: un paulatino proceso de cambio en la actitud española hacia el proceso de integración europea.

España: europeísta, ilusionada, no ingenua, seria y eficaz

Comencemos, sin embargo, por caracterizar a la España que entra en la CE, asumiendo así el papel de constructor europeo. La España que entra en la CE es un país europeísta, ilusionado, pero no ingenuo y serio, a la vez que eficaz.

En primer lugar, la actitud de España en las instancias de la CE se puede calificar de europeísta. Las elites políticas y la sociedad española del posfranquismo asumen Europa en tanto que objetivo ideal. Así, la pertenencia a Europa es la solución histórica para los problemas del país. En otras palabras, el discurso orteguiano de "España como problema y Europa como solución" subyace en el europeísmo español. De ahí que la voluntad española de entrar en la CE tenga mucho de afectivo, en el sentido de respuesta emocional frente a los ideales que Europa representa, junto a lo utilitario, en el sentido de beneficios concretos. En buena medida la CE es vista como solución para los problemas históricos de España: democracia, modernización y proyección internacional. Todo ello no impidió la existencia en España de un cierto espíritu catastrofista en términos económicos, que se manifestó durante las negociaciones de adhesión y que se reafirmó a causa de los malos resultados de la balanza comercial en los primeros años de participación española en el mercado común. Las dudas en términos de beneficio económico no impidieron, sin embargo, que el europeísmo español prosperase en la dimensión política. Donde mejor se tradujo el europeísmo español fue en la incipiente política exterior europea (la Cooperación Política Europea). No en vano, la CPE era un instrumento capaz de facilitar la proyección internacional de España, superando así el viejo síndrome de aislamiento.

En segundo lugar, la actitud de España en las instancias de la CE es la de un país ilusionado, pero no ingenuo. El carácter de solución histórica, ya mencionado, justificaba por sí sólo la ilusión de "entrar en Europa". Ilusión que se vio contrarrestada por un proceso de adhesión largo y difícil. Entre los protagonistas del largo período negociador, casi siete años, quedó una idea clara: la democratización

de España no era argumento suficiente para favorecer su ingreso en la CE. La historia no fue una "fiesta de bienvenida al club democrático de Europa" sino una "dura negociación de intereses nacionales". Así, la actitud de los protagonistas españoles vinculados a la vida comunitaria, a partir de 1986, se caracteriza no por la ingenuidad sino por la defensa de intereses. Uno de los terrenos en los que la defensa de intereses más pronto se dejó notar fue en el presupuestario. Si el primer saldo para España, el de 1986, fue, tras un debate tormentoso, positivo aunque insignificante; la presión española consiguió que los recursos asignados a los fondos estructurales se duplicaran, en 1988. Obsta decir que España fue la gran beneficiada. La ilusión española en materia europea se vinculó desde muy pronto a hacer de la cohesión un principio comunitario.

En tercer lugar, la imagen de España en las instancias de la CE fue, pronto, la de un país serio y eficaz. Su manejo de la presidencia comunitaria durante el primer semestre de 1989, así lo atestiguó. El balance de dicha presidencia fue positivo desde muchos puntos de vista: la incorporación de la peseta al SME; la demostración de la plena capacidad político-administrativa del país; el impulso político del Consejo Europeo de Madrid, con temas importantes en la agenda (la UEM, la solución al conflicto del Próximo Oriente, etc). La imagen de seriedad del país, en términos político-administrativos, dio resultados económicos (aumento de la inversión extranjera) en el período inicial de la andadura comunitaria.

La caída del muro de Berlín vino a modificar el contexto en el que había comenzado la andadura europea de España. Esa transformación radical —el giro de Europa hacia el Este— situó a España en un lugar diferente; algunos hablarían de periferia, en un sentido negativo. Lo cierto es que, en la última década, hay que hablar de una España que evoluciona en materia de integración, de la misma manera que lo hace Europa en su conjunto. Las razones para ello provienen de tres niveles diferentes: del nivel internacional (fin del bipolarismo), del nivel comunitario (giro al Norte y al Este, ampliación) y del nivel doméstico (paso del PSOE al PP). La idea de evolución o de cambio constituye el eje de esta ponencia. ¿En qué momento y por qué razón ha cambiado la política europea de nuestro país? En dos ocasiones, a lo largo de los catorce años de pertenencia de España a la Comunidad, se ha oído hablar insistentemente por parte del Gobierno de "momento histórico", en el sentido de participación española en la historia de Europa. El primero de ellos fue en 1991, cuando Felipe González destacó la huella dejada por España en el

Tratado de Maastricht. El segundo fue en 1998, cuando José M^a Aznar apuntó, con ocasión de la cumbre del euro que, por primera vez, España no perdía el tren de la historia de Europa. Esta ponencia da especial relevancia a los dos momentos apuntados (cumbre de Maastricht, diciembre 1991 y cumbre de Bruselas, mayo 1998) dentro de un marco explicativo dividido en tres grandes períodos: un primer período (1986-1991), marcado por la definición de un modelo español de construcción europea; un segundo período (1992-1995), caracterizado por el papel central que alcanza la "razón europea" en una España en crisis; y un tercer período (1996-2000), en el que el modelo español entra en un proceso de cambio sin, por ello, renunciar a elementos fundacionales (centralidad de la cohesión).

La definición de un perfil español en Europa

El período que transcurre entre el ingreso de España en la Comunidad y la adopción del Tratado de Maastricht son los seis primeros años de la participación española en la vida comunitaria. A lo largo de esos años y, muy especialmente, en el marco de los cambios acontecidos con el final de la Guerra Fría, España da origen a una serie de elementos positivos, por lo que respecta a su dimensión europea e internacional. El primer elemento positivo viene dado por la capacidad del gobierno español (gobiernos de González) de definir un modelo español en materia de construcción europea. Este tema será desarrollado más adelante.

El segundo elemento a destacar en el período es la voluntad del gobierno de alcanzar un perfil internacional más visible, de dar un salto adelante en términos de relaciones internacionales. Ello se tradujo en decisiones como la participación de España, bajo bandera de la UEO, en el bloqueo de las aguas del Golfo durante la guerra contra Irak. Si la participación española en la guerra del Golfo es el gran momento de cambio en lo que hace referencia a la política española en materia de presencia militar internacional, no es el único. Junto a él hay que destacar la participación de fuerzas españolas en operaciones de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas. De hecho, España era en 1991 el país con más oficiales destacados en operaciones de NNUU. En el mismo sentido, hay que recordar la voluntad española de destacar en los foros internacionales, persiguiendo su elección como miembro del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas (se hizo efectiva para el período 1993-94) o la

creación de un *lobby* internacional a partir de las Cumbres Iberoamericanas. Todo ello condujo a un discurso de potencia media, que es la manera de presentar en el ámbito internacional la imagen de grande del Sur que se trasladará, como veremos, al marco comunitario. La celebración en Madrid, en octubre de 1991, de la Conferencia de Paz sobre Oriente Próximo adquiere carácter de símbolo en dicho contexto.

El tercer elemento a destacar tiene que ver con la actitud de las fuerzas políticas y de la opinión pública en España. Entre las fuerzas políticas, el tema de Europa es materia de consenso. Europa como solución histórica para España es un pensamiento presente en una clase política que ha realizado la transición a la democracia en España. Dicho consenso se tradujo, por ejemplo, en el pleno apoyo del Congreso a las propuestas del gobierno para la negociación de Maastricht (Dictamen aprobado por unanimidad el 28 de noviembre de 1991). Desde el punto de vista práctico, hay que destacar el papel jugado por la Comisión Congreso-Senado para las Comunidades Europeas. En el contexto de consenso aquí destacado hay que apuntar, a pesar de la atmósfera positiva para la política gubernamental y para su posición negociadora, dos factores de discordia: primero, un cierto desacuerdo por razones sociales con la política de convergencia necesaria para entrar en la UEM y segundo, la crítica constante del PP con relación al gobierno, en el sentido de que este último cedía mucha soberanía o de que no defendía el interés nacional. En lo que respecta a la opinión pública, ésta mostraba en 1990, a punto de negociarse el TUE, su máximo perfil europeísta: el 78 % de los españoles opinaba que la pertenencia a la CE era una cosa buena, por encima de una media europea del 71 %. En términos utilitaristas, la opinión española nunca ha estado por encima de la media comunitaria. Así, en 1990, el 58 % de los encuestados pensaba que su país obtenía beneficios de la pertenencia a la CE (la media de la CE era del 59 %).

Volviendo al primer elemento, la capacidad española para ofrecer un modelo propio de construcción europea, hay que apuntar que las negociaciones que condujeron al Tratado de Maastricht fueron un contexto ideal para ejercitarse en dicho sentido. Recordemos que, en palabras de Felipe González, España va a dejar su huella en el Tratado de Maastricht. Se podría hablar de tres grandes objetivos y con ellos tres aportaciones de España al Tratado de Maastricht. Así, España tiene a lo largo de la negociación un objetivo prioritario (la cohesión económica y social), un objetivo de prestigio (la ciudadanía

europea) y un objetivo europeísta (la construcción política desarrollada a través de la Política Exterior y de Seguridad Común). Esos tres objetivos se persiguen con una política muy activa –activismo español– y con una actitud de grande del Sur en el marco de los Doce.

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

El concepto de *ciudadanía europea*, idea original de España, se presentó formalmente como propuesta en el primer documento español sobre Unión Europea, una carta enviada el 4 de mayo de 1990 por González al Presidente de turno de la Comunidad, el primer ministro irlandés. Para España constituía uno de los tres pilares del proceso de creación de la UE, junto a la UEM y a la PESC. La noción de *ciudadanía europea*, que finalmente se incorporó al Tratado, con los efectos ya conocidos (libertad de circulación y residencia, participación de los ciudadanos comunitarios en su lugar de residencia en las elecciones municipales y europeas, etc.), fue defendida desde España como contrapartida política de una Europa cada vez más centrada en lo económico. En el contexto del momento, España obtuvo un rédito importante de esta aportación (incorporación de la ciudadanía europea al Tratado), que se traduce en términos de *status* político dentro de la Comunidad.

En materia de Unión Política y, en concreto, de PESC, la posición española fue menos destacada que en los dos temas anteriores, aunque activa, y se puede calificar de posición europeísta en sentido genérico (defensa de la existencia de una política exterior común, participación de la Comisión), gradualista en su implementación (progresiva incorporación de la UEO a la UE), realista en materia de mecanismos de toma de decisiones al restringir el uso de la mayoría cualificada para los temas de tipo operativo (en defensa de zonas de interés particular como América Latina) e intergubernamental (papel decisivo del Consejo Europeo y del Consejo de la Unión para conseguir por la vía del consenso los necesarios compromisos políticos). El activismo de España en materia de Unión Política durante la negociación de Maastricht es lógico, si tenemos en cuenta que, desde su ingreso en la CE, el Gobierno español había tenido un discurso propio de los países integracionistas, como Alemania o Francia, y había mostrado un gran interés por ir más allá en materia de política exterior común. Por ello, al iniciarse el proceso de Maastricht, España se sumó de inmediato al proyecto franco-alemán de impulsar una Unión Europea, centrada en la PESC y en una defensa europea.

En suma, el modelo español de construcción europea dejó huella en el Tratado de Maastricht. En unos casos por compartir ideas con el eje franco-alemán (caso de la PESC) y presionar en su favor, frente a otros grandes (Reino Unido). En otros casos, por hacer del tema motivo de bloqueo, caso de la cohesión económica y social (rebajada finalmente a un protocolo). Ahora bien, por encima de todo hay que destacar la imagen de protagonismo alcanzada por España en aquellas fechas. De ahí la referencia a grande del Sur antes señalada. Las condiciones del momento lo favorecieron: una Comunidad que aún no había girado, de modo decidido, hacia el Norte y el Este y una Alemania bien dispuesta hacia el aliado del Sur a cambio de apoyo político en los momentos sensibles (unificación alemana). Con todo ello, España se creó un perfil destacado en términos políticos en el marco de la Unión.

Razón europea frente a crisis

Una vez firmado el Tratado de Maastricht, se puede decir que la España que tan dura se ha mostrado en la negociación comunitaria no es sino un país débil en el terreno doméstico. Ahí está el sentimiento generalizado de crisis que va a dominar el período que

lleva hasta el final de los gobiernos González en España. Hay que recordar que en el terreno europeo, ese período coincide con el proceso de creación de un modelo español de construcción europea. Se entra en un período difícil para los logros conseguidos por España en materia comunitaria: la cohesión económica y social, por un lado, y la obtención, por otro lado, de un *status* de "pequeño entre los grandes". Los cambios derivados del fin de la Guerra Fría, generadores de un sentimiento de periferia en el gobierno español, van a dejarse notar en la Europa de Maastricht: críticas al modelo defendido por España, que acaban en rechazos como el del referéndum de Dinamarca; ineluctable ampliación de la UE hacia el Norte; basculamiento decidido del tradicional aliado alemán hacia la Europa Central; agenda política europea centrada en la Nueva Europa (guerras en la ex Yugoslavia). A ello hay que sumar la crisis doméstica, que mina la credibilidad económica (desempleo, devaluaciones de la peseta) y política (corrupción) del gobierno español. En ese contexto de crisis interna, Europa deviene tema central de la vida política española. Sin ir más lejos, el término "más Europa" se convierte en el eslógan socialista para hacer frente a las críticas constantes de malgobierno por parte de la oposición. El discurso orteguiano de Europa como solución para los problemas de España será el hilo conductor de los gobiernos socialistas en el período que va desde Maastricht hasta la segunda presidencia española de la Comunidad, punto final de una etapa que se acaba de modo cronológico preciso con la llegada del PP al poder. En cualquier caso, la función desempeñada por dicho presidencia -la tabla de salvación para un gobierno moribundo- es ilustrativa de la importancia que tiene la articulación entre las dimensiones doméstica y comunitaria de la política europea de España en este período.

