



La larga marcha hacia Europa: España y la Comunidad Europea, 1957-1986

Charles Powell

11 de junio de 2014

La larga marcha hacia Europa: España y la Comunidad Europea, 1957-1986

Charles Powell | Director, Real Instituto Elcano | @CharlesTPowell 

Resumen

El trigésimo aniversario de la firma del Tratado de Adhesión de España a las Comunidades Europeas el 12 de junio de 1985 ofrece un excelente pretexto para recordar los aspectos más notables de la larga marcha de España hacia la Europa comunitaria.

Índice

Resumen.....	2
Índice	2
Introducción	2
1. El legado de la Segunda Guerra Mundial	3
2. Del inicio de la integración europea a la muerte de Franco.....	5
3. Ideas sobre Europa en una España en vías de democratización.....	11
4. España y la Comunidad Europea, de la dictadura a la democracia	15
5. Consideraciones finales	22

Introducción¹

El trigésimo aniversario de la firma del Tratado de Adhesión de España a las Comunidades Europeas el 12 de junio de 1985 ofrece un excelente pretexto para recordar los aspectos más notables de la larga marcha de España hacia la Europa comunitaria, proceso iniciado a mediados del siglo pasado. Antes de adentrarnos en las complejas y dilatadas negociaciones (1977-85) que condujeron a la adhesión, hemos querido subrayar el alcance del notable aislamiento internacional al que fue sometido España durante la segunda posguerra mundial, y que se debió sobre todo a la relación que el régimen de Franco había mantenido con las potencias del Eje y a su propia naturaleza autoritaria. Este aislamiento excluyó a España de los primeros compases del proceso de integración europea, situación que el régimen se esforzó por superar a lo largo de la década de los sesenta, aunque con escaso éxito. A su vez, la existencia de una anomalía como la que representaba el régimen español en Europa obligó a las autoridades comunitarias (y a los estados miembros) a diseñar una política de condicionalidad democrática que recibe aquí especial atención. La Europa democrática se esforzó por alcanzar un equilibrio entre la condena a un régimen que le provocaba rechazo por motivos políticos y una relación lo

¹ Una versión anterior de este artículo se publicó como Charles Powell, 'España en Europa, de 1945 a nuestros días', *Revista de Historia Contemporánea*, 49, 2003.

suficientemente estrecha como para poder influir positivamente en el desarrollo socioeconómico del país. A grandes rasgos, esto fue lo que se fue definiendo durante los años sesenta, y que se plasmó en el Acuerdo Preferencial de 1970. Al mismo tiempo, y como se examina en el tercer apartado del artículo, el veto político impuesto por Europa –y que se hizo explícito a partir de 1962- hizo que los sectores mejor informados y más politizados de la sociedad española estableciesen un vínculo cada vez más explícito entre la adhesión a la Comunidad Europea y el acceso a la democracia, o si se prefiere, entre la democratización y la europeización de España. Esto explica en no poca medida la naturaleza eminentemente política (e instrumental) del proyecto europeo español durante el proceso democratizador, lo cual no significa desconocer la importancia de la dimensión estrictamente económica del mismo, que también se analiza aquí.

A nuestro entender, este enfoque permite comprender mejor tanto las estrategias desarrolladas por las autoridades españolas ante los retos de toda índole que planteaba la adhesión, como la rara unanimidad que suscitó en la sociedad española el objetivo de la adhesión a ‘Europa’. Como se verá, este fenómeno, que pudo limitar el margen de maniobra de sucesivos gobiernos durante las negociaciones, tuvo sin duda consecuencias muy positivas durante los años previos a la adhesión, sobre todo a la hora de plantear importantes sacrificios colectivos.

1. El legado de la Segunda Guerra Mundial

Dados los orígenes y objetivos fundacionales del proyecto de integración europeo, las relaciones entre la España del General Franco y las instituciones que inicialmente lo encarnaron difícilmente podían haber sido fáciles o amistosas. Las Comunidades Europeas que fueron surgiendo a mediados del siglo pasado pretendían ante todo superar las circunstancias y consecuencias del periodo de entreguerras, y el régimen español era visto por muchos como un superviviente anacrónico de una época felizmente superada.

Ciertamente, el estallido de la Guerra Fría permitió al régimen franquista adaptarse a un entorno europeo e internacional hostil mejor de lo esperado, aunque ello no impidió que, junto con Finlandia, fuese el único país de la Europa occidental en ser excluido del Plan Marshall, y por extensión, de las organizaciones surgidas al calor de la política norteamericana de reconstrucción del continente, entre ellas la Organización Europea de Cooperación Económica, creada en 1948. Evidentemente, un régimen como el español no podía tener cabida en el Consejo de Europa, órgano intergubernamental pero eminentemente político fundado en 1949, como tampoco lo tuvo en la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), la gran alianza defensiva occidental surgida ese mismo año. En suma, la exclusión de la España franquista del incipiente proceso de integración europeo, fenómeno que se desarrolló inicialmente bajo el paraguas defensivo y económico norteamericano, se produjo a insistencia de las propias democracias europeas, que la condenaron así a una extrema dependencia de los Estados Unidos.

La intensidad del rechazo político suscitado por el régimen de Franco entre las democracias europeas pudiera llevar a pensar que ésta también se trasladó al terreno económico. Sin embargo, debe subrayarse que ninguna de ellas se negó a comerciar con España, hasta tal punto que en 1948 los Estados Unidos, Gran Bretaña y Francia (que reabrió ese año su frontera, cerrada en 1946) ya eran los principales receptores de productos españoles, sobre todo agrícolas, restableciéndose la situación existente antes de la guerra civil. Esto es atribuible tanto al peso de unos lazos comerciales urdidos a lo largo de muchas décadas, como a la creencia, ampliamente compartida en Europa, de que el bloqueo económico dañaría más a la población española que al régimen al que se pretendía hostigar, hasta el punto de llegar a resultar contraproducente. Como afirmaría con notable pragmatismo el ministro de Asuntos Exteriores francés, Georges Bidault, en un debate celebrado en la Asamblea Nacional francesa sobre la llamada ‘cuestión española’: “il n’y a pas d’oranges fascistes; il n’y a que des oranges”². En suma, a pesar de sus escasas simpatías por el régimen de Franco, a lo largo de la década de los cincuenta las democracias europeas estrecharon gradualmente sus lazos comerciales y económicos con España.

En vista de la hostilidad política de sus principales socios comerciales europeos, Franco buscó su reinserción diplomática en el nuevo orden internacional de posguerra a través de los Estados Unidos. Desde finales de 1946, los estrategas del Pentágono comenzaron a transmitir al Departamento de Estado la idea de que una España bien dispuesta hacia Washington podría ser de gran utilidad en caso de un nuevo conflicto internacional, interés que aumentó tras el bloqueo de Berlín de 1948 y se vio confirmado por el inicio de la Guerra de Corea en 1950. Gracias a un creciente apoyo norteamericano, en noviembre de ese año la ONU revocó las sanciones contra Franco de 1946 (con la abstención de Francia y Gran Bretaña), abriendo el camino tanto al retorno de los embajadores a Madrid como al ingreso de España en la Organización Mundial de la Salud (en 1951), la UNESCO (en 1952) y la Organización Internacional del Trabajo (en 1953). Este acercamiento bilateral hispano-norteamericano, que se plasmó en importantes créditos y ayudas gubernamentales a partir de 1950, daría finalmente lugar a la firma de los acuerdos de septiembre de 1953, mediante los cuales Madrid concedió a Washington el uso de cuatro bases aéreas y navales en territorio español a cambio de ayuda militar y económica.

