

CUADERNOS DE HISTORIA
DE LAS
RELACIONES INTERNACIONALES

CUADERNOS DE HISTORIA
DE LAS
RELACIONES INTERNACIONALES

9

[PREMIO JOSÉ MARÍA JOVER 2012]

VANESSA NÚÑEZ PEÑAS

**TRES ESCENARIOS PARA
UNA NEGOCIACIÓN:**

**La adhesión de España a la CEE
en tiempos de Transición,
Reforma y Guerra Fría**

CEHRI

COMISIÓN ESPAÑOLA DE HISTORIA DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES

TRES ESCENARIOS PARA UNA NEGOCIACIÓN:
LA ADHESIÓN DE ESPAÑA A LA CEE EN TIEMPOS
DE TRANSICIÓN, REFORMA Y GUERRA FRÍA

© Vanessa Núñez Peñas

ISBN: 978-84-616-7158-8

ÍNDICE

Presentación	7
<i>Juan Carlos Pereira Castañares</i>	
Abreviaturas	11
Introducción	13
1. La integración en la CEE como objetivo político de la Transición española	17
1.1. Antecedentes de la significación política de Europa	18
1.2. España en la agenda Europea	22
1.3. Europa en la agenda de la Transición española	28
2. El contexto europeo de la revitalización	37
2.1. Los convulsos años setenta	38
2.2. El <i>Big Bang</i> de los ochenta	47
3. La Guerra Fría como escenario de integración y transición	55
3.1. La identidad europea en el conflicto bipolar	55
3.2. La Transición española en el marco de las relaciones occidentales	61
Conclusiones	69
Fuentes y Bibliografía	71
1. Fuentes primarias: archivos y centros documentales	71
2. Fuentes hemerográficas	73
4. Bibliografía	73

PRESENTACIÓN

LA Comisión Española de Historia de las Relaciones Internacionales (CEHRI), creada en 1991 por iniciativa de un grupo de profesores universitarios españoles para responder institucionalmente al creciente interés que en esos momentos estaba teniendo en nuestro país la *Historia de las Relaciones Internacionales*, cuenta ya con una larga historia y con un amplio conjunto de iniciativas y publicaciones, que se pueden encontrar en nuestra renovada página web (www.cehri.es/principal).

Dos de estas iniciativas vuelven a encontrarse en esta publicación que el lector tiene en sus manos. Por un lado, el número 9 de *Cuadernos de Historia de las Relaciones Internacionales*, una modesta pero ya consolidada publicación que nació en 1998 con la publicación de un excelente trabajo de uno de nuestros socios de honor, el embajador Javier Rubio. Ahora presentamos este nuevo número con portada y logo renovados

Por otro lado, este número 9 recoge el trabajo de la doctora Vanessa Núñez Peñas, premiado por unanimidad en la *Convocatoria 2012 del Premio José María Jover*, una iniciativa de la que nos sentimos muy orgullosos. Año tras año –el premio se concede bianualmente– se presentan más trabajos, más importantes y renovadores, y procedentes de investigadores españoles y extranjeros. Esto demuestra el creciente impacto de esta convocatoria.

Poco a poco la CEHRI, que cuenta con cerca de 140 socios, va tratando de sortear las dificultades económicas crecientes –dado que sólo nos sufragamos con las cuotas de los socios para conseguir financiación para la organización de actividades científicas– y otros problemas añadidos a la falta de apoyo institucional. Nuestro Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación no ha mostrado demasiado interés por nuestro trabajo, ni tampoco otras instituciones públicas, lo cual sigue confirmando esa idea repetida pero que no por ello hay que olvidar: que la relación entre el mundo de la academia y la administración que se ocupa de nuestras relaciones exteriores es casi inexistente.

A esos problemas, como aludíamos en la presentación del número 8 de nuestros *Cuadernos*, se ha añadido otro más grave: el definitivo cierre del

archivo del Ministerio de Asuntos Exteriores español, por y para siempre. Realmente resulta vergonzoso para un investigador español tener que decir o escribir esto. España es el único país, que yo conozca, del llamado por nuestros políticos “nuestro entorno”, que no tiene un archivo histórico organizado y abierto a la ciudadanía. Todos los fondos históricos se han trasladado al Archivo Histórico Nacional y al Archivo General de la Administración.

A lo largo de 2013, muchos investigadores nos pusimos a trabajar para que esta decisión no se adoptara. Gracias, en especial, a nuestro compañero y socio el profesor Carlos Sanz y a una iniciativa colectiva como H-Spain, más de 300 investigadores españoles y extranjeros suscribimos un comunicado que fue enviado al ministro de Asuntos Exteriores, así como a otras instituciones, grupos parlamentarios, medios de comunicación y universidades. Tuvo un gran eco y tanto algunos grupos parlamentarios, nunca el del Partido Popular, como algunos periódicos, especialmente *El País*, incluyeron este comunicado y presentaron iniciativas parlamentarias en las Cortes.

El ministro García-Margallo respondió, por fin, en carta personalizada al profesor Carlos Sanz el 2 de agosto de 2013. Por un lado, reconociendo la existencia de las limitaciones para la investigación recogidas en el Acuerdo –“secreto”– del Consejo de Ministros del Gobierno de Rodríguez Zapatero de 15 de octubre de 2010, comprometiéndose a preparar un nuevo proyecto gubernamental “que permita un acceso más fácil y libre a la documentación con algunas excepciones” y siempre en relación con el contenido de la esperada Ley de Transparencia. Por otro lado, la decisión de septiembre de 2012 de trasladar toda la documentación histórica del MAEC a otros archivos y los consiguientes problemas para los investigadores son “entendidas” por el ministro pero, sigue diciendo, “dichas dificultades no pueden ser más que transitorias y temporales”. Reconociendo las dificultades del traslado afirma que prácticamente toda la documentación ya se encuentra en el AHN y en el AGA “Por lo tanto, los investigadores pueden ya dirigirse a esos Archivos para la consulta de la documentación” (sic).

La realidad es muy distinta y es este lugar donde hay que denunciarla, entre otros. Aún no se ha aprobado la Ley de Transparencia y no sabemos bien las limitaciones o restricciones que va a suponer esta nueva normativa para la investigación en temas de relaciones internacionales y política exterior. Hasta el momento las posibilidades de trabajar en el AHN y, especialmente, en el AGA son numerosas, pues tienen que catalogar los nuevos fondos, no hay personal, no hay espacio, etc., según nos van comunicando.