La crisis interna se traduce en términos de opinión pública en una actitud mucho más recelosa con la UE. El bache más grande del europeísmo español se da en 1994: sólo el 43 % de los españoles apoyaba la pertenencia de su país a la UE, frente a una media del 56 % en la UE; mientras que el 60 % creía que su país no obtenía beneficios perteneciendo a la UE. Esto último no deja de ser chocante si tenemos en cuenta el aumento de los recursos recibidos por España a través de los fondos estructurales (una cifra equivalente en el período 1994-99 al 1,4 % del PIB español). En buena medida, se debe a la identificación que se da entre la crisis interna y las obligaciones derivadas de Maastricht. En efecto, la política europea del gobierno se va a encontrar un obstáculo importante: una fuerte

resistencia interna (huelgas) contra la política de convergencia necesaria para permitir que España formara parte del pelotón de cabeza de la UEM. Sin embargo, la identificación entre Maastricht y crisis no va a incidir en el consenso parlamentario sobre Europa. Los devaneos del PP, apuntando en momentos de devaluación la posible salida de la peseta del SME, se acaban rápidamente. En realidad, a partir del momento en que el PP se convierte en "opción de gobierno". Cosa que ocurre ya en las elecciones generales de 1993. De ahí, pues, que la práctica del consenso en los temas de fondo se siga dando en el Parlamento español en el período en cuestión. Así, mientras en Europa la ratificación del Tratado de Maastricht era un debate de primer orden, en las Cortes no se dedicó más de unos minutos al tema y la abrumadora votación a favor, con sólo tres votos en contra de Herri Batasuna, es significativa. En el terreno parlamentario hay que hacer referencia también al papel de CiU que, entre 1993 y el fin de la presidencia de 1995, ofreció apoyo parlamentario al gobierno González en minoría con el argumento de facilitar el ingreso de España en la UEM. De este modo, Europa se convierte en la razón de ser de la estabilidad parlamentaria.

En el fondo, por lo tanto, se puede hablar de consenso entre las fuerzas políticas más destacadas sobre la base del modelo de construcción europea surgido de Maastricht. Modelo que se traduce en España en dos objetivos: primero, estar en la Europa de la primera velocidad gracias a la incorporación en la UEM, y segundo, disfrutar de los recursos del Fondo de Cohesión. Todo ello no obsta para que, en la forma, se hiciera de los temas europeos un elemento más de la batalla política interna, como la famosa frase de José M^a Aznar, en diciembre de 1992, acusando a González de pedigüño cuando éste negociaba la dotación del nuevo Fondo de Cohesión. Si realmente existe un discurso político constante en términos de crítica a los gobiernos González del período, es el de la no defensa del interés nacional en los foros europeos. De tal manera que la fractura europeísmo *versus* interés nacional está siempre presente en el debate político interno. A ello hay que sumar que el nuevo contexto comunitario e internacional no favorece a la posición española. En otras palabras, España se había redimensionado a la baja dentro de una Europa dominada por los criterios de convergencia.

Las nuevas condiciones van a hacer evolucionar el modelo español de construcción europea, si bien, de entrada, España se erige, en los primeros años noventa, en defensora de la ortodoxia comunitaria. De ahí constantes referencias a la defensa del acervo

frente a las propuestas de excepcionalidad que llegan desde Dinamarca, tras el referéndum de Maastricht, o a las exigencias planteadas por los cuatro países EFTA que negocian la adhesión (mantenimiento de la neutralidad). En suma, España se muestra radicalmente contraria a todo lo que suponga una Europa de geometría variable o de varias velocidades. Finalmente, la aceptación por parte de España de la idea de una Europa a varias velocidades va a ser, como tantas otras cosas, resultado de un paquete negociador más amplio en el que España recibe algo a cambio (Fondo de Cohesión decidido en la cumbre de Edimburgo, en diciembre de 1992). La actuación de España en ese amplio marco negociador que ocupa el período 92-95 y que tiene momentos duros en los que España se presenta como posible bloqueador de todo el proceso, ganándose González en algún caso el título de Thatcher del Sur, se puede sintetizar en tres ideas: España defiende su papel de país del Sur, de país grande y de país central en la construcción de Europa.

En primer lugar, en tanto que país del Sur, González hizo de la cohesión económica y social el pilar de su europeísmo y, en defensa del mismo, justificó su decisión en la cumbre de Edimburgo en la que aceptó los *opting out* de Dinamarca, renunciando así a la ortodoxia comunitaria que caracterizaba el modelo español.

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

En segundo lugar, en tanto que país grande, España también planteó reivindicaciones frente a la ampliación al Norte. Aquí el término de grande se aplica en el sentido literal del término, por población. La ampliación a países pequeños del Norte comportó la demanda por parte de España de una previa reforma de las instituciones (ponderación del voto en el Consejo). Por ello, España reclamaba una revisión de la lógica fundacional que favorece en

términos de toma de decisiones a los países pequeños frente a los grandes. La actitud española, apoyada por Gran Bretaña, condujo al acuerdo provisional de Ioannina (marzo 1994), por el que se mantenía *de facto*, en la Europa de los Quince, la minoría de bloqueo de la Europa de los Doce. El sentimiento de pérdida de parcela de poder sacó a relucir una serie de novedades en la política europea de España: primero, España se apuntó, a través del *Acuerdo de Ioannina*, a la lógica de las excepciones; segundo, el discurso de González se basó, en este caso y de modo contundente, en la defensa del "interés nacional"; y, tercero, España se alió con Gran Bretaña.

En tercer lugar, la voluntad española de ser un país central en la Unión se traduce de modo evidente en los esfuerzos por formar parte del pelotón de cabeza de la UEM. El sentimiento de periferia geoeconómica, a causa de los resultados económicos, se intenta compensar con acciones de carácter político que permitan recuperar *status* en el marco de la Unión, una Unión que una vez ampliada hacia el Norte se orienta hacia el Este. De ahí el intento español por equilibrar el giro al Este con una política hacia el Mediterráneo, en la que España podría jugar un papel protagonista de primer orden (Conferencia Euromediterránea de Barcelona, 1995). Esta política fue una de las que marcó la segunda presidencia española de la UE (segundo semestre 1995), que si bien tuvo resultados importantes (fijación de calendarios para la UEM, la reforma del TUE y la ampliación al Este), no consiguió el efecto "tabla de salvación" a nivel interno para los socialistas. De ahí, la entrada en el tercer y último período, en el que el modelo español de construcción europea pasará a ser diseñado, por primera vez, por un gobierno conservador.

Cambio y continuidad del modelo español

De ahí la pregunta lógica, ¿hasta qué punto incide el cambio de partido en el gobierno en el modelo español de construcción europea? De entrada, hay que apuntar dos ideas. Primera, el modelo ya está en proceso de cambio, tal y como hemos visto en las páginas anteriores (aceptación de la Europa de varias velocidades, alianzas con el Reino Unido, etc.), motivado por el nuevo contexto (Europa de los Quince). Segunda, el gobierno Aznar se encuentra con una agenda en la que los objetivos están marcados: formar parte del núcleo de países que accedan a la moneda única en 1999, conseguir que la ampliación al Este se realice sin perjuicio para los países de la

cohesión y defender los intereses de España en la reforma del TUE, que acabará dando como resultado el Tratado de Amsterdam. Se puede decir que en estos tres temas ya existe una pauta definida y que el nuevo gobierno va a seguirla.

En primer lugar, la entrada de España en el euro en 1999 constituye el objetivo por excelencia del nuevo gobierno. El resultado final, la incorporación de España a la tercera fase del euro, acordada en el Consejo Europeo de Bruselas (mayo 1998), sitúa a España en la Europa de la primera velocidad. Este éxito de España, en términos de voluntad de integración europea, fue monopolizado por el gobierno Aznar, creando malestar doméstico entre todas aquellas fuerzas políticas implicadas a lo largo del proceso (PSOE, CiU). En realidad la voluntad del gobierno fue presentar la entrada en el euro en términos de momento histórico, en el sentido de haber evitado "perder el tren de la historia". Ese temor a la exclusión de Europa estaba presente entre la opinión pública española, que era muy favorable al euro, sobre todo a partir del momento en que comenzó a mejorar la situación económica del país. Así, en la primavera de 1998, el 72 % de los españoles era favorable al euro.

En segundo lugar, defender la continuidad del Fondo de Cohesión, fue el segundo gran desafío para el gobierno Aznar. El tema se afrontó de manera directa durante la negociación para fijar el marco presupuestario de la Unión para el período 2000-2006, que ocupó la vida de la Unión una vez superada la prueba del euro, en mayo de 1998. La defensa del mantenimiento de dicho Fondo para distribuir recursos entre los llamados países de la cohesión (España, entre ellos) está vinculada al tema de la ampliación al Este. En ese sentido, el gobierno Aznar asumió la idea socialista de que la ampliación ha de hacerse no a costa de los países de la cohesión, sino a través de una mayor aportación de los ricos. De ahí pues que Aznar asuma el tradicional discurso español de defensa del acervo comunitario, entendiendo como tal el derecho español a seguir disfrutando de ayudas agrícolas y de Fondo de Cohesión aún en el supuesto de una previsible ampliación al Este pobre.

Volviendo a la negociación para fijar el marco presupuestario de la Unión para el período 2000-2006, hay que concluir que la actitud del gobierno Aznar fue formalmente dura, ya que llegó a plantear el fin de la Unión Europea si se ponía en peligro la continuidad del Fondo de Cohesión. Dada la actitud ahorradora imperante entre los países del Norte, España se encontró en situación de defensa de "privilegios adquiridos". Lo cierto es que la defensa de

dichos privilegios adquiriría un elevado carácter simbólico a nivel doméstico, ya que la dotación del Fondo de Cohesión, en 1992, se consideró un gran éxito de González. De ahí que la dureza del Gobierno español durante el Consejo Europeo de Berlín (marzo 1999), con la intención de mantener dicha dotación, acabara con la presentación por parte de Aznar de un resultado que, por encima de todo, mejoraba lo conseguido en 1992.

El tercer tema de la agenda europea que afronta el gobierno Aznar es la reforma del TUE. Como en los dos casos anteriores hay que hablar de continuidad, además de encontrarnos con que los documentos españoles en la conferencia intergubernamental parten de una política de consenso entre las fuerzas políticas. De tal modo que la negociación del Tratado de Amsterdam no constituyó un tema de primer orden para el gobierno español, si se exceptúa el intento de eliminar en los países comunitarios el derecho de asilo político para nacionales de la UE. El resultado final de la negociación -un protocolo en el Tratado que consagra el derecho de asilo pero sometido a control político en el marco del Consejo- fue destacado como un avance por el gobierno y como un retroceso por la oposición. Dicho protocolo, al que se sumó una propuesta española para organizar una cumbre de la UE sobre Justicia e Interior (Consejo Europeo de Tampere, 1999), sitúan al tercer pilar del TUE entre los objetivos destacados de la política europea de España.

Más allá de la cuestión del asilo político, la negociación para el Tratado de Amsterdam reafirmó dos temas ya conocidos. En primer lugar, el pragmatismo español en materia de Unión Política. Tanto es así que el análisis de los textos españoles de 1990 demuestra que su realismo no está para nada alejado del resultado conseguido en la cumbre de Amsterdam en materia de PESC (europeísmo en los objetivos, intergubernamentalismo en el método, gradualismo en el proceso). En segundo lugar, la reforma del Tratado mostró una vez más las enormes dificultades que plantea la reforma institucional. En este tema, la actitud española consensuada por todas las fuerzas parlamentarias se orienta hacia una reformulación del voto en el Consejo más acorde con el número de habitantes de cada estado miembro. Sólo en este tema, finalmente aparcado, se hizo uso por parte de España de la amenaza del bloqueo, caso de no atenderse sus demandas. Lo que da pistas sobre la actitud española de cara a Niza.

El cambio introducido por el gobierno Aznar en materia europea va a estar muy directamente relacionado con la construcción de la Europa económica y social; terreno en el que el nuevo gobierno

va a unirse a las posturas defendidas por Gran Bretaña. Se puede hablar, por tanto, de proximidad hispano-británica que ha dejado su huella en el modelo español de construcción europea. Así, la cumbre del empleo (Luxemburgo, noviembre 1997) comportó el alejamiento, por parte de España, de la Europa social como compromiso comunitario. No es extraño, por tanto, que desde cierta visión compartida de Europa, surgiera de la pareja Aznar-Blair la propuesta de celebrar en el año 2000 una cumbre europea para debatir políticas de empleo, competitividad y reforma económica (cumbre de Lisboa), con la intención de trasladar dichos temas a un marco de cooperación, alejándolos de la mecánica comunitaria.

Consideraciones finales

Esta ponencia aporta dos consideraciones finales, con la voluntad de apuntar hacia el futuro, sin por ello desestimar el pasado y el presente. Así, España tendría dos ideas-eje que han definido, definen y definirán su modelo europeo. En primer lugar, evitar la Europa de varias velocidades y, si se admite, es con la idea de estar incorporados en la primera velocidad. De ahí las reticencias españolas a admitir la cooperación reforzada en el primer pilar, mientras se es más laxo en el segundo y tercer pilar. De hecho, España está siendo, durante la negociación del Tratado de Niza, uno de los defensores de la cooperación reforzada en materia de defensa europea, dada la seguridad de nuestro país de formar parte de la misma. En suma, España desea estar en el núcleo de la integración europea. La noción de periferia tiene connotaciones negativas en nuestro país, a diferencia de lo que ocurre, por ejemplo, en el mundo nórdico.

En segundo lugar, España asume un *status* de grande o, como mínimo, de pequeño de los grandes. Lo que se traduce a dos niveles: en el terreno institucional, con el deseo (defendido en la reforma del TUE) de obtener un número de votos en el Consejo que la doten, como a los grandes, de gran capacidad de bloqueo; y, en el terreno de las políticas desarrolladas. Esto último se sustenta en ejemplos, como la *ciudadanía europea* o la política mediterránea en los gobiernos González, y el espacio de libertad, seguridad y justicia o las políticas de desregulación y de empleo en los gobiernos Aznar. En suma, la siguiente etapa para comprobar esa capacidad de grande entre los pequeños que defiende España será la negociación final del Tratado de Niza.

BIBLIOGRAFÍA

- ALMARCHA BARBADO, A. (ed.): *Spain and EC Membership Evaluated*, London, Pinter Publishers, 1993.
- BARBÉ, E.: *La política europea de España*, Barcelona, Ariel, 1999.
- BASSOLS, R.: *España en Europa. Historia de la adhesión a la CE 1957-85*, Madrid, Política Exterior, 1995.
- ELORZA CAVENGT, F.J. "Reflexiones y balance de diez años en la Unión Europea", *Información Comercial Española*, núm. 766, (1997), pp. 15-29.
- Eurobarómetro*
- GASÒLIBA I BÖHM, C.: *1986-1996, deu anys d'integració europea*, Barcelona, Vicens Vives. 1996.
- GILLESPIE, R., RODRIGO, F. y STORY, J. (eds.): *Las relaciones exteriores de la España democrática*, Madrid, Alianza, 1995.
- GILLESPIE, R. y YOUNGS, R. (eds.): *Spain: The European and International Challenges*, Londres, Frank Cass, 2001.
- GONZÁLEZ, F.: "La Europa que quiere España", *Política Exterior*, vol. VI, núm. 30, (1992/93), pp. 7-20.
- LÁZARO ARAÚJO, L.: "España y la UEM. Economía, política e ideología", *Política Exterior*, vol. XI, núm. 59, (1997), pp. 37-52.
- MATUTES, A.: "España en Europa", *Política Exterior*, vol. X, núm. 52, (1996), pp. 95-105.
- MARÍN, M.: "España en las Comunidades Europeas", *Sistema*, núm. 86-87, (1988), pp. 175-181
- MARTÍN, C.: *España en la nueva Europa*, Madrid, Alianza. 1997.
- MORENO JUSTE, A.: *España y el proceso de construcción europea*, Barcelona, Ariel. 1998.
- PRESTON, P. Y SMITH, D.: *España ante la CEE y la OTAN*, Barcelona, Grijalbo. 1985.
- VV.AA. (1994), *España y el Tratado de la Unión Europea. Una aproximación al Tratado elaborada por el equipo negociador español en las Conferencias Intergubernamentales sobre la Unión Política y la Unión Económica y Monetaria*, Madrid, Colex. 1994.
- WESTENDORP, C.: "España ante el 93", *Política Exterior*, vol. VI, núm. 27, pp. 16-39. (1992).