Si bien la asistencia económica recibida por España gracias a dichos acuerdos fue muy inferior a la otorgada por Washington a los beneficiarios del Plan Marshall, su valor político y geoestratégico fue muy superior, ya que supuso el anclaje de España en el bloque occidental. Así pues, trascurrida menos de una década desde el final de

² Pedro Antonio Martínez Lillo, ‘Las relaciones hispano-francesas entre 1948 y 1952’, en Varios autores, *España, Francia y la Comunidad Europea*, Madrid, 1989, pp. 145-147.

una guerra mundial en la que Franco se había alineado con las potencias derrotadas, gracias a la guerra fría España pudo comenzar a superar el aislamiento al que parecía estar condenada. A otro nivel, también contribuyó a ello de forma muy notable el Concordato firmado con el Vaticano en agosto de 1953. Sin embargo, los acuerdos de 1953 con Estados Unidos también tuvieron consecuencias un tanto perversas para la relación de España con la Europa democrática, ya que ésta pudo beneficiarse de la contribución española a la defensa occidental (por modesta que fuese, que no lo fue tanto) sin tener que otorgarle nada a cambio. En otras palabras, a pesar de ser una potencia eminentemente europea, España se adhirió al bloque occidental a través de los Estados Unidos, como si su historia y su geografía nada tuviesen en común con los países de su entorno. Paradójicamente, y debido fundamentalmente al carácter autoritario del régimen, ello tampoco se tradujo en unas relaciones especialmente estrechas entre norteamericanos y españoles. En suma, todo ello no hizo sino fomentar una cierta sensación de aislamiento y de exclusión del entorno europeo occidental al que tradicionalmente se había vinculado España, fenómeno que debe tenerse muy en cuenta a la hora de analizar el europeísmo español de los años setenta y ochenta del siglo pasado.

2. Del inicio de la integración europea a la muerte de Franco

Por los motivos antes aducidos, España no fue invitada a participar en las primeras fases del proceso de integración europeo.³ En 1951, la creación de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA) apenas tuvo impacto en España debido a la todavía escasa importancia de estos sectores en la economía nacional. En cambio, el gobierno de Madrid sí fue invitado a participar en las conversaciones sobre la creación de un mercado agrícola europeo (o 'Pool Verde') culminadas en 1953, hasta que dicha iniciativa fue absorbida por la OEEC, lo cual obligó al ejecutivo a negociar su ingreso en el comité agrícola de este organismo, algo que no logró hasta 1955. Evidentemente, España tampoco fue invitada a participar en las negociaciones que llevaron a la firma de los Tratados de Roma en 1957, y que dieron lugar al nacimiento del Euratom y de la Comunidad Económica Europea. Sin embargo, a pesar de estas dificultades hacia 1957 los seis países fundadores de la Comunidad ya compraban el 30% de las exportaciones españolas y vendían a España el 23% de sus importaciones.

Debido al aislamiento del régimen de Franco, el año 1957 se recuerda más en España por la llegada al poder del gobierno que habría de protagonizar uno de los giros económicos más importantes de la historia del país que por la firma de los Tratados de Roma. Sin embargo, ambos acontecimiento guardan una cierta relación entre sí. Si el régimen decidió modificar su política económica ello se debió a la constatación de que la autarquía solo podía conducir a un desastre económico de consecuencias sociales y políticas imprevisibles, fracaso que se debería en parte a

³ Sobre esta etapa, ver Antonio Moreno Juste, *Franquismo y construcción europea, 1951-1962* (Madrid, 1997), y María Teresa La Porte, *La política europea del régimen de Franco, 1957-1962* (Madrid, 1992).

la exclusión de España del incipiente proceso de integración europea. Más concretamente, la exclusión de España de la OECE le había privado de la posibilidad de beneficiarse de la Unión Europea de Pagos, creada en 1950, perpetuándose así la no-convertibilidad de la peseta, con el consiguiente perjuicio para el comercio exterior español. Por ello, el Plan de Estabilización y Liberalización de 1959 no hubiese sido posible sin el ingreso de España en el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial (1958) y en la propia OECE (1959), cuyos expertos y fondos contribuyeron a diseñarlo y financiarlo. En suma, el Plan consolidó el proceso de occidentalización de España iniciado con los acuerdos de 1953 firmados con Washington, si bien en este caso las medidas adoptadas facilitaron también una creciente europeización de la economía española, que a medio y largo plazo iría en detrimento de los lazos comerciales con Estados Unidos.⁴

Aunque inicialmente fue recibido con cierto escepticismo, y a pesar de que nadie vaticinó entonces el grado de integración económica y política a que daría lugar, el nacimiento de la Comunidad obligó al gobierno de Madrid a mejorar sus relaciones bilaterales con las grandes potencias europeas, ante el temor a quedar permanentemente excluido del proceso que se anunciaba. En el caso de Francia, los esfuerzos del régimen por acercarse a París dieron fruto a finales de la década de los cincuenta, gracias en no poca medida a la colaboración de ambos países en el Norte de África con el objeto de frenar las ambiciones de Marruecos. Así lo testifican tanto el acuerdo comercial de 1957 y la decisión de Francia de levantar las restricciones sobre la venta de material bélico en 1958, como la reunión del ministro de Asuntos Exteriores, Fernando Castiella, con el General Charles de Gaulle en París en septiembre de 1959 y con Maurice Couve de Murville el mes siguiente, con ocasión del trescientos aniversario del Tratado de los Pirineos. Todo esto parecía indicar que España podría tener cabida en el proyecto gaullista de una 'Europa de las Patrias', sin estructuras supranacionales y bajo el liderazgo de una Francia poderosa, y el régimen franquista procuró aprovecharse de ello. De forma paralela, Madrid también hizo lo posible por ganarse la confianza de la República Federal de Alemania, que por aquel entonces procuraba reafirmar su soberanía en el ámbito político y defensivo. El último obstáculo a unas buenas relaciones bilaterales heredado de la guerra mundial se resolvió en 1958, al acordarse la devolución o compensación por los bienes alemanes retenidos en España desde 1945, como demostró la firma de un importante acuerdo comercial ese mismo año. Castiella visitó Bonn en 1959 y el mítico Ludwig Erhard, ministro de Economía y padre del milagro económico alemán, no tuvo reparos en devolver la visita en mayo de 1961. Algo parecido sucedió en relación con el Reino Unido, que mantuvo desde el primer momento una actitud reticente hacia la integración europea. La sustitución del laborista Anthony Eden por el conservador Harold Macmillan permitió incluso el intercambio de visitas entre ministros de asuntos exteriores en 1960-61, si bien el

⁴ Recuérdese que, según el memorando del gobierno al FMI y a la OECE de junio de 1959, el objetivo del Plan era "situar a la economía española en línea con los demás países del mundo occidental y liberarla de intervenciones que, heredadas del pasado, no se ajustan a las necesidades de la situación actual".

contencioso gibraltareño frustró las perspectivas de un acercamiento más profundo. En cambio, poco pudo hacer el régimen franquista por congraciarse con las autoridades italianas, que mantuvieron intacta su animadversión por él, ni con las de los países del Benelux, que se mostraron igualmente inflexibles.

El nacimiento de la Comunidad en 1957 fue recibido por el régimen español con una mezcla de escepticismo y aprensión. Ello dio lugar a un interesante debate en el seno de la administración sobre los límites y posibilidades de la integración de un régimen autoritario como el de Franco en un entorno europeo cada vez más integrado, que se vio complicado por la creación de la Asociación Europea de Libre Comercio (EFTA) en 1959. La Comunidad resultaba atractiva en la medida en que aglutinaba a los principales socios comerciales europeos de España (salvo el Reino Unido), pero tenía una orientación democrática incompatible con el franquismo. En cambio, como zona de libre comercio, la EFTA podía ser menos exigente en términos políticos (así parecía demostrarlo la presencia de Portugal), pero resultaba menos atractiva en su dimensión estrictamente económica. Durante muchos meses las autoridades españolas albergaron la esperanza de que la rivalidad entre los Seis (CEE) y los Siete (EFTA) se diluyera en una gran asociación de libre comercio organizada en torno a la antigua OECE, evitándoles así el mal trago de tener que optar entre una de ellas. Sin embargo, el debate quedó zanjado a finales de 1961 tras la solicitud de adhesión a la Comunidad del Reino Unido (que entonces le compraba a España el 16% de sus exportaciones, principalmente agrícolas, frente al 15% de Alemania y el 9% de Francia), a las que siguieron las de Irlanda, Dinamarca y Noruega, lo cual pareció confirmar el menor atractivo de la EFTA. Por otro lado, existían motivos para temer que la incipiente Política Agrícola Común (PAC) de la Comunidad, que nacería en 1962, tendría un impacto adverso sobre las exportaciones españolas de frutas y legumbres a los Seis. Las medidas aprobadas en Bruselas en relación con terceros países y la firma de un acuerdo de asociación con Grecia en julio de 1961, así como la apertura de negociaciones con otros estados mediterráneos, no hicieron sino confirmar la sospecha de que España no tendría más opción que emularles.