Para más problemas añadidos de la actitud de este gobierno para con los investigadores, el Ministerio de Defensa sigue sin permitir la consulta de los 10000 documentos que estaban perfectamente catalogados para su consulta, del periodo comprendido entre 1936 y 1968. En fin, los problemas no pueden ser mayores, pero tenemos que seguir reivindicando nuestro derecho como ciudadanos a la consulta de la documentación oficial, con las limitaciones temporales o temáticas que se decidan, siempre de forma pública y abierta. Esperamos vuestras iniciativas y comentarios sobre toda esta problemática.

A pesar de ello, una investigadora como Vanessa Núñez ha podido presentar un trabajo excepcional titulado “Tres escenarios para una negociación: la adhesión de España a la CEE en tiempos de Transición, Reforma y Guerra Fría”. La Dra. Núñez ha sido Becaria de Investigación en el Departamento de Historia Contemporánea de la Universidad Complutense, presentó su Tesis con Mención Europea y es miembro del Grupo de Investigación de Historia de las Relaciones Internacionales.

Su trabajo, dividido en tres partes, de acuerdo con la propia propuesta del título, aborda el difícil camino de un país europeo, con un papel destacado en la historia continental, pero que ha vivido las relaciones con Europa con una intensidad, con una diversidad de percepciones, oscilando entre la obsesión en la búsqueda de una confirmación de su “ser europeo” y una alternativa a fracasos y frustraciones en otros ámbitos. Europa pasó a ser desde el franquismo la Comunidad Europea y, desde la transición, la Unión Europea. El camino fue muy difícil y desde el 9 de febrero de 1962, cuando el ministro Castiella envió la famosa carta por la que pedíamos por vez primera un posible acercamiento, una asociación a la Comunidad, hasta el 1 de enero de 1986, momento en el que por fin entramos en la Comunidad Europea, ¡pasaron 24 años!

Como muy bien expone la Dra. Núñez, la integración en la Comunidad fue un objetivo compartido, consensuado y apoyado por la opinión pública desde el inicio de la transición. No obstante, nuevas dificultades aparecieron en la renovada petición de 1977. Ahora ya no había obstáculos políticos, ahora empezaban los más complicados, los económicos. Un excelente trabajo, sólidamente elaborado con una amplitud de fuentes españolas y extranjeras; un numeroso aparato crítico; una sólida metodología y unas conclusiones renovadoras, creo que permiten afirmar que el jurado que eligió este trabajo como el mejor para recibir el *Premio José María Jover 2012* acertó plenamente. Ahora nuestros socios y los lectores juzgarán.

Juan Carlos Pereira Castaños

Nuevos retos se nos avecinan en un entorno de crisis, incertidumbre y desánimo por todas partes. Pero nuestra obligación es continuar trabajando a favor de la materia que nos une, *la Historia de las Relaciones Internacionales*; de nuestras investigaciones, de la docencia que impartimos desde la enseñanza secundaria a la de posgrado, de nuestros derechos como ciudadanos de un país moderno y europeo. Necesitamos toda la ayuda y el apoyo que cada uno de vosotros pueda ofrecernos en este objetivo. Gracias.

Juan Carlos Pereira Castaños

Presidente de la CEHRI

Comisión Española de Historia de las Relaciones Internacionales

Departamento de Historia Contemporánea

Facultad de Geografía e Historia

C/ Profesor Aranguren s/n

Universidad Complutense - 28040 Madrid

www.cehri.net

ABREVIATURAS

AC-CONS	Archives Centrales du Conseil européen
ACMP	Archivo Central del Ministerio de la Presidencia
AECE	Asociación Española de Cooperación Europea
AGA	Archivo General de la Administración
AGMAE	Archivo General del Ministerio de Asuntos Exteriores
AH-COMM	Archives Historiques de la Commission européenne
AMAEF	Archive du Ministère des Affaires étrangères français
AUE	Acta Única Europea
CARDOC	Centre Archivistique et Documentaire du Parlement européen
CED	Comunidad Europea de Defensa
CEE	Comunidad Económica Europea
COREPER	Comité de Representantes Permanentes
CPE	Cooperación Política Europea
CSCE	Conferencia para la Seguridad y Cooperación en Europa
EFTA	European Free Trade Association
ETA	Euskadi Ta Askatasuna
FMI	Fondo Monetario Internacional
FRAP	Frente Revolucionario Antifascista y Patriota
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade
GHistRI	Grupo de Investigación de Historia de las Relaciones Internacionales
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
OECE	Organización Europea de Cooperación Económica
OTAN	Organización del Tratado Atlántico Norte
PAC	Política Agrícola Común
PE	Parlamento Europeo
PESC	Política Exterior y de Seguridad Común
PSOE	Partido Socialista Obrero Español
RFA	República Federal Alemana
SERCE	Secretaría de Estado para las Relaciones con las Comunidades Europeas

SEUE	Centro de Documentación de la Secretaría de Estado para la Unión Europea
SME	Sistema Monetario Europeo
TNA	The National Archives
UCD	Unión de Centro Democrático
UE	Unión Europea
URSS	Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas

INTRODUCCIÓN

«Los trece comisarios de la Comunidad son visitados con frecuencia por un fantasma. No tiene rasgos humanos, pero muchos temen que tenga incluso manos y pies. El fantasma se relaciona con las solicitudes de ingreso de Grecia, España y Portugal, y presenta los siguientes rasgos: la Comunidad de los hasta ahora nueve estados miembros ha llegado en 1984 a constar de doce, pero ya no existe el mercado común agrario, la unión aduanera sólo existe hacia el exterior, en política interior Francia, Gran Bretaña, Irlanda y los tres nuevos estados han adoptado limitaciones a la importación en perjuicio de los vecinos y, en consecuencia, la República Federal ha suspendido sus pagos a los fondos de la Comunidad».

Erich Hauser

Con esta sombría imagen comenzaba Erich Hauser un artículo publicado en el periódico local de Bonn, *General Anzeiger*, sobre los debates que en el otoño de 1977 instituciones y estados miembros protagonizaban sobre la situación interna de la CEE y los pronósticos ante una nueva ampliación¹. La única nota discordante dentro del creciente pesimismo parecía protagonizarla, en palabras del propio Hauser, el presidente de la Comisión, Roy Jenkins, partidario de fortalecer internamente la Comunidad antes de que explotara o sucumbiese ante la sorpresa de unos gobiernos europeos que esperaban pasivamente el final del temporal. El propio Jenkins reconoció años después en sus memorias que durante sus primeros meses en Bruselas se sintió superado por los problemas, puenteados por los presidentes nacionales, y observado desde el escepticismo por la opinión pública². El año de 1977 fue, desde el principio, un año complejo.