REFLEXIÓN SOBRE EL DISTANCIAMIENTO ENTRE ESPAÑA Y EUROPA

Pascual Serrano Sirvent.

Origen del distanciamiento.

En su conocido libro titulado *España en Europa*, el embajador Raimundo Bassols nos expone el duro aislamiento internacional, que sufrió nuestro país en la segunda mitad de los años cuarenta y a comienzos de los cincuenta del siglo XX, haciendo especial incapié en las repercusiones negativas, que acarreó para el conjunto de los intereses españoles, tanto en Europa como en el mundo, en relación con el naciente proceso de unidad supranacional y protofederal europeo; sin embargo, la postración internacional de España era arrastrada desde antiguo, de forma que para comprenderla adecuadamente debemos retornar a tiempos tan condicionantes como lejanos.

A partir de mediados del siglo XVII se inició un proceso histórico denominado "la decadencia de España", fenómeno complejo que abarcaba todos los aspectos de la vida del país (políticos, militares, económicos, sociales, religiosos y culturales), y que se extendió durante los tres siglos siguientes (salvo algunos momentos de relativa recuperación); sin embargo, tal fenómeno adquiere dramáticas dimensiones únicamente a partir de 1808, por la destrucción de la obra de mejora administrativa y material del despotismo ilustrado, la pérdida de la América continental y el colapso de la vieja monarquía absoluta.

Así pues, el apartamiento español de los asuntos europeos fue causado por las derrotas político-militares, ayudadas por un gravísimo deterioro de nuestra organización económica y política, es decir, las causas externas se relacionan dialécticamente con las internas, para dar lugar a un círculo vicioso que ha costado mucho superar.

La encrucijada de la organización política de España.

A la destrucción de la España antigua por acciones político-militares provenientes del exterior, casi todas europeas o más concretamente franco-inglesas; se agregó una situación todavía peor, cual fue la enorme resistencia a aceptar cualquier cambio de las fuerzas representantes de las antiguas tradiciones, frente a la debilidad de los promotores de los cambios o liberales para imponer el nuevo sistema, sin olvidar que todos se encontraban divididos en numerosos grupos políticos por lo general excluyentes. Los restos del Estado absolutista tardaron mucho en ser sustituidos por un verdadero Estado liberal, y mientras tanto el país careció de una Administración pública eficiente, naciendo así vicios político-administrativos que perdurarían hasta el franquismo.

El Sexenio Revolucionario comenzó con el triunfo de la Revolución de Septiembre de 1868. El primer problema exterior que se plantearon los dirigentes revolucionarios, fue el de conseguir el reconocimiento internacional del nuevo orden de cosas imperante en España, por ello una vez constituido el Gobierno Provisional, el ministro de Estado, Juan Alvarez de Lorenzana, redactó una circular dirigida "a los agentes diplomáticos de España en los países extranjeros", que resultó ser uno de los mejores documentos políticos oficiales acerca de los males que aquejaban a España, dicha circular se emitió en Madrid el 19 de octubre de 1868, remitiéndose a continuación a todas las embajadas y legaciones, para que los embajadores y ministros españoles, expusieran en entrevista confidencial su contenido a los diversos ministros de Negocios Extranjeros, dejándoles copia. Nos valdremos del pensamiento político de Lorenzana, cuyo objetivo era clarificar el contenido de las proclamas de Cádiz, para explicar el alejamiento español de Europa.

En primer lugar, defiende la soberanía nacional como principio político primario, como fundamento legal y real del Gobierno Provisional, siendo uno de los más importantes de toda la historia contemporánea de España, baste recordar que solamente queda asentado en nuestra tradición constitucional en la Constitución hoy vigente de 1978, con su homólogo nombre de soberanía popular (a excepción de breves momentos de triunfo progresista como en 1812, 1820, 1837, Bienio, Sexenio y Segunda República), siendo por tanto uno de los puntos de choque entre la libertad como sistema y su negación, y una de las principales ideas que nos alejaron de la

evolución política europea, en tanto que las predominantes fuerzas políticas conservadoras nunca lo aceptaron, siendo causa principal de nuestra inestabilidad política.

Recuerda el ministro las calamidades sufridas y la esperanza siempre defraudada del pueblo español, y expone la responsabilidad de Fernando VII e Isabel II en la falta de estabilidad del liberalismo español. Isabel II obstaculizó conscientemente el arraigo de la moderna civilización en España, sostuvo Lorenzana ante los gobiernos de las potencias, es decir, dificultó el acercamiento a los modelos de país que los españoles tenían en este tiempo (Francia y Gran Bretaña).

Afirmó Lorenzana que la Reina utilizó los inmensos recursos que le proporcionaba la posesión de la soberanía, para actuar contra la Constitución y el propio sistema político: desorganizando los partidos, gastando a sus hombres más notables, oponiendo un gobierno secreto al ostensible, desvirtuando las medidas de gobierno liberales, cediendo aparentemente ante la fuerza para recuperar después con creces el terreno perdido, fatigando a los corazones rectos, valiéndose de complicidades de diversa especie, beneficiándose de la especulación religiosa, ejerciendo toda arbitrariedad desde el gobierno, y procurando la guerra civil para sostenerse. Y ello era así porque Isabel II se encontraba bajo influencias favorables al espíritu de retroceso (antiliberal, antiparlamentario y antieuropeo), y también bajo influencias extrañas a la política (religiosidad extrema); sin embargo, Lorenzana se cuidó de descalificar la institución monárquica, exponiendo acto seguido que defendía una monarquía regenerada, por el espíritu moderno de las revoluciones europeas.

La España de estos momentos atravesaba también por una grave situación económica, que causó muchos problemas a las viejas y nuevas autoridades; a lo que se unía la corrupción o mejora de fortunas privadas con dinero público en el Régimen isabelino, aumentando mucho el malestar general. La situación de irregularidades llegó a ser tal, que los mejores hombres del grupo político más apegado a la tradición o Partido Moderado se apartaron del poder, para no ver manchada su dignidad. Preciso es recordar, que todas las situaciones políticas de libertad en España nacieron bajo fuertes crisis económicas, que tuvieron gran parte en su fracaso.

Con su arbitrario comportamiento político Isabel II había roto todos sus juramentos, faltando a la sangre que los españoles vertieron en defensa de la causa liberal y de su trono, perdiéndose así

la soberanía (que detentaba junto con las Cortes según la Constitución de 1845), la majestad o veneración de sus súbditos, y dejando de ser augusta o de detentar la prerrogativa de la irresponsabilidad. Por todo ello, el pueblo no aceptó más arrepenimientos fingidos e hizo un esfuerzo supremo por desembarazarse del elemento constantemente perturbador, poniendo fin a la media legitimidad, por una revolución ordenada. Con la revolución el pueblo español, siguiendo el criterio de sus juntas, reemprendió el camino de la moderna civilización, pasando mediante un salto del régimen antiguo a los dominios del derecho moderno. Lo que debió conseguirse gradualmente se consiguió mediante la revolución, que hizo triunfar la soberanía del pueblo, fuente permanente de toda autoridad política. La soberanía de la nación ejercida por electores y elegibles, mediante el sufragio universal, aprobará las libertades que nos integrarán entre los países civilizados, que en este tiempo es como decir europeos.

Lorenzana se declara a favor de la libertad religiosa, consolidando el fallido intento de 1854 (a consecuencia de la falta de concienciación popular), dentro del respeto a la sentida religiosidad cristiano-católica de los españoles; siendo consciente que es el triunfo del espíritu moderno (laicismo europeo), el que posibilita la libertad religiosa, aunque también ayudaba el poco digno maridaje de la Iglesia Católica con la arbitrariedad política isabelina, que le restaba apoyo en la opinión. Los españoles y las juntas deseaban que no quedásemos rezagados en el movimiento religioso del mundo, lo que suponía la desaparición de las prevenciones, las sanciones, las incompatibilidades y las exclusiones por motivos religiosos.

El cambio brusco en la situación política interior no era motivo según el ministro de Estado, para suscitar acciones de las potencias que alterasen la paz que tenían con España. Si la arbitrariedad del anterior régimen fomentaba la desconfianza de los gobiernos extranjeros, su reserva, su frialdad, y conducía a España al aislamiento; la misión que la revolución tenía era redimir al país de semejante peso. "El reinado de lo inestable y de lo siniestramente misterioso ha concluido", advirtió Lorenzana, para ser sustituido por una España que prosperará merced a la gran capacidad de trabajo de sus hijos.

Finalmente, reclamó el reconocimiento diplomático por parte de las potencias (agradeciéndolo a los países americanos que ya lo habían llevado a efecto), pero si faltare, advirtió que los liberales

españoles no desmayarían en su empresa, animados por la seguridad del respecto a la independencia, y el apoyo de los liberales en general; pero destacó sobre todo el sentirse respaldado por el sufragio universal, mientras aspiraban los españoles a colocarse entre los pueblos más adelantados, esperando que los gobiernos que marchaban al frente de la civilización europea, ayudasen a la España con honra más que lo hicieron con la isabelina.

Lorenzana apoya en este documento diplomático un liberalismo democrático pionero en su tiempo, buscando situar a España entre los pueblos directores de la civilización, lo cual iba a mostrarse como una empresa superior a las fuerzas progresistas españolas.

Una evolución política contraria a la libertad.

Los revolucionarios septembristas carecieron de toda unidad de acción política, y con ellos se hundió también su intento de renovación de España. En 1874 nació el sistema político de la Restauración, cuya mayor aportación consistió en la práctica del turno político, por vez primera los dos principales partidos no se devoraban entre sí, pero poco más, dado que la Constitución de 1876 era casi un regreso a la de 1845, volviendo a estar la soberanía en el rey con las Cortes, y no en la nación, no cambiando este panorama las mejoras posteriores, como el sufragio universal, que regresó de las manos de Sagasta en 1890.

La sinceridad descarnada de Joaquín Costa y sus seguidores, tan impotente políticamente como real (no había nación libre ni soberana, ni verdaderos partidos políticos, ni Cortes, ni auténtico gobierno, ni energía en la Corona, solamente una oligarquía caciquil que falseaba todo el sistema político y maniataba a la sociedad), tuvo el mérito de actuar de agente corrosivo de la estructura del Estado liberal, que desde dentro se descompuso; pero si el absolutismo encontró un torpe y lento sustituto en el liberalismo, ahora éste carecía de recambio; en efecto, ni los republicanos, ni los socialistas, ni mucho menos los anarquistas, en cuanto minorías, disponían de fuerzas para crear un nuevo sistema político, como lo demostraron durante la Segunda República; los liberales, única esperanza de evolución democrática estaban destinados a extinguirse como grupo (repartiéndose entre conservadores y republicanos), y los

conservadores no tenían otro camino que la evolución hacia el autoritarismo, primero con Miguel Primo de Rivera, y después de una cruenta guerra civil, con el general Franco. El sentimiento agónico de España del que nos habla Pedro Laín Entralgo permaneció presente, sin embargo, el pueblo... España, sobrevivió a pesar de sus dirigentes.

Terminemos considerando tres fechas cruciales de la construcción europea: la declaración Schuman de mayo de 1950, el Tratado Constitutivo de las Comunidades de marzo de 1957, y la primera ampliación de enero de 1973 (prueba de la consolidación del proyecto de integración europeo); en ninguna de las tres fechas España tenía aquello por lo que luchaba Lorenzana casi un siglo antes: ni soberanía del pueblo, ni Cortes elegidas por sufragio universal, ni gobierno de elección popular, ni rey democrático, ni libertad de cultos... menos mal que se había conseguido lo que nunca alcanzó el liberalismo, es decir, el desarrollo económico y social de España, la dictadura de Franco consiguió un desarrollo ciudadano sin el cual ninguna democracia es sostenible, generó en su interior su propia negación, y nos acercó a Europa como nunca habíamos estado desde el siglo XVIII, tendremos que pensar que se trató de una paradoja que funcionó. Y los españoles buscaron en Europa lo que después de dos siglos de tribulaciones casi habían encontrado dentro de sí mismos: bienestar económico y Estado democrático (por este orden); luego debemos recordar que nuestra percepción de la integración europea es eminentemente económico-social (búsqueda de respuesta a nuestros males interiores endémicos), mientras que la de los otros países europeos es político-estratégica (evitación de la tercera gran guerra europea). Actualmente parece que hemos conseguido gran parte de lo que buscábamos, pero esto no nos debe hacer olvidar el alto precio pagado ¡casi dos siglos para que las élites españolas acepten el gobierno representativo del pueblo! y menos mal que... durante el liberalismo nos separó de Europa el enorme diferencial de avance económico, con el franquismo el distanciamiento fue esencialmente político, se necesitaron dos siglos para que coincidiendo ambos factores pudiésemos reintegrarnos en el concierto europeo, del cual (nueva paradoja) habíamos sido separados por causas en gran medida europeas.