Como es sabido, Franco y su alter ego, el almirante Luis Carrero Blanco, contemplaban con sumo recelo a la Comunidad y no deseaban que el régimen padeciera la humillación de verse rechazado, pero los tecnócratas que habían diseñado el Plan de Estabilización lograron convencerles de que, dado el carácter estrictamente intergubernamental de la 'Europa de las Patrias' auspiciada por De Gaulle y el apoyo manifestado por Francia y Alemania, España debía aspirar a "una asociación susceptible de llegar en su día a la plena integración", como rezaba la solicitud finalmente presentada por Castiella en febrero de 1962. En realidad, la esperanza de una rápida asociación carecía por completo de fundamento, pero el temor a la exclusión del proceso de integración en curso empujó al gobierno a optar por una vía que el régimen sería incapaz de recorrer. En respuesta a la solicitud española, la Comisión Política de la Asamblea Parlamentaria de la Comunidad aprobó una resolución basada en el llamado 'Informe Birkelbach', según la cual "los Estados cuyos gobiernos no tienen una legislación democrática y cuyos pueblos no

participan en las decisiones del gobierno, ni directamente ni por representantes elegidos libremente, no pueden pretender ser admitidos en el círculo de los pueblos que constituyen las Comunidades Europeas”.⁵ Así pues, fue la petición de Castiella la que indujo a dicha institución europea a explicitar algo que hasta entonces había sido un sobreentendido un tanto ambiguo. Si bien la censura evitó que la opinión pública española tuviera conocimiento cabal del veto político al ingreso de España en la Comunidad que ello supuso, la solicitud también permitió a la oposición antifranquista utilizar dicho veto a partir de entonces –como pudo constatarse en el llamado ‘contubernio de Munich’ del verano de 1962- para fustigar al régimen por su manifiesta incompatibilidad con la Europa democrática.

Por otro lado, de acuerdo con el Informe Birkelbach, la asociación debía contemplarse para países cuyo nivel de desarrollo económico y político no les permitiese aspirar a la plena adhesión, pero solamente si se mostraban capaces de evolucionar hacia una mayor similitud con los Estados miembros. En la medida en que la asociación era vista como la antesala de la adhesión, la solicitud de Castiella vino a legitimar la fiscalización de la vida política española por parte de las instituciones de la Comunidad, y muy especialmente de su Asamblea Parlamentaria, lo cual no haría sino poner de manifiesto una y otra vez la incapacidad del régimen de evolucionar en sentido democrático. Ello posiblemente tuviera un impacto sobre la opinión pública española menor del que se ha pretendido, pero sin duda contribuyó a perpetuar la vigencia del veto político de 1962 hasta la celebración de las primeras elecciones democráticas de 1977. En suma, en 1962 el régimen se tendió a sí mismo una suerte de “trampa europea”, al fijarse un objetivo inalcanzable e invitar a las democracias de la Comunidad a fiscalizar permanentemente el desarrollo político del país.

La ausencia casi absoluta de referencias al caso español en la literatura sobre la integración europea en la década de los sesenta debería servir para recordarnos que, más allá de la incompatibilidad política del régimen de Franco con la Europa de los Seis, lo que realmente determinó la respuesta de ésta a la solicitud de Castiella fue la profunda crisis por la que entonces atravesaba el proyecto europeo. El veto de De Gaulle a la candidatura británica en enero de 1963 paralizó todas las demás, a pesar de que en un Consejo de Ministros previo solamente Bélgica se había opuesto frontalmente a considerar la solicitud española. España intentó aprovechar el interés de París por vincularla a un incipiente eje franco-alemán, pero la resistencia de Bonn a romper con Washington y la sustitución del canciller Konrad Adenauer por Erhard a finales de 1963 dejó en una situación precaria a De Gaulle. En vista de ello, en febrero de 1964 el gobierno español optó por recordarle al Consejo de Ministros de la Comunidad que su carta de 1962 todavía no había tenido respuesta, ante lo cual Bruselas aceptó entablar conversaciones para “examinar los problemas económicos que plantea a España el desarrollo de la CEE y buscar las soluciones apropiadas”, descartándose definitivamente la vía de la asociación.

⁵ Citado en Antonio Moreno Juste, *España y el proceso de construcción europea* (Madrid, 1998), p. 39.

Si la solicitud de 1962 se vio afectada por la cuestión británica, los contactos iniciados en 1964 se toparon con los esfuerzos franceses por institucionalizar la PAC antes de la adhesión del Reino Unido y la posterior 'crisis de la silla vacía' de julio de 1965, resuelta en enero de 1966 mediante el llamado 'compromiso de Luxemburgo'. Superados estos escollos, en julio de 1967 Bruselas finalmente ofreció a España la posibilidad de negociar un mero Acuerdo Preferencial, opción políticamente neutra que ganó adeptos en la Comunidad tras el golpe de los coroneles en Grecia ese mismo año, y que dio lugar a la primera suspensión de un acuerdo de asociación por motivos políticos.

Si bien el rango político del Acuerdo finalmente aprobado en junio 1970 era inferior a los acuerdos de asociación firmados por Bruselas con Marruecos y Túnez, en términos económicos tuvo sin duda consecuencias muy importantes. El acuerdo preveía una nada desdeñable reducción de aranceles por parte comunitaria que facilitó enormemente la exportación de productos españoles, mientras que por parte de España la reducción arancelaria fue lo suficientemente cauta como para no perturbar en exceso el mercado nacional. (En el ámbito industrial, la rebaja arancelaria media de la Comunidad fue del 63% frente al 25% de España, motivo por el cual algunos autores han lamentado que la economía española siguiera estando excesivamente protegida de la competencia exterior). Todo ello se tradujo en un notable aumento de las exportaciones, sobre todo de productos industriales, sin conllevar un incremento similar en las importaciones.

Se debiese o no al impacto del Acuerdo Preferencial, lo cierto es que en la década de los setenta se quebró la sorprendente continuidad que hasta entonces había caracterizado a los intercambios comerciales entre España y el resto de la Europa occidental. Desde la segunda posguerra mundial, las importaciones españolas provenientes de estos países se habían mantenido constantes en torno al 35% del total, mientras que las exportaciones oscilaron en torno al 45%, siendo los mercados europeos más importantes como clientes que como proveedores. Aun a riesgo de simplificar, puede afirmarse también que durante esta larga etapa España había exportado más a los países del norte de Europa, sobre todo productos agrícolas, y les compraba bienes manufacturados e industriales. Todavía en 1965, los productos agrícolas representaban el 60% de las exportaciones españolas a Alemania, y el 55% de las destinadas a Francia. Sin embargo, a partir de 1970 fue disminuyendo el valor de las exportaciones agrícolas y aumentando el de los productos industriales, que lograron hacerse un hueco en los mercados de la Europa meridional. Así pues, a medida que fue avanzando la década de los setenta Francia pasó a convertirse en el principal comprador de productos españoles, superando al Reino Unido en 1969 y a Alemania en 1972. No parece que ello pueda atribuirse exclusivamente al Acuerdo de 1970, sino más bien a una cierta saturación de los mercados del norte de Europa, así como a la creciente competitividad de nuevos exportadores meridionales. Sea como fuere, el Acuerdo contribuyó sin duda a cerrar el déficit comercial de España con los Seis, que se fue reduciendo hasta casi desaparecer en 1978; si en 1970 el

46% de las exportaciones españolas tenían como destino los mercados de la Comunidad, en 1985 ya representaban el 52%.⁶

La adhesión del Reino Unido a la Comunidad, que ya se había interpuesto en el camino de los negociadores españoles a principios de los sesenta, volvió a frustrar sus esperanzas en 1973. En 1970 las exportaciones agrícolas españolas al Reino Unido, que accedían a dicho mercado sin trabas arancelarias, representaban un 25% de sus exportaciones totales, motivo por el cual la adhesión británica privó al Acuerdo preferencial de buena parte de su atractivo. La firma de un protocolo complementario en enero de 1973 palió en alguna medida el impacto de la ampliación a Nueve, pero Bruselas exigió un desarme industrial español más rápido del inicialmente previsto a cambio de las concesiones agrícolas que pretendía Madrid, llevando las negociaciones a un punto muerto. Por otro lado, el creciente deterioro de la situación política a partir del asesinato de Carrero Blanco en diciembre de 1973 situó a las autoridades españolas en una posición negociadora poco halagüeña, como demostró la retirada de los embajadores de los Nueve (salvo Irlanda) a raíz de las ejecuciones de septiembre de 1975, apenas unos meses antes de la muerte del dictador.