1 HAUSER, Erich: «Por Bruselas se pasea el fantasma de las solicitudes de ingreso», en *General-Anzeiger*, 7 de octubre de 1977, p. 2. Traducción de la embajada de España en Bonn disponible en AGMAE, leg. R12558, exp. 3.

2 JENKINS, Roy: *A Life at the Centre*, Londres, Politico's, 2006, pp. 456-463.

En diciembre de 1976, mientras que en España se aprobaba la Ley para la Reforma Política, tenía lugar en Bruselas un acto protocolario con motivo de la presentación de las credenciales de Raimundo Bassols como nuevo jefe de la Misión de España ante las Comunidades Europeas. En su reunión con el presidente de la Comisión, François-Xavier Ortoli, y del Consejo, en ese momento el holandés Max van der Stoel, el embajador Bassols presentó los avances logrados en la reforma política y el objetivo de presentar la solicitud de adhesión a las Comunidades tan pronto como la situación interior lo permitiera. Manifestó igualmente su esperanza de que la voluntad española fuera correspondida en su momento con «idéntica voluntad política de admisión por parte de las Comunidades Europeas», pues de otro modo no sería fácil resolver las dificultades técnicas que evidentemente surgirían durante la negociación. La respuesta recibida fue, en palabras del propio embajador, de cautela y reserva³. El presidente Ortoli se detuvo en justificar los problemas que a nivel decisorio habían surgido tras la primera ampliación de la CEE y la sensación de alarma que había cundido entre los estados miembros al pensar que nuevas adhesiones podían multiplicar los problemas ya existentes, mientras que van der Stoel habló de la existencia de un periodo de reflexión en las Comunidades. El propio Bassols le trasladaba estas primeras impresiones a Marcelino Oreja de la siguiente forma:

«El problema se plantea por razones que están aflorado a la superficie. En la actual confusión comunitaria las decisiones son difíciles y se resienten casi siempre de la presión descarada de los países grandes. Los países pequeños, tipo Benelux, están amenazando a los grandes con entorpecer la entrada de nuevos miembros para evitar que ésta sea una Babel comunitaria. Podría ser que lo que están pretendiendo es un cambio de concesiones consistente en que admitirían la entrada de nuevos miembros si la regla de la unanimidad que rige las decisiones de las Comunidades fuera sustituida por una regla de mayoría que diese a los pequeñitos mayor influencia»⁴.

Efectivamente, aun antes de que España depositara formalmente su solicitud de adhesión, las instituciones europeas eran ya un hervidero de debates en cuanto que Grecia y Portugal ya habían presentado sus demandas y el

3 Despacho del embajador Raimundo Bassols al Ministro Marcelino Oreja, Bruselas, 15 de diciembre de 1976. AGMAE, leg. R15571.

4 Ibidem.

caso español se veía cercano. Preocupaba sobre todo el impacto económico, la eficiencia de las políticas comunes y el buen funcionamiento institucional; motivo por el que el Parlamento Europeo⁵ encargó a Jean Durieux en el mes de julio de 1977 un informe en el que se identificaran los posibles problemas venideros⁶, e inquietudes de las que se hizo partícipe a Marcelino Oreja en el momento en el que presentó en Bruselas la candidatura oficial como ministro de Asuntos Exteriores del Gobierno español⁷.

El documento solicitado a Durieux no tenía la intención de ofrecer un estudio exhaustivo de las consecuencias de la ampliación, sino simplemente crear un debate entre el Consejo y la Comisión, por un lado, y los diferentes grupos parlamentarios, por otro. No obstante, presentado a finales del mes de agosto, la mecánica de trabajo que estableció sirvió de inspiración a todos los informes y documentos de trabajo que posteriormente se recopilaron en el conocido como el *Fresco*, sobre todo en lo referente a la estructura de preguntas-respuestas como eje principal de los debates que debían acompañar esta nueva fase de la integración europea. Un análisis de todas ellas nos permiten identificar las tres grandes cuestiones o focos de preocupación que acompañarían a todo el proceso de negociaciones: los efectos políticos e institucionales de una nueva ampliación, los verdaderos objetivos de la integración europea, y el proceso de toma de decisiones y competencias de cada una de las instituciones comunitarias⁸.

Durieux consideraba que una ampliación de la Comunidad debía servir como base para un fortalecimiento político, institucional, social y económico de Europa en las tres vertientes implicadas: la comunitaria, propiamente dicha, la conformada por los nueve Estados Miembros, y la de los tres nuevos candidatos. Una triple oportunidad que obligaba a todos los implicados a reflexionar sobre los problemas, buscar soluciones y afrontar las negociaciones –que ya entonces se vaticinaban largas y complejas– de la manera

5 Aunque hasta la celebración de las primeras elecciones por sufragio universal directo en 1979 tendríamos que hablar de Asamblea Parlamentaria, para evitar la doble definición a lo largo de estas páginas nos referiremos siempre a la cámara como Parlamento Europeo.

6 Nota informativa C/58/77 sobre la reunión de la Comisión Política de la Asamblea Parlamentaria, Bruselas, 14 de julio de 1977. AC-CONS, fondo CM5 ADH3: traitement par l'Assemblée du dépôt éventuel d'une demande d'adhésion par l'Espagne.

7 Resumen de K. D. Ebermann del encuentro mantenido entre Roy Jenkins y Marcelino Oreja, Bruselas, 27 de julio de 1977. AH-COMM, BAC 147/1991, dossier número 137.

8 Report on the prospects of enlargement of the European Community (PE 49.972), 26 de agosto de 1977. CARDOC, PE0 AP RP/POLI. 1961 A0-0479/78.

más objetiva posible y lejos de reacciones emocionales que desplazasen el interés común de todos detrás de intereses nacionales concretos.

El contexto internacional en el que se insertaba este periodo de reflexión no era el más propicio, pues la crisis económica y los problemas de adaptación de la Comunidad tras la primera ampliación parecían haber reforzado las posturas egoístas de los estados miembros. Como Hauser decía en el artículo con el que abríamos estas páginas, los *tácticos de la demora* se habían hecho fuertes en Bruselas y apostaban por dejar pasar el tiempo, quizá pensando en que los problemas se solucionarían solos, o quizá esperando que los nuevos candidatos –por lo menos Portugal y España– se cansarían y acabarían por retirar sus solicitudes de adhesión⁹. Un ritmo que contrastaba con la *taquicardia política* que la transición a la democracia había acostumbrado a la clase política y a la opinión pública españolas, y que empeoraría en los primeros años de la década de los ochenta como consecuencia del recrudescimiento de la crisis económica y política en un continente europeo al que se demandaba una identidad y una posición bien definidas en el sistema internacional de la segunda guerra fría. Tres escenarios, por tanto, para el desarrollo de unas negociaciones en las que ampliación y reforma se daban estrechamente la mano: Transición española, adaptación europea y conflicto bipolar.