BIBLIOGRAFÍA

- ALVAREZ DE LORENZANA, J.: "A los agentes diplomáticos de España en los países extranjeros", Madrid, diario republicano "La Discusión", miércoles 21 de octubre de 1868.
- BASSOLS, R.: *España en Europa*. Madrid, Política Exterior, 1995. Véase especialmente las páginas XI-XVI y 5 a 25.
- CALERO, A. M.: *Monarquía y democracia en las Cortes de 1869*. Madrid, CEC, 1987, pp. 236.
- CARR, R.: *España 1808-1975*. Barcelona, Ariel, 1984. Véase especialmente las páginas 663 a 731.
- COSTA, J.: *Oligarquía y caciquismo como la forma actual de gobierno en España: urgencia y modo de cambiarla*, Madrid, Ediciones de la revista de trabajo, 1975, dos tomos con CCLXXXVIII + 250 y XXX + 533 respectivamente. Véase especialmente la Memoria de Costa en las páginas 1 a 98 del tomo primero.
- LINZ, J. J.: *El sistema de partidos en España*. Madrid, Narcea, 1979.
- LÓPEZ GARRIDO, D.: *Discursos parlamentarios de Antonio Cánovas del Castillo*. Madrid, CEC, 1987.
- MENÉNDEZ PELAYO, R.: *Historia de España, La Era Isabelina y el Sexenio Democrático (1834-1874)*. Madrid, Espasa-Calpe, 1988. Especialmente las páginas 2 a 68, 199 a 370 y 645 a 769.
- MENÉNDEZ PELAYO, R.: *Historia de España, La Época del Romanticismo (1808-1874)*. Madrid, Espasa-Calpe, 1989, tomo XXXV-1. Especialmente las páginas 531 a 655.
- REAL ACADEMIA DE LA HISTORIA: *España. Reflexiones sobre el ser de España*. Madrid, RAH, 1998. Véase sobre todo el artículo de Pedro Laín Entralgo en las páginas 365 a 375.
- TIERNO GALVÁN, E.: *Leyes políticas españolas fundamentales (1808-1978)*. Madrid, Tecnos, 1984, pp. 528.
- TUÑÓN DE LARA, M.: *Historia de España, Revolución burguesa, oligarquía y constitucionalismo (1834-1923)*. Barcelona, Labor, 1985, tomo VIII.

ESPAÑA ANTE EL PROCESO DE INTEGRACIÓN EUROPEA A TRAVÉS DE LOS LIBROS DE TEXTO DE EDUCACIÓN SECUNDARIA.

Laura Martínez Puente
Universidad Complutense de Madrid

La presente comunicación es una primera toma de contacto que, como doctorando, realizo sobre lo que versará mi trabajo de investigación (tesina) y, posteriormente, lo que se convertirá en tesis doctoral. El objetivo esencial de esta comunicación es llamar la atención sobre una cuestión que considero importante: la enseñanza de la historia en los centros de enseñanza media a través de los libros de texto, y ofrecer algunos ejemplos prácticos de este tipo de material.

Aún hoy se discute y polemiza no sólo en prensa, sino también en otros medios de comunicación, sobre el libro de texto. Fundamentalmente a raíz del *Informe sobre textos y cursos* de historia en los centros de enseñanza media elaborado por la Academia de la Historia.

El libro de texto vuelve a ser protagonista y sube de nuevo a la palestra para ser objeto de nuevas críticas. Nadie puede negar hoy que se trata de un producto cultural de importantísimo valor sometido a cambios según la demanda y transformaciones sociales. Sin embargo, ya no puede ser considerado como la única herramienta para el trabajo en el aula. La incorporación a la enseñanza de otros materiales didácticos es un gran avance que puede complementar, pero nunca desterrar, al libro de texto de las aulas.

La enseñanza media tiene dos partes claramente diferenciadas. Por un lado, la denominada Enseñanza Secundaria Obligatoria que cursan los estudiantes, entre los 12 y 16 años de edad; y por otro, el Bachillerato, que tras la reforma educativa consta de dos cursos y comprende desde los 16 hasta los 18 años, y no tiene carácter obligatorio.

En la Enseñanza Secundaria Obligatoria, la Historia se incluye dentro del área curricular de Ciencias Sociales, Geografía e Historia. Julio Juan Pérez Martínez define el área como "la unidad o el instrumento que organiza el currículo, por tanto sustituye a la

disciplina que lo era de los anteriores planes". Además, cada área se compone entre otros elementos de objetivos generales, y entre éstos destaco el siguiente: "Identificar y apreciar críticamente los rasgos distintivos de las comunidades a las que pertenecen (localidad, Comunidad Autónoma, España, Europa) participando de los proyectos, valores y problemas de las mismas con plena conciencia de sus derechos y de sus deberes"¹.

Actualmente la oferta editorial sobre libros de texto de historia dirigidos a la Educación Secundaria Obligatoria (E.S.O.), es muy amplia, y sobre todo heterogénea. Fundamentalmente debido a que la reforma educativa introdujo un currículo abierto y flexible, sin olvidar nunca los objetivos previstos para cada etapa, nivel y área de conocimiento.

Teniendo en cuenta la diversidad de libros de texto de historia de E.S.O., he seleccionado dos: uno de la editorial SM y otro de la editorial Editex. Ambos se utilizan en el segundo ciclo de la E.S.O. (comprende los cursos 3º y 4º) y muestran claramente las diferencias que existen entre éstos, ya que cada editorial tiene su propio proyecto.

En el estudio de los mismos tendré en cuenta alguno de los indicadores que propone Rosario Sanz Pastor² (Departamento de Didáctica de las Ciencias Sociales de la Universidad Complutense), para analizar libros de texto de enseñanza secundaria y que considero muy interesantes.

Esta autora clasifica los indicadores en seis apartados: a) aspectos generales, que analiza entre otros, los aspectos formales del libro de texto; b) valor científico de los textos; c) adecuación psicopedagógica, analiza si el contenido de la unidad didáctica se ajusta al nivel o curso al que se dirigen. Los tres últimos apartados hacen referencia a la finalidad, actividades e ilustraciones de los mismos.

Puesto que el estudio comparativo entre los libros de texto seleccionados puede ser muy extenso, y estas II Jornadas están

¹ PÉREZ MARTÍNEZ, Julio Juan: "El currículo de la E.S.O. en el área de Ciencias Sociales. Objetivos y contenidos del área (I): Los conceptos" en PÉREZ MARTÍNEZ, J. J. y VELA VÁZQUEZ, P.: *Didáctica de Geografía e Historia. Formación de profesores de Educación Secundaria*. Madrid, Instituto de Ciencias de la Educación de la Universidad Complutense, 1998, pp. 22-23.

² SANZ PASTOR, Rosario: "Propuesta para el análisis de los libros de texto del área de Ciencias Sociales, Geografía e Historia en la Educación Secundaria Obligatoria" en ARRANZ MÁRQUEZ, Luis (coord.): *El libro de texto. Materiales didácticos. Actas del 5º Congreso*. Madrid, UCM. Facultad de Educación. Dpto. de Didáctica de las Ciencias Sociales, 1997, pp. 306-311.

dedicadas a Europa, he seleccionado para el análisis un importante acontecimiento histórico en la historia reciente de España, su ingreso en la CEE.

El libro de texto elaborado por la editorial Editex, recoge en el bloque temático IV: *La historia reciente*, y dentro de este bloque, en la unidad didáctica 10: *El mundo de 1945 a nuestros días*, este acontecimiento histórico. En esta unidad se estudian entre otros temas la economía europea entre los años 1947 y 1990, el camino hacia la construcción de la Unión Europea, etc.

La editorial SM no divide su índice ni en bloques temáticos ni en unidades didácticas sino en temas. Es en el tema 17: *El final del siglo XX*, y dentro de éste, en el punto 4: *La consolidación de la democracia española*, donde se estudia el ingreso de España en la CEE. Además se recogen en esta lección, temas como la radicalización del islam, la desaparición de la URSS y del bloque soviético, etc.

Editex recoge la incorporación de España a la CEE en el punto 4 de la unidad didáctica 10, y dentro de éste, en el punto 4.2 *Las ampliaciones de la CEE*. Explica como los países del sur europeo tuvieron que superar numerosas trabas para formar parte de la CEE, y como tras su ingreso hubo que replantearse la situación, ya que éstos no poseían los mismos niveles económicos que los países miembros. Dedicó además un apartado especial dentro del mismo punto, a analizar las vicisitudes por las que atravesó nuestro país hasta lograr ingresar en la Comunidad Europea. Y como algunos países miembros recelaban de dicho ingreso fundamentalmente por dos razones: la agricultura, por resultar ser un país competidor con los de la Comunidad; y porque España tenía regiones de renta por debajo de la media comunitaria, lo que implicaba fuertes ayudas financieras de los otros miembros³.

El texto va acompañado de mapas. También incluye ilustración de la firma del tratado de adhesión de España a la Comunidad y un fragmento de la carta que envió Castiella en 1962 al presidente del Consejo de Ministros de la CEE. Al finalizar el punto 4 se encuentran las Actividades llamadas de Enseñanza-Aprendizaje que recogen cuatro cuestiones que requieren para su elaboración no sólo del libro de texto sino también de otros

³ FERNÁNDEZ VALENCIA, A., GONZÁLEZ MARZO, F., ANADÓN BENEDICTO, J. y DÍAZ SÁNCHEZ, P.: "El camino hacia la construcción de la Unión Europea" en *Ciencias Sociales. Historia*. Segundo ciclo de Educación Secundaria Obligatoria. Madrid. Editorial Editex, pp. 267-271.

materiales. Al final de la unidad didáctica se resume todo el contenido de la misma. También incluye dos secciones fijas que se alternan: una llamada *Pasado, presente y futuro* dedicada a temas de actualidad, y otra, llamada *Fuentes para la Historia (fuentes orales, fotografía)*.

La editorial SM hace una escueta mención a la entrada de España en la CEE bajo el epígrafe *La proyección exterior de España*. Únicamente se refiere a este hecho de la siguiente manera: "A partir de la entrada de España en la CEE en 1986, puede considerarse culminado el proceso de apertura internacional iniciado con los primeros gobiernos democráticos"⁴.

A continuación, y en letra cursiva, resume en pocas líneas la situación desde entonces, fundamentalmente centrándose en lo económico (el euro, el gran reto). Acompaña a este texto dos fotografías: la firma del tratado de adhesión a la Comunidad por el Presidente del Gobierno y el Ministro de Asuntos Exteriores, y la presentación por dos representantes de la Comisión Europea del euro en la cumbre de Bruselas de 1998. Además de dos fragmentos de texto extraídos el primero de, *Memoria de la transición*, en el que se destaca la oposición francesa a la integración española en la CEE; y el segundo, de *El estado del mundo 1998* que resalta la necesidad de una economía comunitaria y la importancia del euro para llevarla a cabo. En la misma página se incluyen también una serie de cuestiones a las que tienen que responder los alumnos, que requieren en algunos casos, acudir a otros materiales para ser contestadas. Dentro de las actividades que cierran la lección incluyen un mapa de Europa tras la desintegración de la URSS, para que lo comenten siguiendo las pautas que han estudiado en la sección fija *Aprender a investigar* que en este tema está dedicada a estudiar un conflicto bélico (el yugoslavo) a partir de mapas temáticos.

Finalmente, y a modo de conclusión, se aprecian diferencias significativas, siempre teniendo en cuenta que estos libros de texto nacen de dos proyectos editoriales distintos. Sus autores articulan los contenidos de manera distinta.

⁴ SANTACANA, Juan y ZARAGOZA, Gonzalo: "La consolidación de la democracia española" en *Milenio. Historia*. Segundo ciclo de Educación Secundaria Obligatoria, área de Ciencias Sociales, Geografía e Historia. Madrid. Editorial SM, p. 290.

En la Enseñanza Secundaria Obligatoria prima la historia contemporánea y del mundo actual. Es en este nivel donde los escolares comienzan a tener un serio contacto con la historia.

Ambos libros de texto poseen un buen material complementario (mapas, ilustraciones, etc.), que es lo que hace atractivo a este material didáctico. Es en la editorial SM donde se da mayor peso a este material complementario, dejando al texto en clara desventaja; la editorial Editex también recoge ilustraciones y mapas, pero son de menor tamaño y ocupan un lugar secundario respecto al texto.

En cuanto al contenido, la editorial Editex hace hincapié en los obstáculos que se encontró España para ingresar en la CEE. En un primer momento por tener un régimen político dictatorial, incompatible con los principios democráticos que exigían los miembros y, durante los primeros gobiernos de la transición, por cuestiones económicas. Los autores destacan brevemente los costes sociales que, fundamentalmente, tuvieron que asumir los países del sur para alcanzar los criterios de convergencia.

La editorial SM incluye bajo el epígrafe *La proyección exterior de España*, el ingreso de España en la CEE y lo trata como un eje fundamental en la consolidación de la democracia española. Pero lo económico también está presente. Desde el punto de vista social, se considera que los comportamientos de la sociedad española se asemejan cada vez más a los de los demás países europeos.

En ambos manuales escolares de Educación Secundaria Obligatoria sigue predominando una visión económica del proceso de construcción europea, y muy superficialmente se tratan las nuevas perspectivas de convergencia, unión política y sociales.

Si se tienen en cuenta las diferencias existentes entre los libros de texto de historia de un mismo ciclo, en los que existen deficiencias evidentes, los educadores tienen en sus manos una gran responsabilidad a la hora de seleccionar el mejor material didáctico.

ESPAÑA, ALEMANIA Y EL MERCADO COMÚN, (1957-1962). LA REPÚBLICA FEDERAL DE ALEMANIA ANTE LA APROXIMACIÓN ESPAÑOLA A LA COMUNIDAD ECONÓMICA EUROPEA.

Carlos Sanz Díaz
Universidad Complutense de Madrid

La firma de los tratados de Roma de 1957 que dieron nacimiento a la Comunidad Económica Europea tuvo un eco inmediato en la España de Franco¹. La actitud inicial de cierto escepticismo, cuando no de prevención, ante este transcendental paso en el proceso de integración europea dio paso, con el correr de los años, a una paulatina evaluación y adaptación interna a la fuerza de los hechos, que desembocó en la solicitud de apertura de negociaciones con la CEE el 9 de febrero de 1962².

El proceso integrador desencadenado por el grupo de los "Seis" añadió también una dimensión inédita a las relaciones hispano-alemanas³, al constituirse el Mercado Común en una referencia ineludible para aspectos importantes de la relación Madrid-Bonn como eran el comercio bilateral, la superación del aislamiento español o el apoyo exterior (político y financiero) a las reformas económicas emprendidas en el marco del Plan de Estabilización de 1959 y del Plan de Desarrollo de 1962. Desde 1957, la CEE se convirtió en un punto de la agenda bilateral cuya importancia no dejó de acrecentarse. Con carácter meramente informativo primero, exploratorio más tarde y finalmente, en los últimos meses de 1961 bajo el aspecto de una cuestión de

¹ Abreviaturas empleadas: AA (Auswärtiges Amt), PAAA (Politisches Archiv des Auswärtigen Amtes), AMAE (Archivo del Ministerio de Asuntos Exteriores), OID (Oficina de Información Diplomática), AAP-BRD (Akten zur Auswärtigen Politik der Bundesrepublik Deutschland).

² De entre la creciente bibliografía sobre este tema, merece destacarse: MORENO JUSTE, A., *Franquismo y construcción europea (1951-1962). Anhelos, necesidad y realidad de la aproximación a Europa*, Madrid, Tecnos, 1998; LAPORTE, M.T. *La política europea del régimen de Franco, 1957-1962*, Pamplona, Eunsa, 1992; BASSOLS, R., *España en Europa. Historia de la adhesión a la CE 1957-85*, Madrid, Política Exterior, 1995.