El legado de la etapa franquista en lo que a las relaciones de España con Europa se refiere es un tanto ambivalente. A partir del giro económico de 1959, la aproximación a Europa fue un objetivo compartido tanto por el régimen como por la oposición. Más allá de la confusión que ello hay podido suscitar entre la opinión pública sobre la naturaleza y significado del proyecto europeo, importa subrayar el carácter esencialmente instrumental de esta aspiración. Para el régimen, se trataba fundamentalmente de mitigar las consecuencias del proceso de integración económica en curso, y de escapar a las posibles consecuencias negativas de su exclusión. Por su parte, desde Munich la oposición vio en Europa un instrumento con el que subrayar permanentemente la incompatibilidad del régimen con los valores democráticos que ésta supuestamente encarnaba. En cierto sentido, ambos cumplieron su objetivo. A pesar del veto político de 1962, el régimen logró que la economía española se integrara cada vez más con las de los estados miembros e la Comunidad, y que se beneficiara del *boom* económico europeo de los años sesenta. Al mismo tiempo, la oposición logró que dicho veto se mantuviera, haciendo imposible el reconocimiento político del régimen por parte de las instancias europeas. Así pues, en comparación con los estados fundadores de la Comunidad, que buscaron en ésta una solución a las rivalidades y desencuentros que les habían llevado a tres conflictos franco-alemanes y dos guerras mundiales, en España el proyecto europeo interesaba sobre todo como un instrumento para la superación de su 'desviación' respecto de las grandes potencias europeas, medida en términos políticos, socioeconómicos y de presencia internacional. Ello seguramente pueda atribuirse tanto a la ausencia de España de los grandes conflictos europeos del siglo XX como a su situación geográfica periférica y su relativo retraso socioeconómico.

⁶ Gérard Chastagnaret, 'Une histoire ambiguë: les relations commerciales entre l'Espagne en les onze de 1949 à 1982', en Varios autores, *España, Francia y la Comunidad Europea* (Madrid, 1989), pp. 191-217.

Tras la muerte de Franco en 1975 se produjo una cierta convergencia entre los dos grandes objetivos descritos anteriormente. Por un lado, los primeros gobiernos de la monarquía pretendieron salir de la vía muerta que representaba la mera renegociación del Acuerdo preferencial de 1970, para pasar cuanto antes a las negociaciones para la plena adhesión. Por su parte, la oposición utilizó el veto de 1962 para garantizar que el proceso democratizador no quedara en un mero revoque de fachada, objetivo que se dio por logrado con la celebración de elecciones a Cortes (que luego serían constituyentes) en junio de 1977. Ello permitió que la solicitud de adhesión presentada por Marcelino Oreja en nombre del segundo gobierno de Adolfo Suárez el 28 de julio de 1977, inmediatamente después de las primeras elecciones democráticas, contara con el apoyo unánime tanto de las Cortes recién elegidas como de la opinión pública española en su conjunto. Aunque sin duda útil para la posterior negociación de adhesión, dicha unanimidad también explica la ausencia de un verdadero debate nacional sobre las posibles consecuencias de la misma para la sociedad española.

Además de los motivos políticos aducidos, existían también poderosos argumentos económicos a favor de la petición de adhesión. En 1977, un 48% de las exportaciones españolas se dirigían a la Europa comunitaria, porcentaje que ascendía al 57% en el sector agrícola, mientras que un 30% de las importaciones procedían de los Nueve, porcentaje que alcanzaba el 39% en el sector industrial. La tasa de cobertura de importaciones por exportaciones mejoró sensiblemente a partir de 1976, alcanzando el 100% hacia 1979, y la relación comercial española con Francia llegó a ser excedentaria a partir de 1977.⁷ Por estos y otros motivos, el desarrollo de la economía española parecía aconsejar su plena integración en el ámbito de la Comunidad en un futuro no demasiado lejano.

3. Ideas sobre Europa en una España en vías de democratización

Las ideas sobre Europa más influyentes en España durante la etapa democratizadora parecen confirmar nuestro diagnóstico sobre el carácter instrumental del europeísmo español. Aunque por motivos distintos, tanto los reformistas provenientes del régimen como los líderes de la oposición buscaron ante todo la homologación democrática del nuevo sistema político. Dada la percepción ampliamente compartida de la existencia de una evidente relación causa-efecto entre el establecimiento de un sistema político democrático y el ingreso en la Comunidad, solo el reconocimiento por parte de ésta podía tener efectos plenamente legitimadores. A pesar de que la Comunidad, como ente político, adolecía entonces de importantes déficits democráticos (recuérdese que la elección directa de los eurodiputados data tan solo de 1979), nadie cuestionó jamás la autoridad de Bruselas para expedir certificados de buena conducta democrática, que curiosamente gozaban de mucha mayor

⁷ Antonio Alonso, *España en Mercado Común. Del acuerdo del 70 a la Comunidad de Doce* (Madrid, 1985), pp. 44-73.

credibilidad que los que podían otorgar bilateralmente las principales potencias europeas. En suma, durante la transición los españoles lograron ser aceptados como europeos de pleno derecho en la medida en que fueron capaces de desarrollar instituciones y hábitos democráticos, de manera tal que los procesos de democratización y europeización llegaron a percibirse como las dos caras de una misma moneda. Este binomio fundacional tuvo importantes consecuencias para la cultura política de la nueva democracia española, y explica en buena medida el unanimismo europeísta de los años setenta y ochenta.

Como ya vimos, la fuerza homologadora de 'Europa' se debió en no poca medida a que, durante la dictadura franquista, la Comunidad (junto con el Consejo de Europa) fue la única organización internacional que aplicó la cláusula democrática hasta sus últimas consecuencias, negándose a contemplar la adhesión de estados no democráticos. Sin embargo, resulta llamativo que la Europa comunitaria nunca gozara de un predicamento comparable en Grecia o Portugal, los otros estados meridionales que compartieron con España el protagonismo inicial de la "tercera ola democratizadora" descrita por Samuel Huntington. Ello probablemente se debiera a que la exclusión española de la Europa occidental había sido mucho más prolongada e intensa que la de estos países: tanto Grecia como Portugal habían participado en la OTAN, y el país vecino se había codeado con algunas de las democracias más antiguas del continente en el seno de la EFTA. Por otro lado, la actitud acomodaticia de algunas potencias europeas hacia la dictadura militar griega establecida en 1967 parece haber mermado el prestigio de las instituciones comunitarias, debilitando la identificación previamente existente en dicho país entre la Comunidad y los principios democráticos que pretendía encarnar. De ahí en parte que, a diferencia de España, en Grecia y Portugal sus respectivas solicitudes de adhesión a la Comunidad no contaran con el apoyo unánime ni de sus Parlamentos ni de sus opiniones públicas.⁸

En relación con esta dimensión política de la relación entre España y Europa, se olvida a menudo que, en sentido estricto, los procesos de democratización y europeización no fueron simultáneos, sino consecutivos. Ningún autor solvente prolonga la duración de la transición más allá de 1982, y la mayoría la dan por terminada varios años antes, con la proclamación de la Constitución de 1978 o la elaboración de los Estatutos de Autonomía de Cataluña y el País Vasco en 1979. Cosa distinta sería el proceso de consolidación democrática, pero la mayoría también lo da por concluido a mediados de la década de los ochenta, antes (o al tiempo) de producirse el ingreso de España en la Comunidad el 1 de enero de 1986. Suscitamos esta cuestión para subrayar que, a pesar de la retórica entonces al uso, la relación entre democratización y europeización no fue tan mecánica como pudiera parecer. Así lo sugiere, por ejemplo, el impacto del intento de golpe de estado ocurrido en febrero de 1981: para unos, vino a demostrar que España no estaba preparada para ingresar en la Comunidad, mientras que otros lo interpretaron como evidencia de la

⁸ Charles Powell, 'Cambio de régimen y Política exterior: España, 1975-1989', en Javier Tusell, Juan Avilés y Rosa Pardo (eds.), *La política exterior de España en el siglo XX* (Madrid, 2000), pp. 415-419.

necesidad de que lo hiciera a la menor brevedad. En todo caso, es indudable que el deseo de ingresar en la Comunidad cuanto antes obligó a las autoridades españolas a impulsar reformas de toda índole que contribuyeron destacadamente a la democratización del Estado heredado del régimen anterior. En este sentido, es posible incluso que la expectativa del ingreso en la Comunidad fuese tan importante para la democratización de España como la adhesión en sí. En todo caso, a ojos de las elites políticas, el consenso europeísta, surgido en paralelo al consenso constitucional de 1978, parece haber actuado como una suerte de garantía de irreversibilidad democrática.