9 HAUSER, E., *Op. Cit.*

LA INTEGRACIÓN EN LA CEE COMO OBJETIVO POLÍTICO DE LA TRANSICIÓN ESPAÑOLA

Si ha habido una máxima que se ha repetido con tenacidad al hablar de la historia de España del siglo XX, ésta ha sido sin duda aquélla que pronunciara Ortega y Gasset en la Sociedad El Sitio de Bilbao en marzo de 1910 identificando España como problema y Europa como solución¹⁰. La normalización con las democracias de Europa occidental fue ya una preocupación constante entre los intelectuales del Regeneracionismo y, tras el final de la Guerra Civil española y la segunda guerra mundial, un objetivo común entre la heterogénea oposición antifranquista. La vinculación entre los conceptos de europeísmo y democracia se mantuvo muy estrecha durante todo el franquismo, relacionando explícitamente la normalización de la política exterior española con un cambio en la naturaleza política del régimen. Sin embargo, en el momento de la muerte de Franco en noviembre de 1975, sólo tres organismos internacionales permanecían vetados –Consejo de Europa, OTAN y Comunidades Europeas–, y sólo quedaba por establecer relaciones con Israel, México y los países del Este. Y a pesar de ello, cuando José María de Areilza organizó el primer Ministerio de Asuntos Exteriores de la Transición, subrayó como una de las grandes líneas de la nueva política exterior el objetivo de «hacer que España ocupe el lugar que le corresponde en justicia y por derecho»¹¹.

En pleno proceso de democratización, poco después de la celebración de las primeras elecciones democráticas y un año antes de la ratificación de la Constitución de 1978, España entró en el Consejo de Europa. Más difícil fue la entrada en la OTAN, pues aunque España ya estaba integrada en los mecanismos de defensa occidentales desde la firma de los pactos con

10 «Regeneración es inseparable de europeización; por eso apenas se sintió la emoción reconstructiva, la angustia, la vergüenza y el anhelo, se pensó la idea europeizadora. Regeneración es el deseo; europeización es el medio de satisfacerlo. Verdaderamente se vio claro desde un principio que España era el problema y Europa la solución», en ORTEGA Y GASSET, José: «La pedagogía social como programa político», en *Obras Completas*, Madrid, Revista de Occidente, 1963, vol. I, p. 521.

11 OREJA, Marcelino: *Memoria y esperanza. Relatos de una vida*, Madrid, Esfera, 2011, p. 126.

Estados Unidos en 1953, la pertenencia a la Alianza Atlántica no logró los apoyos y el consenso que en líneas generales reinaba en la Transición española¹². Las relaciones con las Comunidades Europeas eran también fluidas y desde 1970 venían orquestadas por el Acuerdo Comercial Preferencial, marco de la asociación de España con la CEE y de unas ventajas comerciales que beneficiaron tanto a la economía de los Estados Miembros como a la española¹³. Si en el caso de la OTAN las relaciones establecidas durante el franquismo fueron identificadas por muchos como una muestra de apoyo al régimen y fue causa del desacuerdo creado en torno a la adhesión o no a la Alianza Atlántica, en el caso de la CEE no se hizo la misma valoración y de forma unánime se interpretó la adhesión como el broche de la transición y el reconocimiento por parte de Europa de una democracia real y consolidada.

1.1. Antecedentes de la significación política de Europa

En cuestión de apenas una década, el régimen franquista logró superar el férreo aislamiento al que fue sometido tras la derrota de las potencias del Eje y pasar a ser reconocido en el sistema internacional puesto en marcha en 1945. Prueba de ello fueron la progresiva vuelta de los embajadores a Madrid, la firma de los acuerdos con Estados Unidos y el Concordato con la Santa Sede en 1953, la entrada como miembro de pleno derecho en las Naciones Unidas en 1955, tres años después en el FMI y el Banco Mundial, y en 1959 en la OECE. A la altura de 1962, España participaba en veinticuatro organizaciones europeas de carácter intergubernamental¹⁴ y se veía factible una posible asociación al proyecto puesto en marcha sólo cinco años antes con los Tratados de Roma.

La puesta en marcha del proyecto de integración europea despertó el interés de oposición y Gobierno. Para unos se convirtió en un espacio en el que poder criticar y proponer alternativas a un régimen dictatorial. Para otros, en una preocupación por cómo podía influir en el incipiente desarrollo español en un momento, la segunda mitad de los años cincuenta, en el

12 POWELL, Charles T.: *El amigo americano. España y estados Unidos: de la dictadura a la democracia*, Barcelona, Gutenberg, 2011, pp. 306 y ss.

13 ALONSO, Antonio: *España en el Mercado Común. Del Acuerdo del 70 a la Comunidad de Doce*, Madrid, Espasa Calpe, 1985, pp. 44-73.

14 MORENO JUSTE, Antonio: *Franquismo y construcción europea (1951-1962)*, Madrid, Tecnos, 1998, pp. 79-80.

que la oposición se hacía más visible dentro y fuera de las fronteras, y las reformas planteadas por la nueva tecnocracia del régimen necesitaban el mercado europeo para el desarrollo económico y el éxito del Plan de Estabilización¹⁵. Por este motivo el interés del régimen de Franco fue *in crescendo*, valorando todas las opciones de mercado disponibles en Europa, hasta que Reino Unido, Irlanda y Dinamarca¹⁶ solicitaron su adhesión a la CEE en 1961 y la alternativa de la EFTA perdió todo su valor en un momento en el que, además, se aprobaba la puesta en marcha de la PAC¹⁷.

El éxito de la integración europea podía tener duras consecuencias para el desarrollo económico español, pues como reconoció el propio Alberto Ullastres, como ministro de Comercio y principal responsable de la liberalización económica del franquismo, «la estabilización hay que hacerla en España desde el extranjero»¹⁸. De este modo, a comienzos de 1962 el Gobierno franquista se planteó la necesidad de solicitar «la apertura de negociaciones con objeto de examinar una posible vinculación» con la CEE, demanda que fue enviada por escrito el 9 de febrero desde el Ministerio de Asuntos Exteriores y firmada por Fernando María Castiella, si bien el interés y las directrices venían claramente de una sección del organigrama mucho más económica que política, como era Comercio.