³ Sobre las relaciones entre España y la RFA en este período, vid. ASCHMANN, B., *Treue Freunde...? Westdeutschland und Spanien 1945-1963*, Stuttgart, Franz Steiner, 1999; también COLLADO SEIDEL, Carlos, "En defensa de occidente. Perspectivas en las relaciones del régimen de Franco con los gobiernos democráticos de Alemania (1949-1966)", en TUSELL, SUEIRO, MARIN y CASANOVA (Eds.), *El régimen de Franco (1936-1975)*, Madrid, UNED, 1993, p. 475-492.

verdadera supervivencia para el régimen español, la cuestión de la interacción, bajo distintas modalidades, España-CEE, gravitó crecientemente sobre las relaciones entre España y la RFA.

El Régimen estuvo en todo momento interesado en conocer qué actitud adoptaría Bonn ante una hipotética aproximación española a las Comunidades Europeas, especialmente durante el largo periodo de la política del “compás de espera” en que Madrid consideraba abiertas todas las opciones, incluyendo una opción por la EFTA o, incluso, la apuesta por el desarrollo económico al margen de la Europa de los “Seis” y de los “Siete”. Pero también la RFA siguió con gran atención la actitud de Madrid, evaluando a la luz de sus propios intereses la perspectiva de una adhesión, más o menos estrecha, de España al Mercado Común. Las señales que desde Bonn, así como desde otras capitales europeas, se lanzaban sobre esta cuestión fueron un elemento importante en la configuración de la actitud del Régimen ante la CEE.

¿Cuáles fueron esas señales? ¿Cómo evolucionó la actitud de la RFA ante la aproximación de la España de Franco al proceso de integración europea, y más en concreto al Mercado Común? ¿Qué clase de factores e intereses fueron determinantes de la actitud alemana a este respecto? ¿Cuál fue, ante la solicitud española de asociación a la CEE de 1962, la línea adoptada por Bonn? Estas son algunas de las preguntas que tendremos ocasión de examinar en las páginas siguientes.

Génesis y evolución de la posición alemana.

Las reformas económicas introducidas por el Gobierno en febrero de 1957 en España, hallaron amplia aprobación en los medios políticos y económicos de la RFA. Dentro del contexto de las instituciones europeas, fue en el ámbito de la Organización Europea de Cooperación Económica (OECE) donde más tempranamente se materializó la actitud alemana ante el cambio de rumbo iniciado por el régimen de Franco. En efecto, la Alemania federal prestó a España, en su aproximación a este organismo, un decisivo apoyo, que mostró bien a las claras la apuesta de Bonn: apoyo al curso económico liberalizador implementado por el núcleo tecnocrático en torno a los ministros de Hacienda, Navarro Rubio, y Comercio, Ullastres, así como estímulo a la orientación hacia Europa que

Castiella había imprimido desde el Palacio de Santa Cruz a la política exterior⁴.

De hecho, la firma del tratado de Asociación de España a la OECE de 10 de enero de 1958 desencadenó una intensificación de las relaciones Madrid-Bonn que se tradujo en un intercambio de visitas ministeriales en la primavera de 1958 y en la conclusión de algunos acuerdos de gran importancia en el marco bilateral. Entre estos, destaca por su significado político el *Acuerdo sobre ciertos efectos de la Segunda guerra mundial* de 8 de abril de 1958, que puso fin a más de una década de contencioso en torno a la propiedad alemana en suelo español expropiada por el Gobierno franquista al final de la II Guerra Mundial⁵. Estos acuerdos sentaron las bases para una reactivación de los flujos económicos y financieros, (se habló en círculos oficiales de una “*primavera hispano-alemana*”) así como un mejor entendimiento mutuo a todos los niveles⁶.

El Gobierno alemán subrayó la importancia del evento al incluirlo en una visita oficial de tres días a España del ministro de Asuntos Exteriores alemán, Heinrich von Brentano⁷. Al término del primer viaje a nuestro país de un jefe de la diplomacia alemana desde la II Guerra Mundial, se publicó un comunicado final donde ya se alude a las consultas mantenidas —exclusivamente informativas— con relación a la CEE, en términos suficientemente vagos como para dejar abierta cualquier futura opción de España frente a Bruselas:

“Miembros del Gobierno español y el Ministro Alemán de Asuntos Exteriores discutieron detalladamente acerca de los problemas resultantes de la creación de la Comunidad Económica Europea. El Ministro alemán de Asuntos Exteriores confirmó que la creación de la Comunidad Económica

⁴ Para el apoyo alemán a España en el seno de la OECE, *cfr.* ASCHMANN, B., *op. cit.*, p. 286-298.

⁵ Sobre el problema de los bienes alemanes en España, *vid.* GARCÍA PÉREZ, R., *Franquismo y Tercer Reich. Las relaciones económicas hispano-alemanas durante la Segunda Guerra Mundial*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1994, p. 556-569; WEBER, P.M., *Spanische Deutschlandpolitik 1945-1958. Entsorgung der Vergangenheit*, Breitenbach, Saarbrücken-Fort Lauderdale, 1992, p. 61-80, 114-120 y 153-161; y ASCHMANN, B., *op. cit.*, p. 120-128 y 161-200.

⁶ Minuta “Spanien, Allgemeiner Überblick anlässlich des Besuchs des spanischen Handelsminister Professor Dr. Ullastres in der Bundesrepublik Deutschland”, Bonn 31.5.58, PAAA Ref. 206 Bd. 166.

⁷ El hecho de que antes de 1957 pocas figuras europeas de relieve hubieran visitado la España de Franco dotaba de especial significación, por motivos de prestigio, al viaje de Brentano, cuyo efecto, en valoración del AA, fue transmitir la idea de que “*con ello se abre para España la puerta a unas relaciones más estrechas con Europa y con el mundo occidental*”. (Nota del AA de 14.4.1958 sobre “Spanienbesuch des Herrn Bundesministers von Brentano”, PAAA Ref. 206 Bd. 163).

*Europea debe servir al bienestar de toda Europa, ya que dicha comunidad constituye el primer paso hacia la unidad económica de Europa, pudiendo adherir a ella todos los países teniendo en cuenta su situación particular*⁸.

En Bonn se era consciente del temor que inspiraban en Madrid las posibles consecuencias para España, en el plano político y económico, de la creación del Mercado Común. No obstante, la información con que contaba el *Auswärtiges Amt* recogía la evolución de la actitud española hacia los esfuerzos de cooperación europea, desde el escepticismo inicial hasta la favorable actitud del momento⁹. En un momento en que la postura española distaba mucho de estar decidida, se consideraba que *"respecto al Mercado Común (...) no cabe duda de que España deberá decidir, antes o después, a favor o en contra de su adhesión a la integración económica europea"*, y la actitud de la RFA, partiendo del principio básico de *"atraer a España más estrechamente al mundo occidental"*, consistiría en *"favorecer, en la medida de lo posible, los esfuerzos de España por reforzar su participación en las tareas militares del mundo libre y en la cooperación económica europea"*¹⁰.

La visita del ministro de Comercio, Alberto Ullastres, a la RFA del 10 al 16 de junio de 1958, sirvió en este contexto para recabar el importante aval del Gobierno alemán a las reformas económicas de corte liberalizador en España. A través de los cambios de impresiones de Ullastres con los ministros federales de Economía L. Erhard, Exteriores H. v. Brentano, y con el Canciller Adenauer, así como de los contactos con representantes de la industria, del comercio y del Banco federal, se transmitió al Régimen el apoyo alemán (con posibilidad de concesión de créditos y ayudas financieras) a la liberalización de su comercio exterior en el seno de la OEEC. La cuestión del impacto de la CEE y la proyectada zona de libre comercio sobre la economía española también fue objeto de discusión, si bien, al parecer, en términos meramente informativos¹¹. Era obvio, por otra parte, que las

⁸ "Comunicado final con motivo de la visita del Ministro Federal de Asuntos Exteriores, Dr. Heinrich von Brentano, en España del 7 al 10 de abril de 1958", PAAA Ref. 206 Bd. 163.

⁹ Por otra parte, el Régimen era particularmente consciente del obstáculo que suponía su rechazo de los principios democráticos de cara a un hipotético acceso a las Comunidades Europeas: *cfr.* MORENO JUSTE, A., *Op. cit.*, p. 179.

¹⁰ "Aufzeichnen über Spanien und die Beziehungen zwischen der Bundesrepublik und Spanien", 29.3.1958, PAAA Ref. 206 Bd. 163.

¹¹ Boletín de Información Económica de la OIE de 21.6.58; despacho n.º 368 del Embajador Aguirre al MAE, Bonn, 16.6.58, ambos en AMAE R 5285 Exp. 21; Informe "Spanien, Allgemeiner Überblick

palabras de apoyo a la participación de España en la integración europea pronunciadas por el vicescanciller federal y ministro de Economía, Ludwig Erhard en presencia de Ullastres¹², tenían especial valor para los *tecnócratas* españoles, dada la adhesión de los mismos a los principios de la *economía social de mercado* preconizada por el profesor alemán. Tanto en el momento de la solicitud de ingreso de España como miembro de pleno derecho en la OEEC (15 de mayo de 1959) como cuando se produjo efectivamente dicho ingreso (20 de julio del mismo año), Madrid contó con el apoyo político y financiero del Gobierno alemán, que en cierto modo pasaba a ser así el principal avalista de las aspiraciones europeas de España ante el resto de Estados europeos.

En vísperas del Plan de Estabilización español, el viaje del Delegado Nacional de Sindicatos y ministro Secretario General, Solís Ruiz, a la RFA en junio de 1959 fue una ocasión para afianzar la proyección exterior del Sindicato franquista, que en relación con la RFA había logrado institucionalizar la celebración de contactos regulares con la industria alemana (representada por el *Bundesverband der Deutschen Industrie*)¹³. Pero sobre todo, esta visita permitió recoger muestras de apoyo alemán a los más altos niveles al europeísmo del Régimen; desde el del Canciller Adenauer, quien se reafirmó y subrayó lo ya expresado a Solís en 1955, es decir, que *"se alegraría de que España fuera económicamente fuerte, para que fuera así también políticamente fuerte, porque el destino de Europa también dependía del futuro de España"*, hasta el del ministro de Justicia Hans-Joachim von Merkatz, para quien *"Europa y muy especialmente Alemania necesitan a España. Europa resultaría fortalecida contra el comunismo con el ingreso de España"*

anlässlich des Besuchs des spanischen Handelsministers Professor Dr. Ullastres in der Bundesrepublik Deutschland", Bonn, 31.5.58, y *Pressekommuniké* del 16.6.58, los dos en PAAA Ref. 206 Bd. 166.

¹² Ya, 12.6.58, crónica titulada "Alemania apoyará a España en la Integración Europea".

¹³ Sobre la proyección exterior de los sindicatos, *vid.* BAEZA SANJUAN, R., *Agregados laborales y acción exterior de la Organización Sindical española. Un conato de diplomacia paralela (1950-1962)*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2000; como resultado de las *Jornadas Industriales Hispano-Alemanas* celebradas en Bonn del 13 al 17 de abril de 1958 se constituyó una *Comisión Permanente para la Cooperación Económica Hispano-Alemana*, con representación del Sindicato franquista y de industriales y banqueros de ambos países. Esta Comisión celebró, para nuestro período de estudio, sesiones de trabajo en octubre de 1958, noviembre de 1960 y octubre de 1961. El Ministerio de Asuntos Exteriores nombraba un delegado como mero observador en las reuniones (documentación en AMAE R 7738/11; sobre sus antecedentes, en AMAE R 5285/21).

en las Comunidades Europeas y en una futura zona europea de libre cambio¹⁴.

Mayor expectación creó en la RFA el viaje de Fernando M^a Castiella, que vino precedido por las medidas liberalizadoras adoptadas en el verano de 1959 en España dentro del Plan de Estabilización (aprobado en el Consejo de Ministros de 1 de junio de 1959), y que se produjo además en el contexto de una importante reactivación de la diplomacia del régimen en relación con Francia, Gran Bretaña y los EEUU¹⁵. Ante la TV alemana, Castiella hizo profesión del europeísmo del Régimen, si bien, ante la realidad de la división de Europa en dos bloques económicos, CEE y EFTA, solicitó comprensión por el hecho de que *“por el momento, nos limitemos a observar con detenimiento la trayectoria y evolución”* de ambos bloques, sin optar de momento por ninguno¹⁶. En sus entrevistas con el Canciller Adenauer, Erhard, Brentano, y con el Presidente federal Lübke, tuvo ocasión el ministro español de transmitir el deseo de España de participar en el proceso de integración y en las organizaciones supranacionales europeas¹⁷. La línea política adoptada por el *Auswärtiges Amt*, en un momento en que Madrid todavía consideraba abiertas todas las opciones, era ya partidaria de incluir a España en la CEE mediante un tratado de Asociación, si bien recogía la necesidad de contar con la actitud de los socios comunitarios:

“(…) España deberá decidir si quiere ingresar en la CEE o en la zona de libre comercio de los “Siete” periféricos, o si prefiere esperar posteriores desarrollos. Una pronta decisión por parte española podría no ser ni apropiada ni necesaria, dado lo reciente de la recepción de ayuda crediticia de la OECE y de la nueva ordenación que se ha imprimido a la economía española. La estructura y el destino de las exportaciones españolas hablan más a favor de una futura adhesión a la CEE, como también lo hace la

posibilidad de recibir de la CEE ayuda al desarrollo, que –al menos de momento– no está prevista en el marco de los países de la EFTA. (...)

“En caso de que el Ministro español de Asuntos Exteriores se expresara de manera favorable a la adhesión de España a la CEE, se aconseja sugerir nuestro apoyo a la correspondiente solicitud. Sin embargo se debería mencionar al mismo tiempo, que la decisión para una asociación de la CEE con España no dependería sólo de nosotros sino también de los otros cinco países comunitarios y en no menor medida del estado de la economía española. Respecto a eventuales (de todos modos improbables) intenciones de España de ingresar como miembro pleno en la CEE habría que mostrar reserva.”¹⁸

España mantuvo oficialmente su política de “esperar y ver” todavía año y medio más, pero los costes que se derivaban de dicha postura emergieron cada vez con más fuerza. A estos efectos, la introducción de un nuevo arancel de aduanas en la CEE a comienzos de 1960, así como el plan Hallstein en verano del mismo año para la aceleración en la implantación de determinadas decisiones aduaneras, se convirtieron en una amenaza real a los intereses exportadores españoles. Dado el peso decisivo que la exportación de productos agrícolas (y en particular de cítricos) tenía en la nivelación de la balanza comercial hispano-alemana, no es de extrañar que el ministro español de agricultura, Cirilo Cánovas, de viaje oficial en la RFA en mayo de aquel año, se expresara en términos inusualmente duros sobre la *“preocupación”* con la que observaba España la formación de *“bloques económicos”* en Europa¹⁹.