Junto con la aspiración de democratizar España a través de su incorporación a Europa, en el discurso político de los años setenta y ochenta ocupó un lugar igualmente destacado la idea, presente en el pensamiento español desde Joaquín Costa, de la europeización entendida como modernización, es decir, como superación de un atraso secular. Si acaso, la novedad radicaría en que dicha modernización ya no se definía tanto en términos de desarrollo económico, tecnológico o científico (aunque también), sino sobre todo en términos de bienestar social, entendido como consecuencia tangible de lo anterior. Así pues, de la misma manera que a los españoles no hubo que descubrirles el significado de la democracia, porque las naciones de su entorno venían disfrutando de ella desde la segunda posguerra mundial, tampoco les fue difícil definir los parámetros de una economía social de mercado y un incipiente estado de bienestar similares a los ya existentes más allá de los Pirineos.

Sin embargo, el triángulo democratización/modernización/europeización que dominó en buena medida el discurso político español durante varias décadas planteaba más incógnitas de las que suelen reconocerse. En ocasiones, la europeización, entendida como acicate o palanca para la modernización, podía estar reñida con una verdadera democratización. Así lo vino a reconocer (quizás sin saberlo) el embajador de España ante la Comunidad, Raimundo Bassols (1977-82), a la hora de resumir en 1977 las razones que justificaban la solicitud de adhesión en un texto que le servía habitualmente de *chuleta* en sus conversaciones de alto nivel:

“La Comunidad Europea, en los últimos años, ha adoptado una legislación moderna y eficaz en los aspectos económicos y sociales. España se debate en cambio en la maraña de viejas estructuras legislativas, algunas obsoletas, defendidas por sectores de la sociedad que se benefician de esta situación jurídica y de hecho. Hay que modernizarse y será necesario para ello enfrentarse a determinados grupos de presión. Es difícil tomar la decisión de cambio de legislaciones en una democracia nueva, por miedo a las repercusiones electorales que ello pudiera tener. La adhesión nos marca el camino del progreso, sin coste político alguno en la lucha electoral interna, ya que la transformación legislativa y la modernización se nos imponen desde fuera, desde la propia Comunidad, por el hecho mismo de entrar en ella. La adhesión implica la aceptación del acervo comunitario. Pero además, en los

*tiempos que corren, no hay prácticamente dudas, ni entre los partidos políticos ni en la ciudadanía, sobre la conveniencia de entrar en Europa. Es muy fácil explicar que nuestras transformaciones legislativas son la consecuencia lógica de la aceptación de la opción europea que, de manera prácticamente unánime, reclama el pueblo español y evitar con ello el coste político que las transformaciones jurídicas podrían acarrear en unas elecciones”.*⁹

Pocos testimonios de un actor político español captan como éste el carácter esencialmente instrumental del europeísmo del que hizo gala la clase política española de los años setenta, y el espíritu indudablemente monnetiano (por su escasa preocupación por los principios democráticos) con el que se hacía frente a cualquier atisbo de contradicción entre la tarea modernizadora y el proceso de europeización en curso.

Como también ilustra este texto, la aproximación a la Comunidad a partir de 1977 se vio muy influida por la visión orteguiana de *España como problema* y de *Europa como solución*. En el plano estrictamente político, ello se puso especialmente de manifiesto en relación con la propia configuración interna del Estado español, al coincidir el proceso constituyente español con el auge –un tanto efímero, como luego se constataría- del proyecto de la *Europa de las regiones* (o de las naciones sin estado, desde la óptica de los nacionalismos periféricos españoles). Aunque de forma más implícita que explícita, es indudable que durante la transición cobró cierta vigencia la idea de que una España integrada en Europa le resultaría más atractiva (o al menos más llevadera) a quienes más se habían rebelado tradicionalmente contra su encorsetamiento en una España económicamente atrasada y políticamente centralista. Más aun, desde la perspectiva del nacionalismo catalán y vasco, sobre todo, se confiaba que la cesión de competencias ‘hacia abajo’, a las comunidades autónomas, a la vez que ‘hacia arriba’, a Bruselas, haría disminuir notablemente el peso y la presencia del Estado central, pronóstico que se vería desmentido en buena medida con el paso de los años. Sea como fuere, tanto los gobiernos centrales de la época como los nacionalistas periféricos pensaron que una combinación de ‘más Europa’ y ‘menos España’ podría contribuir a resolver (o conllevar, en lenguaje orteguiano) el problema nacional/estatal español.¹⁰

Por último, cabe hablar también del proyecto europeo como instrumento para la definitiva superación de cierto complejo de inferioridad colectivo, incoado a lo largo de muchas décadas, y que no puede atribuirse exclusivamente a la sensación de

⁹ Raimundo Bassols, *España en Europa. Historia de la adhesión a la CE, 1957-85* (Madrid, 1995), pp. 169-70.

¹⁰ Miguel Ángel Quintanilla Navarro, *La integración europea y el sistema político español: los partidos políticos españoles ante el proceso de integración europea, 1979-1999* (Madrid, 2001), pp. 126-142.

rechazo acumulada durante la época de Franco.¹¹ Aunque sin duda contribuyeron a fomentarlas, las dudas o recelos que en otras latitudes se albergaban sobre la naturaleza europea de España y los españoles eran muy anteriores a la Guerra Civil y al régimen dictatorial al que dio lugar. Cabe recordar, en este sentido, que España se situaba en los límites del concepto de Europa que tenían los europeos que como tales se consideraban desde hacía mucho tiempo.¹² De ahí, por ejemplo, que don Juan Carlos sintiera la necesidad de aprovechar su discurso de proclamación como Rey para recordar solemnemente a quienes le escuchaban el 22 de noviembre de 1975 que “la idea de Europa sería incompleta sin una referencia a la presencia del hombre español y sin una consideración del hacer de muchos de mis predecesores. Europa deberá contar con España y los españoles somos europeos. Que ambas partes así lo entiendan y que todos extraigamos las consecuencias que se derivan es una necesidad del momento”, afirmación que trascendía ampliamente el ámbito de las negociaciones comunitarias entonces en curso. No obstante lo anterior, es indudable que la mayoría de la población atribuía la duración y el alcance del aislamiento internacional de España al franquismo, motivo por el cual se vinculaba la democratización a la consecución de un estatus internacional más digno.¹³

4. España y la Comunidad Europea, de la dictadura a la democracia

La muerte de Franco y la proclamación de Don Juan Carlos fueron recibidas con una mezcla de alivio y esperanza en las cancillerías de la Europa democrática. Desde el inicio mismo de su reinado, el Rey procuró mejorar en la medida de lo posible las relaciones bilaterales de España con las principales potencias europeas, política que se institucionalizó a partir de la elección del primer gobierno democrático en junio de 1977. Este deseo ya pudo constatarse durante la ceremonia de proclamación del monarca, a la que asistieron los presidentes de Francia y Alemania, Valéry Giscard d'Estaing y Walter Scheel, así como el Príncipe de Edimburgo, en representación de la Reina de Inglaterra, ninguno de los cuales había acudido al funeral de Franco. En línea con ésta política, la primera visita de Suárez al extranjero tras su nombramiento como presidente del gobierno en julio de 1976 tuvo como destino París, donde fue recibido por el primer ministro, Jacques Chirac. En octubre, Don Juan Carlos y Doña Sofía efectuaron su primera visita oficial a Francia, el primer país europeo en recibirles como Reyes de España, y al que no viajaba un jefe del estado español desde hacía más de setenta años. Giscard d'Estaing –rebautizado como *Giscard d'Espagne* por cierta prensa política de su país debido a su ansia por inmiscuirse en los asuntos españoles- devolvió la visita en junio de 1978, convirtiéndose en el primer presidente de Francia que lo hacía desde 1906.