En cambio, para la oposición entablar relaciones con la Comunidad Europea tenía una vertiente mucho más política, considerando europeí-

15 CRESPO MACLENNAN, Julio: *España en Europa, 1945-2000. Del ostracismo a la modernidad*, Madrid, Marcial Pons, 2004, pp. 40-57.

16 Poco después se sumaría una cuarta solicitud, la de Noruega, aunque el país escandinavo retiraría su candidatura en 1972 tras ser rechazada por referéndum (episodio que se repetiría en 1994). Sobre las relaciones Noruega-UE, *vid.* TANIL, Gamze: «Ideas, identities and the EU-Attitudes of the Political Elite in Norway», en *European Journal of Social Sciences*, vol. 24, núm. 3, 2011, pp. 318-129.

17 La EFTA, fundada en 1960 por Austria, Dinamarca, Noruega, Portugal, Suecia, Suiza y Reino Unido, surge como alternativa a la CEE en manos de aquellos países que no estaban dispuestos a ceder soberanía a favor de unas instituciones supranacionales pero que, al mismo tiempo, eran conscientes de la importancia de crear un espacio de librecambio. Por su naturaleza puramente comercial era la opción más factible para que España se integrara en un organismo regional, pero al coincidir la entrada en vigor de la PAC con la solicitud de adhesión de nuevos miembros hacía que perdiera todo su valor para los intereses comerciales de España (*Vid.* BASSOLS, Raimundo: «España y las Comunidades Europeas», en OREJA AGUIRRE, Marcelino; SÁNCHEZ MANTERO, Rafael (coords.): *Entre la historia y la memoria: Fernando María Castiella y la política exterior de España (1957-1969)*, Madrid, Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, 2007, pp. 221-226).

18 ESTEFANÍA, Joaquín: *La larga marcha. Medio siglo de política (económica) entre la historia y la memoria*, Barcelona, Península, 2007, p. 92.

zación un sinónimo de democratización¹⁹. Desde el interior, asociaciones europeístas *toleradas* por el régimen franquista, como la AECE, se mostraban satisfechas por la decisión y esperaban que fuera el primer paso de la normalización política y económica de España²⁰. Mucho más contundentes fueron los mensajes desde el exilio, que consideraban que la aceptación de la demanda franquista supondría la consolidación de la dictadura y se movilizaron para que la izquierda europea rechazara la solicitud española²¹. Sin entrar a valorar la importancia o no que tuvieron sus acciones, lo cierto es que el Grupo Socialista protagonizó desde el Parlamento Europeo un firme rechazo a la solicitud española que, sumado a la actitud entre el desinterés y la ambigüedad adoptada por la Comisión y el Consejo, se saldó con una tibia respuesta a la *carta Castiella* que no pasó del acuse de recibo en el mes de marzo²². Pero el apoyo a los demócratas españoles tampoco estuvo nunca claramente definido, tal y como quedó patente unos meses después tras la represión sufrida por los europeístas españoles que decidieron asistir al IV Congreso del Movimiento Europeo celebrado en Munich en junio de 1962.

Entre los 118 delegados de asociaciones y organizaciones españolas que acudieron a la invitación de Maurice Faure estaban representadas prácticamente todas las tendencias políticas. Sólo faltaban «los totalitarios de ambos lados», como reconocería Salvador de Madariaga, presidente de la delegación española, en referencia a franquistas y comunistas²³. Eso significaba que, por primera vez desde la Guerra Civil, 80 españoles del interior y 38 del exilio dejaban de lado sus diferencias y se sentaban en la misma mesa para discutir sobre el futuro de España. El resultado fue una resolución en

19 Sobre esta identificación, *vid.* MORENO JUSTE, Antonio: «El proceso de construcción europea y las relaciones España-Europa», en *Circunstancia*, mayo de 2011, núm. 25. Y sobre el discurso democrático en el proceso de europeización, *vid.* CONWAY, Martin; DEPKAT, Volker: «Towards a European History of the Discourse of Democracy: Discussing Democracy in Western Europe, 1945-60», en CONWAY, Martin; PATEL, Kiran Klaus: *Europeanization in the Twentieth Century. Historical Approaches*, Londres, Palgrave Macmillan, 2010, pp. 132-156.

20 Sobre las asociaciones y organizaciones europeístas españolas, tanto del interior como del exilio, *vid.* CAVALLARO, María Elena: «EL europeísmo y la oposición desde el franquismo hasta la Transición democrática», en QUIROSA-CHEYROUZE Y MUÑOZ, Rafael: *Historia de la Transición en España. Los inicios del proceso democratizador*, Madrid, Biblioteca Nueva, 2007, pp. 381-394, y LÓPEZ GÓMEZ, Carlos: «El europeísmo en España. La sociedad civil ante el proceso de construcción europea», en *Circunstancia*, mayo de 2011, núm. 25.

21 CRESPO MACLENNAN, J., *Op. Cit.: España en Europa...*, p. 77.

22 MORENO JUSTE, A., *Op. Cit.: Franquismo y...*, pp. 241-256.

23 CRESPO MACLENNAN, Julio: *Forjadores de Europa. Grandes europeístas y euroescépticos del siglo XX*, Barcelona, Destino, 2009, p. 225.

la que exigían la democratización de España como condición para su admisión en la CEE en cualquiera de las fórmulas reconocidas en los Tratados de Roma, ya fuera adhesión o asociación, y la respuesta del régimen de Franco, contundente, no se hizo esperar. El encuentro fue tachado peyorativamente como *contubernio* y los asistentes que habían viajado desde España y decidieron volver, acosados, detenidos y algunos de ellos desterrados a las Islas Canarias²⁴.

Para los demócratas españoles el IV Congreso de Munich fue un episodio clave en la historia de España del siglo XX, quizá una de las primeras piedras sobre las que más de una década después pudieron apoyarse los protagonistas de la Transición. Fue entonces cuando los grupos que componían la variopinta oposición antifranquista entraron en contacto unos con otros, superaron el foso que separaba las dos Españas de la Guerra Civil y esbozaron un primer proyecto común de futuro²⁵. En cuanto a la influencia que la represión a los participantes pudo tener en las relaciones con la CEE, ésta es más difícil de valorar. Se produjo una oleada de manifestaciones contra el régimen de Franco y toda una serie de declaraciones desde Estados Miembros e instituciones europeas en las que se hablaba de incompatibilidades²⁶, pero el proceso de discusión sobre la posibilidad de vincular la economía española al proyecto de integración europea siguió en todo momento sobre la mesa. Los contactos se limitaron durante dos años a tanteos y maniobras superficiales, hasta que en enero de 1964 Castiella decidió enviar una segunda carta a las Comunidades recordando la solicitud anterior²⁷. Ese mismo año, sin que se produjeran grandes cambios en la situación política de España, comenzaron las conversaciones que finalizarían con la firma del Acuerdo Comercial Preferencial de 1970.