La esperada visita del ministro Erhard a España en mayo de 1961 no ayudó a disipar las incertidumbres en que se debatía el Gobierno español, que desde el otoño de 1960 parecía *“menos inclinado que nunca a ligarse definitivamente a una de las dos*

¹⁴ Nota del 16.6.58, en PAAA Ref. 206 Bd. 165; los resúmenes de las conversaciones mantenidas por Solís se encuentran también en AMAE R 8607 Exp. 6.

¹⁵ Considérese p. ej. la visita de Castiella a Londres en agosto de 1959, la aproximación a la Francia del General De Gaulle, y la gestión de la visita a España del presidente Eisenhower de diciembre del mismo año de 1959. Respecto a la difícil aprobación del Plan de Estabilización y las resistencias dentro del Gobierno, antes y después de su implementación, vid. NAVARRO RUBIO, M., *Mis memorias. Testimonio de una vida política truncada por el “caso MATESA”*, Barcelona, Plaza y Janés/Cambio 16, 1991, p. 128 y ss.

¹⁶ Texto de la entrevista concedida por Castiella al *Nord- und Westdeutscher Rundfunkverband* de Hamburgo, emitida el 9 de noviembre de 1959, en PAAA Ref. 206 Bd. 166.

¹⁷ “Bericht über den Besuch des spanischen Aussenministers Castiella bei Herrn Bundespräsidenten Lübke”, noviembre 1959, PAAA Ref. 206 Bd. 166.

¹⁸ “Aufzeichnung auf Anlaß des Besuches des spanischen Außenministers Castiella y Maiz in der Bundesrepublik Deutschland vom 10. bis 15. November 1959” – VS-nur für Dienstgebrauch, PAAA Ref. 206 Bd. 166. La referencia explícita a la “asociación” como vía más adecuada para España se adoptó en el AA ya en marzo de 1958 con motivo de la referida visita de Brentano a Madrid: Nota de 17.3.58 “Besuch des Bundesministers des Auswärtigen in Spanien / Spanien und die EWG”, PAAA Ref. 206 Bd. 163.

¹⁹ Cánovas denunció la *“discriminación”* que suponía la existencia de la EFTA y la CEE para los países no incluidos en ninguno de los dos bloques; el *“resentimiento”* y los *“dolorosos sentimientos”* que tal discriminación podían despertar en el pueblo español eran, afirmó, susceptibles de enfriar las relaciones hispano-alemanas. En su opinión, los bloques económicos debían ayudar a los *“otros países de Europa”* a alcanzar el grado de desarrollo adecuado para alcanzar el *“gran objetivo”*, es decir, hacer de Europa un *“factor de poder”* que contase en el mundo: “Auszug aus dem Gespräch, das der spanische Landwirtschaftsminister Cánovas am 10.5.1960 mit Herrn Unterstaatssekretär im Auswärtigen Amt geführt hat”, PAAA Ref. 206 Bd. 165.

*agrupaciones económicas europeas: el Mercado Común o la EFTA*²⁰, aunque un informe interno del Ministerio de Exteriores español se decantaba, poco antes de la llegada de Erhard a Madrid, por ligar los destinos de España a la EFTA, dadas las dificultades aduaneras y políticas que cabría encontrar en el seno de la CEE²¹. Pese a la afirmación por parte de Erhard ante el general Franco de que “ningún país europeo podía quedar aislado” del proceso de integración regional²², en el curso de las conversaciones técnicas con el “mago de la economía”, la delegación alemana aconsejó a España que esperara a conocer la evolución de la CEE y, en concreto, que retrasara su aproximación a la comunidad hasta que “el Mercado Común esté más completo y se haya ampliado con la adhesión de los países de la EFTA”, eventualidad ésta que ya se contemplaba como segura²³.

No tardó mucho, efectivamente, en producirse la cascada de solicitudes de ingreso en la CEE por parte de los miembros de la EFTA, entre julio y diciembre de 1961, hecho éste que venía a demostrar el relativo fracaso de la Europa de los Siete. Este nuevo escenario terminó, necesariamente, con las indecisiones de la administración española respecto a la Comunidad Europea, forzando a una decisiva definición ante los Seis que desembocó en la solicitud por parte de España, el 9 de febrero de 1962, de negociaciones con Bruselas encaminadas a “una asociación susceptible de llegar en su día a la plena integración” del país en la CEE.

La “Carta Castiella”, que contenía dicha solicitud, fue la piedra de toque para clarificar el alcance y los límites del apoyo alemán a las pretensiones españolas en relación con la CEE. En visperas de la solicitud española, el *Auswärtiges Amt* había madurado ya una opción política, que mantuvo durante los años siguientes, y que se basó en postulados fácilmente identificables: por el propio interés de Alemania y de sus aliados, había que ligar

más estrechamente a España al mundo libre, evitando el aislamiento del país y fomentando su integración en Occidente, fin para el que el ingreso en la CEE aparecía, a comienzos de 1962, como el medio más efectivo.

Aun contando con la oposición de Bélgica y Holanda en el interior de la CEE, y con la hipotética disconformidad de futuros miembros como Gran Bretaña o los países nórdicos, la actitud de la RFA era pues, a finales de enero de 1962, plenamente favorable a la opción de la asociación, o incluso –si no lo impidiese la realidad económica –, al ingreso de España en la CEE²⁴.

“Por tanto, el Gobierno federal no presentaría ninguna objeción a un ingreso de España en la CEE por motivos políticos, aunque al ingreso en la CEE, de acuerdo con una resolución de los Ministros de Exteriores de los Estados de la CEE, va unido el ingreso en el resto de Comunidades y la participación en la cooperación política.

(...) Por lo demás, en este momento no será posible un ingreso pleno de España en la CEE por motivos económicos, ya que el país no puede cumplir por ahora las condiciones económicas que van asociadas a un ingreso en la CEE. Por ello sólo considera el caso de una asociación de España, para la cual deberá preverse una unión aduanera con un período transitorio de unos 10-15 años.”

Los intereses en juego: factores de la actitud alemana ante la aproximación de España al Mercado Común.

Abandonamos en este punto el desarrollo cronológico, que se retomará más adelante, para abordar el problema de los factores implicados en la conformación de la actitud oficial de la RFA ante las aspiraciones españolas de aproximación a las Comunidades Europeas. Sobre esta cuestión incidió un conjunto de razones de índole económica, política, ideológica y defensiva, que se considerarán por separado en aras de la claridad expositiva, pero que aparecen inextricablemente interrelacionadas en los medios oficiales alemanes.

Desde un punto de vista económico, la problemática específica de España hacia que su participación (asociación o integración) en la CEE tuviera un interés relativo para la economía alemana. Con una estructura económica atrasada y de base

²⁴ Nota “Erste Überlegungen über politische und wirtschaftliche Aspekte eines Anschlusses Spaniens an die EWG”, Bonn 22.1.62, PAAA Ref. 206 Bd. 167.

²⁰ Comunicación de la *Deutsche Presse-Agentur* de 26.9.60 (recogida como anexo nº 1 a la Comunicación reservada nº 112 de Bolarque a Castiella, Bonn 4.10.60) en AMAE R 7091/21.

²¹ “Nota para el Señor Ministro. Sobre la situación en que se encuentran los diferentes asuntos económicos entre España y Alemania, sobre los que probablemente se hablará durante la visita del Vicecanciller alemán Dr. Erhard”, elaborada por la DG de Relaciones Económicas el 4.5.61, *ibidem*.

²² “Nota sobre la entrevista celebrada por el Jefe del Estado con el Ministro de Economía de la República Federal de Alemania Dr. Erhard”, confidencial, Madrid 9.5.61, *ibidem*.

²³ La recomendación la formuló el Subsecretario Müller-Armack en línea con las reflexiones de Erhard en una entrevista conjunta celebrada el 8.5.61 en el despacho de Ullastres; el resumen de la conversación, *ibidem*.

predominantemente agrícola, aunque en proceso de rápida industrialización, el mercado español aportaría una base de 30 millones de consumidores, con una capacidad de compra limitada aunque en proceso de rápida expansión desde el comienzo de la década de los sesenta²⁵.

Ciertamente, el plan de Estabilización de 1959 y los buenos resultados económicos cosechados a partir de la segunda mitad de 1960 hicieron crecer el atractivo de España para el comercio y las inversiones alemanas, pero las cifras de este período muestran con claridad el desequilibrio de los intercambios: mientras que para España, la RFA era, según los años, el segundo o tercer socio comercial por volumen de exportaciones e importaciones, nuestro país ocupaba puestos mucho más modestos en *ranking* del comercio exterior alemán, generalmente entre la posición 20^a y la 25^a. Así pues, era España quien se jugaba, en relación con el Mercado Común, la supervivencia de su comercio exterior, mientras que para Alemania el volumen de comercio con España era, fuera de algunos productos como las naranjas, de importancia secundaria²⁶.

No por ello dejó el Gobierno de Bonn de apoyar, con declaraciones políticas y con ayuda económica, los esfuerzos emprendidos por los ministros Navarro Rubio y Ullastres por sustituir la autarquía practicada durante dos décadas por un

²⁵ Algo antes, las ventajas económicas que la incorporación de España traería a la CEE habían sido expuestas (con tendencia a la sobrevaloración) ante varios políticos y diputados del *Bundestag* por Alberto Martín Artajo en una conferencia titulada "España y Europa", pronunciada el 14 de mayo de 1958 en la *Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik* (Sociedad Alemana para la Política Exterior) de Bonn; *vid.* Nota dirigida al AA, 206-82.21/94.26, de 21 mayo 1958, en PAAA Ref. 206 Bd. 165.

²⁶ La RFA era el destino del 16,87 % del valor de todas las exportaciones españolas en 1957 (15,99 % en 1962) y el origen del 8,28 % de las importaciones el mismo año (13,17 % en 1962); el saldo comercial era generalmente desfavorable a España, aunque a partir de 1960 las remesas de los emigrantes y los ingresos por turismo contribuyeron a mejorar sensiblemente el grado de cobertura español. La CEE en su conjunto proporcionaba en 1962 el 40,6 % de las importaciones españolas y absorbía el 56,3 % de sus exportaciones. Sin embargo, para la RFA el mercado español significaba solamente el 1,35 % de sus importaciones y el 1,75 % de sus exportaciones (datos de 1963). La composición de los intercambios era la esperable dada la complementariedad de las estructuras productivas: España vendía principalmente productos hortofrutícolas, con especial importancia de los cítricos y el vino, así como materias primas minerales y determinadas manufacturas intensivas en mano de obra, mientras que la RFA proporcionaba bienes de equipo, maquinaria industrial pesada y productos químicos. *Vid.* CHASTAGNARET, Gérard, "Une histoire ambiguë: les relations commerciales entre l'Espagne et les onze de 1949 à 1982", en *España, Francia y la Comunidad Europea*, Madrid, Casa de Velázquez/CSIC, 1989, p. 191-217; VIÑAS, A., *et alii*, *Política comercial exterior, 1939-1975*, Vol. 3, Madrid, Servicio de Estudios Económicos del Banco Exterior de España, 1979, p. 1314 y ss.; Memoria "Resumen de la labor realizada por la DG de Relaciones Económicas a partir del año 1957", febrero de 1966, AMAE R 9625 Exp. 19.

ordenamiento económico más acorde con el entorno europeo²⁷. Los analistas de Bonn consideraron, desde fecha temprana que los esfuerzos liberalizadores en lo económico y la aproximación a los organismos de integración europeos, eran dos caras de una misma moneda, y se prestaron a facilitar uno y otro objetivo.

Así fue durante el proceso que llevó al Acuerdo de Asociación de España a la OECE así como a su ingreso como miembro de pleno derecho en dicha organización, como ya hemos indicado. Con relación al Mercado Común, la valoración de los expertos económicos del *Auswärtiges Amt* partía de un diagnóstico que se reveló cada vez más acertado a medida que se avanzaba en la década de los 60: la España de Franco no podría permanecer mucho tiempo al margen de la corriente integradora, y debería optar antes o después por la EFTA o la CEE²⁸.

Como bien sabía el Gobierno alemán, si bien la EFTA podía parecer más atractiva por sus menores requisitos políticos (no planteaba la cuestión democrática y no implicaba cesión de soberanía), los factores económicos más relevantes hacían gravitar a España en la órbita de los Seis, lo cual era también la solución preferida por Bonn. Respecto a la modalidad de cooperación de la CEE con España, sorprende constatar que, si bien generalmente se consideró la *asociación* como el medio más adecuado, algunos informes internos defendían la total *integración* española como miembro pleno del Mercado Común, doblando la apuesta que por entonces consideraban los elementos más europeístas del Estado franquista; así, en vísperas de la primera visita de Castiella a la RFA (noviembre de 1959) la línea del *Auswärtiges Amt* se expresaba, aun reconociendo la falta de preparación de economía española, en estos términos²⁹:

²⁷ El Gobierno español, por su parte, identificó a la RFA como la "locomotora económica" de la CEE y albergó expectativas no siempre fundadas de beneficiarse de la ayuda económica y financiera proporcionada por Bonn, por ejemplo en el marco de la política de ayuda al desarrollo del Gobierno federal durante los años sesenta. Junto a la firma de un *Acuerdo de cooperación económica* en mayo de 1961, la concesión a España de un crédito por valor de 200 millones de marcos para dos proyectos de irrigación en el sur del país (Guadalhorce y Bembézar) fue el principal, aunque no el único, resultado de la cooperación económica oficial hispano-alemana dentro del período 1957-62.

²⁸ Esta idea va tomando cuerpo a medida que se disipa la posibilidad de cooperación entre la CEE y la EFTA defendida por el vicescanciller Erhard; naturalmente, la candidatura presentada por Gran Bretaña ante la CEE terminó por quebrar el equilibrio entre ambos bloques y tuvo efectos fulminantes sobre la actitud española ante el Mercado Común: *cf.* p. ej. BASSOLS, R., *Op. cit.*, p. 30-31.

²⁹ Informe de Hartlieb (Referat 206), Bonn, 23.10.59, PAAA Ref. 206 Bd. 164; recogido también en PAAA Ref. 206 Bd. 206 Bd. 91 (destacado nuestro).