¹¹ José María Jover, ‘La percepción española de los conflictos europeos: notas para su entendimiento’, en *Revista de Occidente*, 57, 1986, pp. 39-40.

¹² Roberto Mesa, ‘La posición internacional de España. Entre el centro y la periferia’, en *Leviatán*, no. 33, 1988, pp. 42 y ss.

¹³ Berta Álvarez Miranda, *El Sur de Europa y la adhesión a la Comunidad: los debates políticos* (Madrid, 1996), pp. 311-40.

Sin embargo, el estado europeo que desarrolló la estrategia más ambiciosa y coherente de cara a la España posfranquista -en la que participaron activamente sus gobiernos, partidos, sindicatos y fundaciones políticas- no fue Francia, sino la República Federal de Alemania.¹⁴ Hasta la muerte del dictador, dicha estrategia pretendió sobre todo contribuir al fortalecimiento de los actores políticos y sindicales que habrían de protagonizar el proceso democrático español, así como elevar el coste de la represión. Ya bajo la monarquía, los alemanes apoyaron activamente tanto a quienes impulsaban el cambio político desde el régimen autoritario saliente como a quienes aspiraban a conquistar el poder por métodos democráticos en un futuro no muy lejano. Esta doble estrategia buscaba, a medio plazo, una adhesión de España a la Comunidad que se consideraba beneficiosa para Alemania en términos políticos, económicos y geoestratégicos.¹⁵

El proceso de democratización también permitió estrechar lazos con otros estados europeos que se habían mostrado reticentes hacia España debido al carácter no democrático del régimen franquista. Lamentablemente, en el caso del Reino Unido siguió siendo un obstáculo importante el contencioso sobre Gibraltar, cuya recuperación para la soberanía española fue citada por el Rey en su discurso de proclamación. Sin embargo, tras la Declaración de Lisboa de 1981 y la reapertura unilateral de la verja fronteriza en 1982 se llegó a la firma de la Declaración de Bruselas de 1984, que puso en marcha un nuevo proceso de negociación que abrió la posibilidad de abordar todos los asuntos pendientes, incluido el de la soberanía, y que permitió una notable mejoría de las relaciones bilaterales. Las relaciones con Bélgica, uno de los estados tradicionalmente más hostiles al régimen franquista, también se beneficiaron de los estrechos vínculos existentes entre ambas familias reales, como puso de manifiesto la primera visita oficial de los Reyes de los Belgas a Madrid en 1978, y como también ocurrió con Holanda, país que recibió a los Reyes de España en 1980. En algunos casos, la normalización diplomática no exigía la superación de un rechazo o distanciamiento fruto de la incompatibilidad ideológica, sino todo lo contrario. Así sucedió con Portugal, con cuyo régimen autoritario se había firmado un Pacto Ibérico en 1942, fruto de la supuesta sintonía política entre Franco y Salazar, que resultaría más simbólica que real. A fin de sentar las bases de una nueva relación entre las dos jóvenes democracias, en 1977 se firmó un nuevo acuerdo de amistad y cooperación que marcó el fin de la crisis abierta por el asalto a la embajada de España en Lisboa en 1975.

¹⁴ Ver Charles Powell, 'La dimensión exterior de la transición política española', en *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, 18, mayo-agosto 1994, pp. 94-90 y 103-115.

¹⁵ Es interesante constatar que, a lo largo de la segunda mitad del siglo veinte, Alemania siempre tuvo una imagen positiva en España. Durante los años ochenta, salvo Italia ningún otro país europeo suscitó más admiración entre los españoles, mientras que Francia, y sobre todo el Reino Unido, fueron siempre menos populares. Curiosamente, el país europeo cuya popularidad aumentó más en España durante las tres últimas décadas del siglo veinte fue Portugal. Félix Moral, 'La opinión pública española ante Europa y los europeos'. *Estudios y Encuestas*, 17, Centro de Investigaciones Sociológicas, p. 28.

Evidentemente, la normalización de relaciones bilaterales –importante y deseable en sí misma- pretendía ante todo facilitar la pronta adhesión de España a la Comunidad. Cumplidos –al menos en parte- los requisitos políticos exigidos por el informe Birkelbach en 1962 con la celebración de las elecciones legislativas de 15 de junio de 1977, cuya limpieza y validez fueron reconocidas de inmediato por el Parlamento Europeo, el gobierno español se apresuró a presentar la solicitud de adhesión al mes siguiente. Como ya sucediera a principios de la década anterior, en tan importante decisión pesó de nuevo el temor a que Grecia y Portugal, que habían presentado sus solicitudes respectivas en junio de 1975 y marzo de 1977, pudiesen culminar sus negociaciones antes que España. A pesar de las reticencias de buena parte de los estados miembros, Grecia cumplió su propósito de distanciarse de los candidatos peninsulares, ingresando en la Comunidad de la mano de Francia en enero de 1981.

La solicitud de adhesión española a la Comunidad fue recibida con una mezcla de alegría y aprensión por parte de los Nueve. Al igual que las de Grecia y Portugal, la solicitud española reflejaba el avance de la democracia en Europa, y suponía un reconocimiento del prestigio de la Comunidad. Sin embargo, a diferencia de las otras dos, la pretensión española planteaba serios interrogantes debido al tamaño y composición de su economía. Más concretamente, en Bruselas y algunas capitales europeas se veía con preocupación la pujanza de algunos de sus productos agrícolas, el tamaño de su flota pesquera, la posible movilidad de su mano de obra, y la relativa pobreza de alguna de sus regiones.¹⁶ Desde una perspectiva española, se han solido atribuir las dificultades experimentadas en las negociaciones a la actitud reticente de Francia, y en menor medida de Italia, que sin duda contrastó con la postura más entusiasta de Alemania, e incluso del Reino Unido. Sin embargo, es necesario recordar también que las negociaciones entre España y la Comunidad difícilmente podían haberse producido en un contexto menos favorable a un acuerdo. Recuérdese que en 1979 Europa se vio sumida en la segunda gran crisis económica de la década, cuando aún no se había recuperado de los efectos de la primera. Por otro lado, los conflictos surgidos en torno a la financiación del presupuesto comunitario, el futuro de la PAC y el llamado ‘cheque británico’, dieron lugar a una situación de parálisis interna sin precedentes en la historia de la integración europea.

La primera fase de las negociaciones se abrió con la presentación de la solicitud española en julio de 1977, a la que respondió la Comisión con un dictamen favorable a la adhesión en noviembre de 1978. Tras su aprobación por el Consejo de Ministros y el Parlamento Europeo, las negociaciones formales se iniciaron en febrero de 1979. Sin embargo, a partir de ese momento Francia manifestó su interés por retrasar la apertura real de negociaciones mediante medidas tales como la exigencia de elaborar una *vue d'ensemble* antes de entrar en materia. A pesar de sus buenas

¹⁶ La adhesión de España supuso un incremento de la mano de obra agrícola de la Comunidad de un 25%; de la tierra cultivada en un 30%; de la producción de fruta fresca en un 48%; y del aceite de oliva en un 59%. Además, la flota pesquera española sumaba el 70% de la flota de los Diez; tras la adhesión, uno de cada tres pescadores comunitarios sería español.

palabras, otros estados miembros, aparentemente escandalizados por la actitud francesa, optaron por parapetarse cómodamente tras la posición de París, ocultando hábilmente sus propias reticencias. Alarmado por la actitud francesa, en noviembre de 1979 Suárez viajó a París para entrevistarse con el presidente Giscard d'Estaing y el primer ministro Raymond Barre, sin lograr ningún avance.