24 SATRÚSTEGUI, Joaquín (dir.): *Cuando la transición se hizo posible*. El «contubernio de Munich», Madrid, Tecnos, 2013.

25 Entrevista del Grupo de Investigación de Historia de las Relaciones Internacionales (GHistRI) con Fernando Álvarez de Miranda, en Madrid, el día 27 de mayo de 2008.

26 CRESPO MACLENNAN, J., *Op. Cit.: España en Europa...*, pp. 85-87.

27 BASSOLS, Raimundo: *España en Europa. Historia de la adhesión a la CE, 1957-1985*, Madrid, Política Exterior, 1995, p. 45.

1.2. España en la agenda Europea

La solicitud española era un asunto de primer orden para los intereses económicos del franquismo y para las aspiraciones políticas de la oposición. En función del grado de asociación que se alcanzara, podía interpretarse como un éxito más en la normalización internacional del régimen, o un apoyo explícito al programa político de los demócratas. El resultado final contentó a todos: la economía española vio cómo se abrían las puertas de un importante mercado mientras que periódicamente se mandarían avisos de alerta sobre una situación política que no gustaba en Europa. Fue una *salida elegante* en la que prácticamente nadie resultó menospreciado.

Para las instituciones comunitarias de los sesenta España no dejaba de ser una cuestión secundaria en un momento en el que apenas se habían puesto en marcha y se enfrentaban ya a la necesidad de redefinirse ante la demanda de adhesión de cuatro nuevos países y la política europea desplegada por Charles De Gaulle tras su llegada al Elíseo. «Hemos entrado en el tiempo de la paciencia», diría Jean Monnet²⁸. Pese a los esfuerzos de muchos grandes europeístas de la talla del propio Monnet o Walter Hallstein –presidente de la primera Comisión–, primero para que el gobierno británico se interesara por el proyecto europeo y solicitara su adhesión, después para facilitar al máximo las negociaciones que hicieran posible la primera ampliación, el Presidente francés se convirtió en el principal obstáculo vetando en dos ocasiones la candidatura británica y paralizando toda evolución del proyecto europeo que implicara demasiada cesión de soberanía por parte de Francia. En el programa de su política exterior se contemplaba la necesidad de fortalecer Europa, pero siempre con Francia como eje central de la política europea y sembrando dudas sobre la posibilidad de que el Reino Unido abriera con su entrada una puerta a la influencia estadounidense²⁹.

Hubo que esperar a la dimisión de De Gaulle tras las movilizaciones sociales de mayo del 68 y la derrota en el referéndum sobre la reforma constitucional de 1969 para que la política europea de Francia cambiara y permitiera a la Comunidad cerrar gran parte de los capítulos abiertos. Entre ellos, las negociaciones para la primera ampliación, las cuales se llevaron a cabo entre 1970-1972, para entrar en vigor en 1973, y la firma del Acuerdo Co-

28 MONNET, Jean: *Memorias*, Madrid, Encuentro, 2010, p. 519.

29 CRESPO MACLENNAN, J., *Op. Cit.: Forjadores...*, pp. 160-166; LACOUTURE, Jean: *De Gaulle. Vol. 3 Le souverain, 1959-1970*, París, Éditions du Seuil, 1986, pp. 325-342.

mercial Preferencial con España el 29 de junio de 1970. Cabe entonces preguntarse si los obstáculos que encontraron los negociadores españoles, más que por la incompatibilidad del régimen político, tuvieron relación con la profunda crisis que entonces atravesaba el proyecto europeo³⁰. En las etapas más recientes de la historia de la integración es evidente que la democracia aparece claramente como requisito previo a la adhesión de nuevos países, pero en los primeros años esta condicionalidad política no estaba tan clara, dado que la naturaleza de la Comunidad Europea era marcadamente técnica y económica³¹. Sólo en el conocido como Informe Birkelbach, documento presentado el 15 de enero de 1962 por el eurodiputado socialista alemán Willy Birkelbach a la Comisión Política del Parlamento Europeo, se planteaban algunos aspectos políticos e institucionales a tener en cuenta ante futuras adhesiones o asociaciones. Y aunque en sus páginas se pudieron identificar algunas condiciones políticas previas, primero hay que tener en cuenta que el informe iba dirigido a las solicitudes presentadas hasta la fecha –Irlanda, Reino Unido y Dinamarca para la adhesión y, sobre todo, Grecia y Turquía para la asociación–, y segundo, el poder de decisión del Parlamento en los sesenta era mínimo en las instituciones europeas³².

Las únicas menciones explícitas a la situación española se daban en algunas preguntas planteadas por los grupos de izquierda, sobre todo después de episodios de represión franquista como la acontecida tras el Congreso de Munich, o como cuando tras la firma del Acuerdo de 1970 la Comisión Europea no dudó en hacer llegar a Madrid expresiones de *inquietud amistosa* por el futuro de las relaciones comerciales si el desenlace de causas abiertas contra grupos de oposición como el Proceso de Burgos o el Proceso 1001 iba en contra de la filosofía de los socios comunitarios³³. La Comisión recalcó siempre que no quería injerirse en los asuntos internos de España, pero el mensaje estaba claro en un contexto en el que las bases del Acuerdo Comercial tenían que ser revisadas tras la ampliación de seis a nueve Estados Miembros³⁴.

30 MORENO JUSTE, A., *Op. Cit.*, p. 242; POWELL, Charles T.: «La larga marcha hacia Europa: España y La Comunidad Europea (1957-1986)», en MORATA, Francesc, MATEO, Gemma (eds.): *España en Europa, Europa en España (1986-2006)*, Barcelona, CIDOB, 2007, pp. 47-51.

31 FERNÁNDEZ SORIANO, Víctor: «Las Comunidades Europeas frente al franquismo», en *Cuadernos de Historia Contemporánea*, 2010, vol. 32, pp. 153-174.

32 *Ibidem*.