"Entraría en consideración o bien el ingreso, lo que sería lo indicado dada la importancia del país, o bien la asociación, que podría suscitar problemas espinosos. (...) Los países de la CEE por su parte no están muy interesados en ganar sólo como asociado a un gran país europeo que tendría la intención de conseguir lo antes posible el disfrute del conjunto de privilegios aduaneros del Mercado Común, pero que mantendría aún, durante un largo período transitorio, el muro proteccionista que rodea a la economía española. (...) Durante la visita del ministro de Asuntos Exteriores Castiella, en el caso de que por parte española (...) se mencione su adhesión a la CEE, deberíamos contestar afirmativamente y dejar entrever nuestro apoyo, aunque advirtiendo al respecto que el desarrollo práctico no depende solamente de nosotros, sino también de nuestros cinco socios y, no en último término, del estado de la economía española. En todo caso, preferiríamos que España fuera miembro de pleno derecho a la mera asociación. Esa solución es también la más conveniente para la economía española"

En el campo de las consideraciones políticas, lo que distinguió sin duda la actitud de la RFA dentro del panorama europeo fue el apoyo constante de su Gobierno a las aspiraciones europeas y atlantistas del franquismo, con una ausencia casi total de criticismo público respecto al estado de cosas en España (léase la pervivencia de la dictadura y el repudio de la democracia parlamentaria) que contrastaba vivamente con la repulsa al franquismo expresada por países como Bélgica y Holanda, en el seno de la CEE, o por los escandinavos y Gran Bretaña, dentro de la OTAN³⁰.

Naturalmente, ésta fue una actitud no compartida por todo el arco político dentro de la RFA, lo que ofrecía un flanco propicio para la crítica del Partido Socialdemócrata alemán (SPD). El principal partido de la oposición, que consideraba inaceptable la cooperación estrecha de la democracia alemana con la España de Franco, ligada no hace tanto a los destinos de Hitler y Mussolini, hizo objeto de sus críticas al Gobierno federal en diversas ocasiones por este motivo.

Si bien el *Informe Birkelbach* presentado el 15 de enero de 1962 a la Asamblea Parlamentaria Europea por dicho diputado socialdemócrata alemán (Presidente a la sazón del Grupo

³⁰ Ya en 1963, en medio del clamor internacional contra el franquismo por la ejecución de Grimau, ni el Secretario de Estado Carstens ni el ministro de Exteriores Schröder consideraron conveniente que el ministro de agricultura Lücke suspendiera su prevista visita a España; en opinión del funcionario responsable en el AA, "el fusilamiento de un líder comunista claramente no es ningún motivo suficiente para anular repentinamente un viaje ministerial ya acordado con la parte española, viaje que además (...) no es primariamente un viaje de naturaleza política" (Informe del LR Dr. Stelzer, Ref. I A 4, Bonn 29.4.63, en PAAA Ref. 206 Bd. 180).

Parlamentario Socialista en este foro) fue uno de los símbolos principales del rechazo europeo al franquismo³¹, no hay que olvidar que el SPD elevó en el *Bundestag*, sólo en el periodo 1959-1962, en cuatro ocasiones interpelaciones de contenido político al Gobierno federal en relación con su política hacia España, en las cuales denunció el carácter totalitario del franquismo y el desprecio de los derechos humanos y de las libertades democráticas practicado por la dictadura³².

La línea de argumentación empleada por los interlocutores de la gubernamental Unión Demócratacristiana/Unión Socialcristiana (CDU-CSU) en el *Bundestag* puede considerarse representativa de la línea de actuación seguida por la Cancillería y por el *Auswärtiges Amt*, y se resume en tres asertos: a) la cuestión del régimen político es un asunto interno de los españoles en el cual Bonn no tiene derecho a inmiscuirse; b) España es un valioso aliado de Occidente cuya participación en las organizaciones europeas sería positiva para todo el mundo libre, y c) y un nuevo aislamiento internacional de España no favorecería la progresiva liberalización del régimen, sino que tendría el efecto contrario. Como aseveró en 1960 el diputado democristiano R. Jaeger³³,

"Si ustedes admiten a España en las asociaciones internacionales, la liberalización se propagará paso a paso. (...) Creo que deberíamos apoyar con todas nuestras fuerzas los esfuerzos del actual Gobierno español por perseguir la apertura hacia Europa".

La introducción de reformas democráticas se consideraba desde este punto de vista un *efecto* que vendría tras la integración del franquismo en Europa, mientras que la tesis de la oposición (en sintonía con los principios de las Comunidades Europeas) era que esas reformas constituían un *requisito* previo a toda discusión

³¹ Puede consultarse una versión abreviada de este Informe en SATRÚSTEGUI, J. (dir.), *Cuando la transición se hizo posible. El "contubernio" de Munich*, Madrid, Tecnos, 1993, p. 146-149

³² Dichas interpelaciones tuvieron lugar en la 77ª sesión (del día 19.6.1959) y en la 108ª sesión (de 6.4.1960) de la III Legislatura, y en la 15ª (de 16.2.1962) y en la 36ª sesión (de 27.6.1962) de la IV Legislatura del Bundestag; los textos completos de los debates pueden consultarse en *Verhandlungen des deutschen Bundestages: Stenographische Berichte* (varios años). La última de las interpelaciones referidas, que derivó rápidamente en un debate sobre el caso español, se formuló inicialmente en términos genéricos pero inequívocos: "¿Se opondrá el Gobierno federal a la admisión como miembros de pleno derecho de la CEE de determinados países, si y en tanto en cuanto su estructura política interna no corresponda a las exigencias de la Convención de los Derechos del Hombre del Consejo de Europa del 4 de noviembre de 1950?", *Verhandlungen...*, 4. Wahlperiode, p. 1486.

³³ *Verhandlungen...*, 3. Wahlperiode, 108. Sitzung (6.4.60), p. 5912.

posible sobre dicha integración³⁴. Desde el punto de vista gubernamental³⁵,

"A los ojos del resto de Europa, el sistema franquista deja seguramente que desear. Pero la cuestión de la que se trata es simplemente la de qué es más conveniente para una liberalización de la vida pública en España, si permitir a España la asociación a las Comunidades Europeas o si rechazarla. (...) Consideramos que la idea de Europa tiene tal fuerza de irradiación, que, si España se adhiere a esta idea, ello llevará voluntaria o involuntariamente a la liberalización. Por esto hemos defendido desde el comienzo la asociación de España. Así se lo hemos hecho saber al Gobierno español, y nos afirmaremos también en esta postura."

Naturalmente, Bonn consideraba que una apertura política en España allanaría, de producirse, al país el camino a la cooperación europea, pero ni los sucesivos ministros alemanes de Exteriores ni el canciller Adenauer consideraron imprescindible que el Régimen ofreciese ningún tipo de garantía en este sentido. El vicecanciller Erhard, por su parte, expresó a sus interlocutores españoles en alguna ocasión los beneficios económicos que se derivarían de una mayor libertad política y sindical en España, pero no hizo de esta cuestión un requisito exigible³⁶. La ausencia de mención a la problemática política por parte de la RFA, transmitió a Madrid la impresión de un apoyo mucho más decidido a sus pretensiones de lo que, a la hora de la verdad y en presencia de sus socios en los foros bilaterales (en particular en el seno de la CEE), el Gobierno federal estaba dispuesto a prestar.

³⁴ Cfr. MORENO JUSTE, A., *Op. cit.*, p. 266.

³⁵ "Secretario de Estado Lahr al Embajador von Etdorf, Londres. 5 de febrero de 1963", en *AAP-BRD, 1963*, München, Oldenbourg, 1994, Bd. I, p. 266-267.

³⁶ Adenauer se mostró partidario en repetidas ocasiones, y desde fecha tan temprana como 1956, de incluir a España en las negociaciones sobre la creación de las instituciones europeas (*vid.* SCHWARZ, H.P., *Adenauer: der Staatsmann, 1952-1967*, Stuttgart, Deutsche Verlags-Anstalt, 1991, p. 290) y, aunque se interesó en alguna ocasión por una posible reforma política del franquismo, no hay evidencia alguna de que considerara la dictadura como un obstáculo para la colaboración con el Régimen español (Comunicación reservada nº 12 del Embajador Bolarque a Castiella, Bonn, 23.6.1959, AMAE R 8607/7). En cuanto a Erhard, fue sin duda más sensible a la conveniencia de una evolución liberalizadora también en lo político en España, como hizo ver a Navarro Rubio en febrero de 1962 (LÓPEZ RODÓ, L., *Memorias*, Barcelona, Plaza y Janés, 1990), y rechazó la perspectiva de una unión política europea que situara a la RFA, con Francia, Portugal y España, en compañía de "los dos dictadores de Europa" (*AAP-BRD, 1964*, München, Oldenbourg, Bd. II, p. 815), pero según informó López Rodó a la Comisión Delegada de Asuntos Económicos a la vuelta de su visita a la RFA, en octubre de 1962 "Alemania se mostraba dispuesta a apoyar la entrada de España en el Mercado Común y Erhard estimaba impropio que se pretendiera exigirnos previamente condiciones políticas" (LÓPEZ RODÓ, *Op.cit.*, p. 354).

Examinados estos factores, esenciales pero que no son suficientes por sí mismos para explicar la posición alemana, debemos recurrir, para su adecuada evaluación, a un contexto conceptual más amplio, como es el del diseño general de la política exterior de la RFA en este período³⁷. La consolidación de los dos Estados alemanes, RFA y RDA, y la perpetuación de la división alemana en el seno de los dos bloques enfrentados por la *Guerra Fría*, constituirá la principal preocupación del momento para los gobiernos de Adenauer. Frente a esta situación, la estrategia la Alemania federal consistirá en fortalecer los vínculos con los EEUU y favorecer la cooperación europea como medio para oponer, al bloque soviético, un bloque de países suficientemente sólido e integrado en los aspectos económico, político y militar³⁸.

Aunque las dos dictaduras ibéricas ocupaban un lugar secundario en el diseño europeo del *Auswärtiges Amt*, con su centro de gravitación en el eje París-Bonn, el Gobierno alemán concedía gran importancia a la asociación estrecha de Portugal y España al "mundo libre". La "tradicional amistad hispano-germana", que Bonn contemplaba como "un valioso activo de nuestra política exterior cuya conservación y cuidado nos interesa especialmente"³⁹, se vio favorecida, sin duda, por la ausencia de conflictos bilaterales de importancia, por la adhesión del franquismo a la doctrina Hallstein (no reconocimiento de la RDA), y por la identificación de España con las tesis de la RFA en la cuestión de la futura reunificación del país⁴⁰.

³⁷ De entre la amplia bibliografía existente sobre la política exterior de la RFA en estos años, pueden destacarse: BARING, Arnulf, *Außenpolitik in Adenauers Kanzlerdemokratie. Bonns Beitrag zur Europäischen Verteidigungsgemeinschaft*, München, 1969, especialmente p. 63-97; PFETSCH, Frank R., *Die Außenpolitik der Bundesrepublik 1949-1980*, Paderborn, Schöningh, 1981, esp. p. 127-158, y SCHWARZ, H.P., *Die Ära Adenauer, 1949-1957: Gründerjahre der Republik*, Stuttgart, Deutsche Verlags-Anstalt, 1981 y *Die Ära Adenauer, 1957-1963: Epochenwechsel*, idem, 1983. De entre las síntesis recientes son útiles HACKE, Christian, *Die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland. Weltmacht wider Willen?*, Berlin, Ullstein, 1997, y SCHÖLLGEN, Gregor, *Die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland. Von den Anfängen bis zur Gegenwart*, München, Beck, 1999, esp. 18-86.

³⁸ Una breve pero aguda síntesis de esta problemática, en MESSERSCHMIDT, M., "Problems of West Germany Security Policy 1956-1959", en DI NOLFO, E. (Ed.), *Power in Europe? II. Great Britain, France, Germany and Italy and the origins of the EEC 1952-1957*, Berlin/New York, De Gruyter, 1992, p. 254-259.

³⁹ Esta formulación se repitió sin apenas variaciones en la documentación interna del AA ante el Régimen español; *vid.* p. ej., minuta sobre "Die deutsch-spanische Beziehungen", año 1960, PAAA Ref. 206 Bd. 165.

⁴⁰ "Aufzeichnung aus Anlaß des Besuches des spanischen Außenministers Castiella y Maiz in der Bundesrepublik Deutschland vom 10. bis 15. November 1959" VS-nur für Dienstgebrauch, PAAA Ref.

Como contrapartida de esta actitud, y en estricta coherencia con los intereses estratégicos de la RFA, Bonn consideraba vital evitar cualquier riesgo de desestabilización de la Península Ibérica, y en particular la eventualidad de derrumbe brusco del régimen de Franco, que conllevara el riesgo de una nueva guerra civil e incluso del establecimiento de un gobierno de signo comunista en Madrid - una posibilidad que se consideraba realista en caso de catástrofe económica⁴¹-. Como se afirmaba solemnemente en las instrucciones remitidas por el ministro alemán de Exteriores G. Schröder a H. Allardt, nuevo Embajador alemán en Madrid⁴², en junio de 1963:

"La actitud del Gobierno federal con respecto a España se guía, a pesar de todos los reparos y objeciones contra su régimen autoritario, por el interés supremo del mundo occidental en un estado de cosas ordenado [geordnet] en la Península Ibérica. Puesto que una nueva Guerra Civil podría tener consecuencias devastadoras no sólo para España, sino para toda Europa y para parte del norte de África, todo peligro revolucionario debe ser eliminado en la medida de lo posible, y debe proseguirse en el camino de la progresiva evolución en los planos económico, social y político que el gobierno español ha tomado desde las reformas económicas de 1959 y especialmente desde la remodelación del Gobierno del mes de julio del año pasado. Solo una recuperación económica puede resolver pacíficamente la cuestión social, decisiva para la futura orientación política del pueblo español, y crear las condiciones para una más estrecha integración del país en Europa y en el mundo libre".

Dadas las pruebas de liberalización económica y, en muy modesta medida, política en España (la creación de una Vicepresidencia del Gobierno en la persona de Muñoz Grandes, y la inclusión de los nombres de Fraga Iribarne y López Bravo en el Gobierno de 10 de julio de 1962, fueron saludados por Bonn como

206 BD. 166. Martín Artajo defendió la reunificación alemana, con total fidelidad a las tesis de Bonn, durante su primera intervención ante la Asamblea General de las Naciones Unidas, el 21 de noviembre de 1956; en el mismo sentido se expresó el embajador español ante la ONU José F. de Lequerica en el debate del 3 de octubre de 1957, en el Debate General de la XVI Asamblea General (1961) y nuevamente el 5 de octubre de 1962, durante la XVII Asamblea General, al igual que hizo el ministro Castiella el 25.9.63 en el mismo foro (vid. el informe "Directrices de Política Exterior", AMAE R 7650 Exp. 4; también Nota del 25.9.63, PAAA Ref. 206 Bd. 182). Bonn valoraba especialmente la postura de España ante la "cuestión alemana" porque consideraba que aquélla podía influir decisivamente en la actitud y en los votos de los países hispanoamericanos ante dicho problema: vid. Informe general sobre el año 1959 del Embajador v. Welck, Bonn, diciembre 1959, en PAAA Ref. 206 Bd. 82.