Los temores de los negociadores españoles se confirmaron en junio de 1980, al vincular el presidente francés la adhesión de España y Portugal a la solución de los principales problemas internos de la Comunidad, sobre todo el 'cheque británico' y la reforma del presupuesto. Aunque en España la postura del presidente se atribuyó a la proximidad de las elecciones presidenciales previstas para mayo de 1981, en realidad su actitud se asemejaba mucho a la adoptada por De Gaulle hacia el Reino Unido en los años sesenta, en el sentido de que se pretendía modificar las reglas de juego comunitarias a favor de Francia antes de que la siguiente ampliación le privase de la posibilidad de hacerlo. Así pareció confirmarlo el hecho de que François Mitterrand, elegido presidente en dichas elecciones, siguiese una política muy similar a la de su predecesor conservador, como se comprobó en junio de 1982 tras su primera visita oficial a España, al exigir a la Comisión la elaboración de un nuevo 'inventario' sobre los problemas que planteaba la ampliación. En suma, el *impasse* se produjo al insistir Francia en reformar el sistema de financiación de la PAC antes de la ampliación para evitar que el ingreso de España dañase sus intereses, a la vez que Alemania se negaba a aumentar su contribución global a las arcas comunitarias. Por si fuera poco, todo ello coincidió con una profunda crisis política en España que desembocaría en la dimisión de Suárez como presidente del gobierno y el posterior intento de golpe de estado de febrero de 1981, acontecimientos que debilitaron aún más la posición negociadora de Madrid.

A lo largo de su mandato, Suárez mostró siempre más interés por la política interior que la exterior, y dentro de ésta, prestó más atención al mundo árabe y a América Latina que a Europa y la Comunidad, como demuestra el hecho de que sólo visitara las instituciones con sede en Bruselas en una ocasión, en noviembre de 1977.¹⁷ Al mismo tiempo, el presidente temía que un desacuerdo profundo en el ámbito de la política exterior pusiese en peligro el frágil consenso constituyente, y era reacio a permitir que los partidos de la izquierda, enemigos declarados del ingreso en la OTAN, se alzaran en exclusiva con la bandera de la neutralidad y el no-alineamiento, que gozaba entonces de un indudable atractivo electoral. Por otro lado, el dirigente centrista siempre albergó serias dudas sobre la conveniencia de ingresar en la OTAN, fundamentalmente por temor a que ello socavara la autonomía y capacidad de maniobra de España en escenarios como América Latina y Oriente Medio.

Su sucesor, Leopoldo Calvo Sotelo, llegó a la presidencia del gobierno con una visión distinta del papel de España en el tablero internacional, y quiso desarrollar una política exterior "europea, democrática y occidental", como afirmó en su discurso de

¹⁷ Leopoldo Calvo Sotelo, *Memoria viva de la transición* (Barcelona, 1990), pp. 126, 144 y 233-34.

investidura el 18 de febrero de 1981. Calvo Sotelo era un decidido Atlantista, y como tal no veía contradicción alguna entre la futura presencia de España en la OTAN y su ambición de que pudiera desempeñar un papel internacional más activo; por el contrario, la negativa a definir claramente sus objetivos internacionales podía frustrar sus expectativas de influencia y relevancia. Más aún, desde su perspectiva la solicitud de ingreso en la OTAN –aprobada por el Congreso de los Diputados en octubre de 1981- podría fortalecer la posición española a ojos de otros firmantes del Tratado de Washington que también lo eran de los Tratados de Roma, haciéndola más atractiva. En suma, para Calvo Sotelo el ingreso en la OTAN era un complemento de la futura adhesión a la Comunidad, antes incluso que una consecuencia del deseo de superar una relación excesivamente asimétrica con los Estados Unidos.

La solicitud de adhesión a la OTAN, verificada finalmente en mayo de 1982, desató una amplísima controversia política en la que el debate sereno e informado sobre la política exterior española brilló por su ausencia. En este sentido, sorprende sobre todo el escaso interés prestado al análisis de las posibles consecuencias que para la futura política europea de España podría tener su ingreso en la OTAN. No obstante, hubo quien rechazó la firma del Tratado de Washington con el argumento de que disminuiría el atractivo de una futura presencia española en la Comunidad, ya que una España claramente alineada con los Estados Unidos tendría menos posibilidades de actuar como ‘puente’ entre Europa y América Latina.

Por motivos tanto políticos como económicos, el objetivo prioritario del gobierno de Felipe González surgido de las elecciones legislativas de octubre de 1982 en materia de política exterior no podía ser otro que la adhesión a la Comunidad. Como también sucedía con otros aspectos de su ‘mapa intelectual’ personal, en el europeísmo de González estaba muy presente la huella de la Generación del 14, y muy especialmente de Ortega y Gasset, que ya en 1909 había conminado al PSOE a ser “el partido europeizador de España”. Para los socialistas, el ingreso en la Comunidad tenía un enorme valor simbólico, ya que representaba la posibilidad de superar no solamente el aislamiento internacional padecido durante el franquismo, sino también lo que Ortega denominó la ‘tíbetización’ de España, es decir, su exclusión de las principales corrientes de pensamiento y desarrollo europeas. Por otro lado, el objetivo de la adhesión constituía a la vez un pretexto y un acicate para la modernización de la economía y su apertura al exterior, así como para la adaptación de la administración a las nuevas necesidades y demandas de la sociedad española.¹⁸

Al igual que en el caso británico y otros, en el proceso de adhesión de España al proyecto europeo, lo verdaderamente decisivo no fue tanto la negociación bilateral entre Bruselas y Madrid, sino la que se produjo entre los estados que ya eran miembros, y que debían alcanzar un acuerdo previo sobre el coste de la ampliación. (En realidad un país candidato no tiene gran cosa que negociar, más allá de los ritmos

¹⁸ Charles Powell, *España en Democracia* (Barcelona, 2001), p. 357.

de su aceptación de las reglas del club en el que pretende ingresar, es decir, del acervo comunitario).¹⁹ Plenamente conscientes de que dicho acuerdo dependería en buena medida de la voluntad de Francia y Alemania, González y su gobierno centraron sus esfuerzos en la profundización de sus relaciones bilaterales con ambos países, mediante la celebración de seminarios bilaterales ministeriales (en el caso francés) y otras iniciativas políticas de alto nivel.

En un primer momento, Mitterrand pareció poco dispuesto a hacer concesiones a González, a pesar de su afinidad ideológica. En línea con la actuación de su predecesor, en diciembre de 1982 el presidente francés hizo suya la tesis de que la reforma de la PAC y la solución al problema británico eran requisitos previos a la ampliación. En vista de ello, Madrid buscó la complicidad del gobierno alemán, y muy especialmente la del canciller democristiano Helmut Kohl, que era decididamente partidario de la ampliación por razones políticas, económicas y estratégicas. En mayo de 1983 González visitó oficialmente Alemania y ofreció a Kohl su apoyo incondicional al despliegue de los misiles *Pershing* en suelo alemán, a pesar de la oposición de sus correligionarios del SPD y de que el programa electoral del PSOE había defendido la eliminación de los misiles de alcance medio del territorio europeo. Este gesto contribuyó a hacer de Kohl el principal valedor de la candidatura española, como se comprobó en el Consejo Europeo de Stuttgart, celebrado en junio, en el transcurso del cual el canciller vinculó explícitamente la superación de la crisis presupuestaria comunitaria al ingreso de España y Portugal, asunto que acabaría constituyendo la llave que abriría las puertas a la ampliación. A partir de entonces quedó claro que, en lo que de Bonn dependiese, Francia no obtendría el aumento de los recursos propios de la Comunidad que pretendía, y sin el cual no se podría financiar la revisión de la PAC, de la que era la principal beneficiaria, mientras no dejara vía libre a la adhesión de España y Portugal.

Sin embargo, la actitud de Alemania no acabó con las reticencias francesas, en vista de lo cual don Juan Carlos y González se desplazaron a París en noviembre y diciembre de 1983 respectivamente, logrando que Mitterrand reconsiderase su postura. En opinión del entonces ministro de Asuntos Exteriores, Fernando Morán, al verse obligado a optar entre cargar con la responsabilidad de la exclusión de España o la posibilidad de protagonizar su adhesión, que permitiría además reequilibrar la Comunidad hacia el sur, el presidente francés comprendió finalmente que la segunda opción era sin duda la más atractiva.²⁰ Sin embargo, el punto de no retorno no se alcanzó hasta el Consejo Europeo de Fontainebleau, celebrado en junio de 1984, en el que se logró un acuerdo sobre la contribución británica a los fondos comunitarios

¹⁹ En marzo de 1985, González aprendió de Margaret Thatcher “una lección que nunca olvidaré”, cuando esta le dijo: “Quiero que sepa usted que hay dos negociaciones. Usted está haciendo ahora una, pero cuando esté sentado a la mesa del Consejo, tendrá que hacer la otra negociación, y todo lo que ahora le resulte a usted molesto tendrá que volverlo a negociar. Es lo que le aconsejo porque es lo que yo he hecho durante diez años”. Victoria Prego, *Presidentes* (Barcelona, 2000), p. 236.