33 BASSOLS, R., *Op. Cit.: España en Europa...*, pp. 62-65, 86 y ss.

34 Las negociaciones para la primera ampliación de la CEE comenzaron al día siguiente de la firma del Acuerdo Comercial Preferencial con España, y el ingreso del Reino Unidos, Irlanda y

Mucho más contundente fue la respuesta europea a los últimos fusilamientos del franquismo en septiembre de 1975. Hasta entonces la tónica general había sido la de denunciar la falta de democracia en España y la violación de los derechos humanos en informes que periódicamente preparaban instituciones como el Parlamento Europeo o el Consejo de Europa, pero pocas veces se ponían en duda las relaciones establecidas con el régimen franquista. Los grupos más duros en este sentido eran siempre los socialistas y comunistas, mientras que los conservadores y liberales consideraban contraproducente aislar a España y acusaban al ala izquierda de la cámara de ser más exigente con regímenes como el español y menos condenatorios con otros de influencia soviética³⁵. La gran diferencia con los procesos anteriores fue que en esta ocasión la diplomacia europea no logró parar las ejecuciones de dos miembros de ETA y tres del FRAP, por lo que la Comisión decidió suspender en esta ocasión las negociaciones abiertas con España para la adaptación del Acuerdo Comercial. Aunque en un principio los Estados Miembros decidieron retirar a sus embajadores de Madrid –a excepción de Irlanda, que alegó su propio problema con el terrorismo–, se mostraron mucho menos contundentes y en poco más de una semana decidieron retomar la normalidad ante el miedo de provocar una mayor polarización en la sociedad española que diera como resultado una salida violenta a un régimen que ya estaba en sus horas finales³⁶.

La vuelta de los embajadores no estuvo libre de debates y fue difícil coordinar una acción común entre los ya Nueve. Desde 1970 existía la Cooperación Política Europea, pero aunque los Estados Miembros habían sido capaces de coordinar una política exterior común tras el golpe de Estado de 1973

Dinamarca en el Mercado Común modificaba por completo las relaciones comerciales de España con estos tres países, que pasarían entonces a aplicar la PAC, y en consecuencia, las exportaciones de otros países mediterráneos ya miembros de la CEE tendrían prioridad sobre las españolas. De ahí la necesidad de negociar un Protocolo Adicional que reequilibrara las relaciones comerciales de España con los Nueve a partir de 1973, fecha de entrada en vigor de la ampliación. Sobre esta cuestión, *vid.* ALONSO, A., *Op. Cit.: España...*, pp. 74-131.

35 Procès-verbaux des séances plénières: session du 22 au 26 septembre 1975. CARDOC, PE0-3161.

36 Así lo comunicó James Callaghan a su gobierno tras asistir al Consejo de Ministros de Asuntos Exteriores de la Comunidad reunido en Luxemburgo los días 6-7 de octubre (Conclusions of a Meeting of the Cabinet: CC (75) 42 Conclusion, Londres, 9 de octubre de 1975. TNA, CAB 128/57/12). En Francia, un análisis de la situación española elaborado por el Quai d'Orsay pedía prudencia y moderación para no descuidar demasiado las relaciones con España y evitar una radicalización del franquismo y de la opinión pública en un momento en el que había que preservar todas las posibilidades para favorecer la evolución política en España (Note au sujet des événements d'Espagne, París, 17 de octubre de 1975. AMAEF, 395 bis).

en Chipre o la Revolución de los Claveles de Portugal en abril de 1974, la diversidad de intereses nacionales con España complicó el acuerdo³⁷. Unos intereses que se traducían sobre todo en un importante mercado en expansión sustentado por un Acuerdo que la CEE había subrayado en repetidas ocasiones como estrictamente comercial, dejando al margen todo tinte político que, por otra parte, tampoco estaba aún bien definido en el proyecto de integración europea de mediados de los setenta.

Llegados a este punto es necesario poner sobre la mesa la siguiente cuestión: ¿cómo podía influir políticamente en un proceso de cambio como el de la Transición española un organismo que todavía no había superado la fase técnica y económica de su definición? La Comunidad de los años setenta no era la Unión Europea de décadas posteriores, de modo que la influencia ejercida en las transiciones de los países de Europa central y oriental tras la desaparición de la URSS no puede compararse al caso de la Europa meridional de los años setenta y primeros ochenta. En este último caso, al menos a nivel comunitario, la influencia es más conceptual que práctica o directa: no eran acciones aisladas las que podían interferir en los cambios, sino conceptos como Europa, europeísmo o europeización³⁸. Bien distinto es el papel que pudieron tener a nivel nacional países como Francia, RFA, Reino Unido o Estados Unidos al otro lado del Atlántico, o en una escala más concreta, partidos políticos y fundaciones privadas³⁹.

Si tras la muerte de Franco en noviembre de 1975 la Comunidad pudo jugar un papel relevante en el proceso de democratización abierto en España –así como en Grecia y Portugal– fue gracias a la presión indirecta desarrollada desde las negociaciones para la adhesión, en el sentido de que las mejores condiciones de vida y las perspectivas de estabilidad social y política favorecidas por las ayudas europeas influyeron positivamente en una opinión pública legitimadora del nuevo sistema político⁴⁰. La especificidad de

37 CRESPO MACLENNAN, J., *Op. Cit.: España en Europa...*, pp. 153-155.

38 SABIO ALCUTÉN, Alberto: «La intervención de Estados Unidos y de Europa Occidental en la transición a la democracia en España, 1975-1977», en GONZÁLEZ MADRID, Damián A. (coord.): *El franquismo y la transición en España. Desmitificación y reconstrucción de la memoria de una época*, Madrid, Catarata, 2008, p. 243.

39 La bibliografía a este respecto es extensa, y aunque difícilmente se podrían recoger aquí todas las referencias existentes, son de destacar los trabajos realizados los últimos años por Juan Carlos Pereira o Encarnación Lemus a nivel general, Walter Bernecker o Antonio Muñoz Sánchez para las relaciones hispano-alemanas, Charles Powell y Rosa Pardo han trabajado el caso estadounidense, y Pilar Ortuño es especialista en la influencia ejercida desde los partidos socialistas europeos.

40 Sobre esta condicionalidad, *vid.* PRIDHAM, Geoffrey: *The Dynamics of Democratization: a*

su naturaleza impedía que se ejerciera una presión concreta como la desplegada por otros actores internacionales, pero la Comunidad contaba con lo que François Duchêne calificó en los setenta de *poder civil*⁴¹.

La primera muestra de estas acciones se produjo ya durante la visita de Edmund Wellenstein como Director General de Relaciones Exteriores de la Comisión a Madrid con motivo de las exequias de Franco y la coronación del Rey Juan Carlos, cuando en el transcurso de una cena de carácter privado hizo llegar a una representación de la embajada de España ante la Comunidades Europeas la confianza depositada en el nuevo jefe del Estado para llevar a cabo los cambios políticos que facilitarían una redefinición de las relaciones España-CEE⁴². Subrayó concretamente la amnistía de presos políticos y pidió prudencia para evitar acontecimientos como los vividos en Portugal los meses previos, donde la sociedad y la clase política se había polarizado a derecha e izquierda. Las sugerencias expresadas por Wellenstein en esta reunión de carácter informal cobraron oficialidad unos meses después en el informe presentado al Parlamento Europeo por el socialista francés Maurice Faure⁴³, en cuyas páginas se evidenciaba claramente el nexo de unión entre la evolución de la política interior española y la redefinición de las relaciones con la Comunidad⁴⁴.