⁴¹ Informe Nr. 1/59 del Agregado Militar en la Embajada de la RFA en Madrid, de fecha 10.1.59, en PAAA, Ref. 206, Bd. 82.

⁴² Instrucciones para el nuevo Embajador de la República Federal de Alemania en España, Dr. Helmut Allardt; Bonn, 28 de junio de 1963, PAAA Ref. 206 Bd. 180 (destacado nuestro).

signos prometedores a este respecto, que confirmaban la orientación aperturista inaugurada en 1957/59)⁴³, la RFA apoyó con determinación la admisión de negociaciones para la asociación de España en las Comunidades Europeas como medio óptimo para garantizar la estabilidad de un área de importancia estratégica para su propia seguridad.

EPILOGO. La reacción alemana ante la carta Castiella de 9 de febrero de 1962.

La solicitud de apertura de negociaciones con las Comunidades Europeas, remitida por Castiella el 9 de febrero de 1962, fue acogida con evidente satisfacción por parte del Gobierno alemán, que constataba que la opción española por la asociación (camino que había seguido antes Grecia y por el que aspiraba a internarse Turquía) se debía al reconocimiento de la falta de preparación de la economía española para una integración plena en la CEE, así como al deseo de evitar el previsible veto político de algún miembro de los Seis. Por su parte, Bonn era en aquel momento favorable a hacer lo posible por satisfacer las aspiraciones españolas y por atraer al resto de miembros de la CEE a sus tesis políticas, en particular a la más importante de todas en relación con España:

"Una integración económica [en la CEE] de España fortalecería probablemente, al irse realizando, las tendencias a la democratización en este país gobernado todavía de manera autoritaria y, sobre todo, contribuiría a que quizá la transición a la democracia se pudiera realizar sin fuertes perturbaciones políticas internas. Precisamente este punto de vista debería transmitirse también a nuestros socios de la CEE que todavía se oponen a la adhesión de España a la Comunidad por motivos políticos⁴⁴."

Apenas dos semanas después de presentada la solicitud española, la visita a la RFA del ministro de Hacienda Mariano Navarro Rubio permitió sondear la calidad y los límites del apoyo

⁴³ Nota "Spaniens innenpolitische Entwicklung und europäischer Kurs", 6.8.62, PAAA Ref. 206 Bd. 161.

⁴⁴ Nota "Spanischer Antrag auf Assoziierung Spaniens an die EWG", 15.2.62, PAAA Ref. 206 Bd. 167.

alemán a España⁴⁵. Aunque programada con bastante anterioridad, esta visita oficial correspondió perfectamente, dado el momento en que se produjo, a la perentoria recomendación del Embajador español ante las Comunidades Europeas, quien reclamaba⁴⁶:

"Insisto pues, una vez más, en la necesidad absoluta de que se haga una fuerte presión en París y Bonn ya que no nos bastará ciertamente con que nos digan que están dispuestos a apoyarnos pues esas buenas intenciones en un organismo como es el Consejo de Ministros de la CEE pueden naufragar con gran facilidad (...)"

Navarro Rubio apeló solemnemente ante el Subsecretario del *Auswärtiges Amt* Lahr y el ministro de Economía L. Erhard a la amistad hispano-alemana, y dejó entrever la posibilidad de una apertura política en España, antes de formular el deseo del Gobierno español de recibir a su solicitud de asociación una respuesta más positiva que la cursada a los países neutrales⁴⁷. Tras examinar la cuestión en una reunión de dos horas mantenida en el ministerio de Economía, Erhard comunicó al ministro español la anhelada respuesta; en palabras del Embajador español en Bonn,⁴⁸

"(...) nos dijo que (...) por parte del Gobierno federal podíamos contar con el apoyo total para lograr la pretensión de España de entrar en el Mercado Común, pero que era preciso que se consiguiera de Francia la misma actitud que había tenido cuando el ingreso de España en la OEEC. Que en aquella ocasión se logró el éxito, como se podía lograr ahora, si Francia adoptaba la misma posición que Alemania quería adoptar."

El apoyo alemán, pues, se relativizaba ante la necesidad de contar con los socios comunitarios y, en particular, con Francia. Por otra parte, no hay que perder de vista la prioridad concedida, en el seno de la CEE, a problemas de más peso en el momento de la solicitud española, como eran la perspectiva de ingreso de la Gran Bretaña, la financiación de la Política Agrícola Común y las discusiones sobre el modelo político de la Comunidad.

⁴⁵ Desp. n.º 15; de Domínguez Passier, Consejero Comercial de la Embajada, al Ministro de Comercio, Bonn 2.3.62, AMAE R 7091 Exp. 21. Sobre dicho viaje, *vid.* también NAVARRO RUBIO, M., *op. cit.*, p. 199-202.

⁴⁶ Carta de Casa Miranda a Castiella, Bruselas 23.2.1962; cit. en LAPORTE, M.T., *op. cit.*, p. 357.

⁴⁷ El ministro español afirmó, con ambigüedad calculada, que "*podía señalar la manifiesta voluntad de España de evolucionar en todos los terrenos para llegar a la necesaria homologación*" (destacado nuestro); *vid.* "Nota sobre la conversación sostenida por el Sr. Ministro de Hacienda con el Subsecretario del *Auswärtiges Amt*, Sr. Lahr", s.f. (febrero 1962), AMAE R 8607 Exp. 7.

⁴⁸ Comunicación reservada n.º 199, de Bolarque al MAE, Bonn 21.2.62, AMAE R 8607 Exp. 7.

Un seguimiento de la suerte corrida por la solicitud española en las instituciones comunitarias en los meses siguientes excedería el propósito fijado al comienzo de estas páginas. La interpelación de M. Birkelbach en el Parlamento Europeo de marzo de 1962, la redacción del acuse de recibo cursado por el Presidente del Consejo de Ministros de la CEE Couve de Murville a la solicitud española, o las repercusiones en Europa (y en concreto en Alemania occidental) del "contubernio" de Munich de junio de aquel año, son coyunturas que permitirían examinar la efectividad de las expectativas abiertas en España por el Gobierno de la RFA. A modo de recapitulación, y como muestra de la continuidad de la línea seguida por el *Auswärtiges Amt*, puede ser oportuno considerar la postura oficial alemana, en mayo de 1962, ante la Recomendación 314, del Parlamento Europeo, relativa a España⁴⁹:

"(...) sería, en nuestra opinión, un error que (como hace la Recomendación), al menos en el momento actual, se quisiera hacer depender la cuestión de la asociación de España a la CEE de una exagerada observancia de principios tales como si los fundamentos del parlamentarismo occidental encuentran vigencia en este país o no."

⁴⁹ Nota de 25.5.62, "Empfehlung der Beratenden Versammlung des Europarates; (Zusammenarbeit zwischen Spanien und der EWG)", PAAA Ref. 206 Bd. 167. La Resolución 314/62 del Consejo de Europa, de 18 de mayo, recomendaba a los Gobiernos de los Seis que examinaran la posibilidad de "*alguna forma de acuerdo económico*" entre España y la CEE "*teniendo en cuenta las modificaciones constitucionales que serán necesarias antes de que pueda afrontarse cualquier forma de asociación política*" (Texto de la Resolución en MORENO JUSTE, A., *Op. cit.*, p. 254).

LAS REPERCUSIONES DE LA CRISIS COMUNITARIA DE 1963 EN LA SOLICITUD ESPAÑOLA DE ASOCIACIÓN A LA CEE.

Heidi Cristina Senante Berendes
Dpto. Humanidades Contemporáneas
Universidad de Alicante

Gran Bretaña había solicitado la adhesión a la Comunidad Económica Europea el 9 de agosto de 1961¹, en un momento en que se abordaba en el seno de la Comunidad el problema de la unión política europea, asunto que la petición británica vino a complicar. Tras la demanda británica de adhesión a los Seis, la EFTA pareció vaciarse de contenido y más aún cuando el resto de los países que la componían, siguiendo el ejemplo del socio promotor, corrieron a llamar a la puerta de la CEE. El 8 de noviembre de 1961 comenzaron en Bruselas las negociaciones entre la Comunidad y el Reino Unido. La candidatura inglesa no era sencilla, tal y como había expresado Mac Millan en la carta que había dirigido a Erhard (que presidía entonces el Consejo de Ministros del Mercado Común) para pedirle que se iniciaran negociaciones con vistas a una adhesión de Inglaterra al Tratado de Roma, *“el Gobierno de Su Majestad debía tener en cuenta sus especiales relaciones con la Commonwealth, así como los intereses esenciales de la agricultura británica y los de los otros miembros de la Asociación Europea de Libre-Cambio”*. Estas tres circunstancias particulares del Reino Unido harían que las conversaciones se revistieran de gran complejidad. El diálogo tuvo un inicio prometedor, sin embargo los problemas no tardaron en aparecer y pronto, en la primavera de 1962, condujeron al deterioro de la situación. La crisis se agudizó después del verano debido, en opinión de Henri Brugmans, a los errores de apreciación cometidos por los implicados². A partir de entonces, cualquier pequeño avance se ganaría con gran lentitud.

¹ BRUGMANS, H. explica como se produjo a lo largo de 1960 y 1961 el cambio de orientación en Gran Bretaña que desembocará en la solicitud de adhesión de agosto de 1961. En su opinión contribuyó a la misma la convicción de que existía una clara conexión entre el avance económico continental y la integración. Al respecto consultar su obra *La idea de Europa*, Madrid, Moneda y Crédito, 1972, pp.267-272.

² *Ibidem*, p.272

El desenlace se precipitaría a fines de 1962 quebrándose las conversaciones en enero de 1963³.

Precisamente en el momento en que las negociaciones con Gran Bretaña se estancaban, De Gaulle, ante la sorpresa y el estupor del resto de sus socios comunitarios, declaró el 14 de enero de 1963, frente a un millar de periodistas de la prensa internacional, que el diálogo establecido con Gran Bretaña no tenía salida. Quince días después se interrumpían las conversaciones entabladas hacia catorce meses. El resto de los países integrantes de la CEE trataron de encajar el golpe, pero la confianza depositada en un proyecto común empezó a resentirse. La ruptura de negociaciones para la incorporación de Gran Bretaña a la Comunidad Económica Europea fue seguida de un período de tensión que tardaría en superarse. La actitud francesa respecto a Gran Bretaña suscitó graves recelos. Las reacciones de los distintos países ante el veto francés rompieron la hasta entonces vigorosa y ascendente línea con la que venía caracterizándose el proceso de construcción europea provocando una profunda crisis en la Comunidad caracterizada por la atonía y el inmovilismo.

El sorprendente e inesperado contenido de la conferencia de prensa ofrecida por De Gaulle provocó una consternación que se plasmó en una reacción general de oposición y crítica por parte de la opinión pública europea. Aunque en un primer momento se realizaron esfuerzos para continuar con las negociaciones de Bruselas, todos ellos resultaron baldíos. La intransigencia francesa transformó estas primeras posiciones, fundamentadas en el esfuerzo conciliador, en un hondo pesimismo que abrió paso al desencanto y a un período de extremada tensión entre los países integrantes de la Comunidad Económica Europea.

El embajador español en Roma, Sr. Sánchez Bella, valora la situación derivada de la crisis de Bruselas como un estado de grave agitación, que desprendía una *"temperatura política próxima al grado de explosión, con grave riesgo de hacer saltar por el aire la obra de cinco años de paciente labor común"*⁴. La irritación de los pequeños estados miembros ante la manera en que De Gaulle había

³ LECERF, J. dedica los capítulos VII, VIII y XIX de su libro *Principios de unidad europea*, al problema de la candidatura inglesa, explicando los principios que mueven a la petición de adhesión a la CEE de Gran Bretaña, el transcurso de las negociaciones y su ruptura. LECERF, J.: *Principios de unidad europea*, Las Palmas de Gran Canaria, IP, 1973, pp.183-253.

⁴ AMAE, Reacciones italianas ante la situación actual Europea, Roma, 20-2-1963. Leg. R-7255, Exp.58

provocado la ruptura con Inglaterra les llevó a pensar en represalias. Se barajó seriamente la posibilidad de bloquear todo progreso hacia la política agrícola y hacia la cooperación con ultramar, medidas de las que Francia era demandante. Incluso se ideó torpedear todo aquello que se dirigiera a robustecer la Europa política y todas aquellas medidas que trataran de avanzar a través de soluciones más comunitarias⁵.

Tal estado de tensión hubo de superarse con grandes esfuerzos. En opinión del antedicho embajador, a fines de febrero, todas las cancillerías de Europa buscaron una salida al "impasse" en que había quedado sumida la Comunidad. Se fue abriendo paso la interpretación de que la actitud del gobernante francés estaba motivada por su desacuerdo con la política internacional del presidente Kennedy y que su negativa a continuar las negociaciones con Gran Bretaña era una faceta de la incompreensión y el alejamiento que se había ido produciendo entre el General De Gaulle y el presidente norteamericano. Así, a la profunda conmoción y al evidente nerviosismo, que provocaron las declaraciones del general De Gaulle vetando el ingreso de Gran Bretaña en la CEE, siguió un tiempo en que se dejó paso a una situación más realista que permitía concebir algunas esperanzas en cuanto a la obtención de una solución de compromiso. A pesar de las protestas y de la viva reacción de Bélgica, Países Bajos e Italia contra la postura de De Gaulle, la realidad del interés del beneficio económico que suponía para cada uno de los países la existencia del Mercado Común se impuso. Las ventajas económicas eran demasiado atractivas para llevar a término las ideas de boicotear a Francia y de socavar la estructura existente del MEC⁶. Con la intención de superar la crisis surgieron distintas iniciativas para reanudar negociaciones con vistas al ingreso de Gran Bretaña en la CEE⁷, pero toda iniciativa dependería de la actitud francesa. Francia se dispuso a jugar cartas. El general De Gaulle exigía que antes de

⁵ LECERF, Jean: Op. cit. p.251

⁶ AMAE, Carta del embajador español en Bonn al Ministro de Asuntos Exteriores, Bonn, 19-2-1963, Leg.R-7255, Exp.58

⁷ Ibidem. Las iniciativas par una solución de compromiso fueron varias. Entre ellas cabría destacar la celebración en Bonn, el 14 de febrero de 1963, de una Conferencia Europea en la que se elaboró una especie de anteproyecto para la integración de Gran Bretaña en el MEC. El anteproyecto proponía que ésta se realizará en cuatro etapas: 1º asociación de Gran Bretaña en la CEE para el año 1965; 2º integración completa de dicho país; 3º estructuración de la organización política europea, figurando ya Gran Bretaña en la Comunidad y 4º organización de la Comunidad Atlántica. Este proyecto, de ser aceptado por Francia e Inglaterra, serviría de base para un plan de desarrollo detallado.