²⁰ Fernando Morán, *España en su sitio* (Barcelona, 1990), pp. 281-84.

y sobre la reforma de la PAC, lo cual permitió a Mitterrand anunciar el ingreso de España y Portugal en la Comunidad el 1 de enero de 1986. A finales de 1984 el gobierno español logró que Bruselas aceptara un periodo transitorio de siete años para los productos industriales, frente a los seis que pretendía la Comisión, pero a principios de 1985 todavía no se habían superado las discrepancias existentes en algunos capítulos cruciales, entre ellos la agricultura, la pesca, asuntos sociales, Canarias y las relaciones con Portugal. Ya bajo presidencia italiana de la Comunidad, en marzo de 1985 se acordó un periodo transitorio de siete años para la integración de los productos agrícolas, con una ampliación adicional de entre cuatro y siete años para los productos españoles más competitivos. Poco después se alcanzó un acuerdo sobre la pesca, despejando el camino para la firma del Tratado y Acta de Adhesión a la Comunidad el 12 de junio de 1985, tras casi ocho años de arduas negociaciones.

Aunque algunos de los protagonistas de aquellos acontecimientos han sido reacios a reconocerlo, es indudable que la adhesión a la Comunidad estuvo estrechamente ligada a la permanencia de España en la OTAN. Evidentemente, ello no significa que los representantes de la Comunidad ni los diplomáticos de los Diez exigiesen la continuidad de España en la Alianza como requisito previo a la adhesión, porque era innecesario hacer explícito el descontento que habría producido su salida en los nueve estados pertenecientes a ambas organizaciones. Como cabría esperar de una negociación de esta complejidad, el juego entablado fue algo más sutil y sofisticado; en palabras del entonces presidente de la Comisión, Gaston Thorn, eran “cuestiones entrelazadas”. En sus contactos con los representantes de los estados miembros (salvo Irlanda, que no pertenecía a la Alianza), los negociadores españoles daban a entender que el ingreso en la Comunidad contribuiría a obtener un resultado favorable a la permanencia en la OTAN en un futuro referéndum; por su parte, algunos de sus interlocutores prometían ser más acomodaticios en las negociaciones sobre la adhesión si se les ofrecían garantías sobre la futura contribución española a la Alianza.²¹ En última instancia, la mejor prueba de la existencia de un vínculo entre ambas cuestiones fue el hecho de que González no se arriesgara a convocar el referéndum sobre la OTAN hasta octubre de 1984, una vez desbloqueadas las negociaciones con la Comunidad, ni a celebrarlo hasta marzo de 1986, cuando la adhesión de España ya se había producido. Sea como fuere, resulta no poco paradójico que una de las pocas bazas negociadoras del gobierno González en relación con la Comunidad fuese el escaso entusiasmo de la opinión pública española por la permanencia de España en la OTAN.

²¹ En opinión del entonces embajador de España en Roma, “el hecho de que estuviésemos ya integrados en el sistema de seguridad atlántico y la promesa del Presidente del Gobierno de que nos mantendríamos en él facilitó, como yo aprecié personalmente durante mi gestión diplomática numerosas veces, nuestra adhesión a las Comunidades Europeas”. Jorge de Esteban, *Asuntos Exteriores* (Madrid, 1992) p. 104.

5. Consideraciones finales

En buena medida, la adhesión de España a la Comunidad Europea puede considerarse la culminación lógica de un lento proceso de convergencia socioeconómica y política iniciado algunos años atrás. En lo que al primer ámbito se refiere, el punto de inflexión probablemente fuese el Plan de Estabilización de 1959, mientras que en el segundo cabe señalar como punto de no retorno la muerte de Franco en 1975. No obstante, ello no debiera llevarnos a subestimar las dificultades encontradas a lo largo del camino a la adhesión. A menudo se olvida, por ejemplo, que la convergencia económica de España con la Comunidad se deterioró a lo largo de la negociación: si en 1977 el PIB por habitante se situaba en el 78,7% de la media de la CE-12, en 1985 había descendido hasta el 71,8%, debido fundamentalmente al impacto de la crisis del petróleo de 1979. Salvo el Reino Unido, ningún otro país candidato a la adhesión ha experimentado un retroceso de esta naturaleza.

A pesar de las dificultades reseñadas, el resultado de las negociaciones fue razonablemente satisfactorio. En el plano institucional, España obtuvo ocho de los 54 votos del Consejo de Ministros (solo dos menos que Alemania, Francia, Reino Unido e Italia), dos de los trece miembros de la Comisión, sesenta de los 518 diputados del Parlamento Europeo, y uno de los trece jueces del Tribunal de Justicia. Teniendo en cuenta que en 1985 la población española representaba el 12% de la del conjunto de la Comunidad, y que su PIB suponía el 6,5% del total, el hecho de que, como media, el peso institucional de España fuese del 11% aproximadamente, representa un logro nada desdeñable.

Por otro lado, la adhesión a la Comunidad marcó el inicio de una radical transformación de la economía española.²² El ingreso en el mercado europeo obligó a efectuar un desarme arancelario y contingentario total a lo largo de siete años (salvo contadas excepciones), un esfuerzo considerable para una economía todavía bastante cerrada, cuyo tipo de protección efectiva frente al exterior era de un 25% en 1985, tres veces superior al de la media de sus socios comunitarios. Para ilustrar la magnitud del cambio operado basta recordar que, si en 1975 la suma de exportaciones e importaciones españolas representaba el 27% del PIB, en 1985 era ya el 36%, y tras una década de integración en la economía europea llegaría a ser del 61% en 1995, un nivel comparable al de otras economías avanzadas. A su vez, ello no fue sino el reflejo de una rápida europeización de la economía española, de tal manera que entre 1986 y 1997 las exportaciones de bienes hacia los mercados de la Comunidad aumentaron del 63 al 69%, mientras que las importaciones desde los mismos pasaron del 54 al 67% del total. Por un lado, Alemania sustituyó a los Estados Unidos como primer proveedor de España de productos industriales; por otro, las importaciones agrícolas que hasta 1986 habían procedido

²² Ver al respecto Carmela Martín, *España en la nueva Europa* (Madrid, 1998); Pedro Montes, *La integración en Europa* (Madrid, 1993); y José Viñals, *La economía española ante el Mercado Único europeo. Las claves del proceso de integración* (Madrid, 1996).

fundamentalmente de Estados Unidos y de América Latina fueron sustituidas por productos franceses. En suma, los dos grandes protagonistas políticos de la adhesión española, Alemania y Francia, fueron también sus principales beneficiarios.

Por otro lado, los beneficios económicos de la adhesión de España se manifestaron muy rápidamente. En los cinco años previos a la misma (1981-85), el PIB español había crecido a un ritmo anual medio del 1,8%, algo por debajo de la media comunitaria durante el mismo periodo, que fue del 2,1%. En cambio, en los cinco años posteriores a la adhesión (1986-90), el crecimiento medio del PIB español fue del 4,8%, casi dos puntos por encima del comunitario, que registró el 2,9%.²³

Por los motivos históricos analizados a lo largo de este artículo, el objetivo de la adhesión a la Comunidad siempre contó con el respaldo entusiasta de la mayoría de la sociedad española. En su día, algunos sostuvieron que esta unanimidad tendría consecuencias tanto positivas como negativas. Es improbable, por ejemplo, que de no haber existido este apoyo los primeros gobiernos del PSOE hubiesen podido poner en práctica la ambiciosa reconversión industrial realizada durante la década de los ochenta, que en buena medida se justificó con el argumento de que la adhesión a la Comunidad la requería. Sin embargo, durante las negociaciones también hubo quien sostuvo que el valor y significado que la sociedad española otorgaba a la adhesión a 'Europa' –hasta convertirlo en un objetivo metapolítico- dejaba a los negociadores un margen de maniobra muy escaso. Aunque así fuese, a nuestro entender el apoyo mayoritario de la sociedad a la participación de España en el proceso de integración europeo es precisamente uno de los factores que mejor explica el indudable éxito de la misma.

²³ Juan Badosa Pagés, 'La adhesión de España a la CEE', en *Información Comercial Española*, 826, noviembre de 2003.