La presentación del informe Faure se produjo acto seguido del viaje de José María de Areilza por las capitales europeas como Ministro de Asuntos Exteriores del primer Gobierno de la monarquía, durante el cual se reunió en Bruselas con miembros de la Comisión en un tenso encuentro en el que se planteó el vínculo existente entre la democratización de España, la rene-

comparative approach, Londres, Continuum, 2000, pp. 299-312; SCHMITTER, Philippe C.: «The Influence of the International Context upon the Choice of National Institutions and Policies in Neo-Democracies», en WHITEHEAD, Lawrence (ed.): *The International Dimensions of Democratization*, Oxford, Oxford University Press, 1996, pp. 26-54.

41 Cfr. en VAYSSIÈRE, Bertrand: «L'élargissement de 2004 au regard des précédents espagnol et portugais: un jeu de miroirs?», en *European Review of History*, vol. 16, núm. 4, agosto de 2009, pp. 479-480. Sobre el concepto de poder civil, *vid.* STAVRIDIS, Stelios: «Why the « Militarising » of the European Union is strengthening the concept of a « Civilian power Europe »», en *EUI Working Papers*, núm. 17, 2001.

42 Nota de Raimundo Bassols sobre conversación en Madrid con el representante de la CEE, Sr. Wellenstein, Madrid, 25 de noviembre de 1975. AGMAE, leg. R15571.

43 Interim report on the situation in Spain: motion for a resolution, 11 de mayo de 1976. CAR-DOC, PE 44.471

44 CAVALLARO, Mariña Elena: «La integración europea de España: los organismos comunitarios y los debates políticos en las Cortes», en POWELL, Charles; JIMÉNEZ, Juan Carlos (eds.): *Del Autoritarismo a la Democracia: Estudios de Política Exterior Española*, Madrid, Silex, 2007, p. 145.

gociación del Acuerdo de 1970 y la posibilidad de una futura solicitud de adhesión⁴⁵. El principal problema era que la nueva situación política abría claramente las puertas a la solicitud de adhesión y la entrada como Estado miembro de pleno derecho en la Comunidad, por lo que se corría el riesgo de que las negociaciones para la ampliación se solaparan con –o incluso acabaran por desplazar– las relativas a la modificación del Acuerdo de 1970. Para la Comisión esto significaba quedar en buena medida desplazada en un momento en el que buscaba fortalecer su papel en la construcción europea, pues mientras que era la institución encargada de negociar los acuerdos de carácter comercial, la ampliación de la Comunidad dependía del Consejo⁴⁶. Para los países miembros más recientes, especialmente el Reino Unido, suponía un fuerte desequilibrio en la balanza comercial al verse obligado a asumir un acuerdo que había sido negociado antes de su adhesión y, en consecuencia, no había tenido en cuenta sus intereses⁴⁷.

El interés comunitario en la situación española debe inscribirse en un contexto más amplio, como es el de las transiciones de la Europa meridional, las negociaciones para la adhesión de Grecia y las expectativas de nuevas solicitudes por parte de Portugal, la propia España o incluso Turquía. Una ampliación de la Comunidad tan extensa hacía temer graves consecuencias para la economía europea, de modo que se planteó la necesidad de unas negociaciones largas y reflexivas para evitar problemas. En el caso español concretamente se esperaba contar con un margen aproximado de dieciséis meses antes de que se pudiera hablar de un sistema democrático y, por ende, de la previsible solicitud de adhesión⁴⁸. Este calendario fue confirmado por la Misión de España ante las Comunidades Europeas en septiembre de 1976 en el momento de informar a la Comisión del contenido del proyecto de Ley para la Reforma Política⁴⁹, lo que puso sobre aviso a los socios comunitarios de la importancia de concluir la renegociación del Acuerdo antes de julio de 1977.

45 AREILZA, José María de: *Diario de un ministro de la monarquía*, Barcelona, Planeta, 1977, p. 90; BASSOLS, R., *Op. Cit.: España en Europa...*, pp. 147-149.

46 MICHALSKI, Anna: «The Enlarging European Union», en DINAN, Desmond (ed.): *Origins and Evolution of the European Union*, Nueva York, Oxford University Press, 2006, pp. 273-280.

47 Entrevista de la autora con Raimundo Bassols en Madrid el 25 de febrero de 2011; Visit of the Foreign Minister of Spain, Londres, 2 de marzo de 1976. TNA, FCO 98/12.

48 Conclusions of a Meeting of the Cabinet (CC (76) 4 Conclusion), Londres, 5 de febrero de 1976. TNA, CAB 28/58/4.

49 Note verbale de la Mission d'Espagne en date du 15 Septembre 1976 sur l'approbation par le Conseil de Ministres espagnol du texte d'un projet de réforme constitutionnelle (SG (76) A/6940), Bruselas, 20 de septiembre de 1976. AH-COMM, BAC 147/1991, dossier núm. 368 (1976-1978).

La elección de esta fecha tenía también de fondo el hecho de que sería entonces cuando entrara en vigor la unión aduanera entre los seis fundadores de la Comunidad y los tres nuevos Estados Miembros, lo que obligaba a buscar nuevas bases para el Acuerdo Preferencial⁵⁰. Prorrogar la solución temporal adoptada en 1973 beneficiaba claramente a la economía española sobre otros países mediterráneos, de modo que la intención por parte del gobierno español de esperar a solucionar los desequilibrios a la adhesión de España a la CEE contrastaba claramente con el interés de los nueve en solucionar cuanto antes su adaptación. A la delegación española parecía sorprender este interés en buscar una solución que, al fin y al cabo, sería temporal y perdería toda vigencia en el momento de la adhesión de España; un hecho que, dado el ritmo que estaba alcanzando la democratización nacional, no podía alargarse mucho más allá del año 1980⁵¹. En cambio, para las instituciones y los países europeos el panorama no se presentaba tan optimista, pues a los problemas experimentados tras la primera ampliación se unía la perspectiva de otra en un momento caracterizado por la crisis económica y los debates sobre la necesidad de reforzar y profundizar las estructuras internas de la integración europea⁵².

1.3. Europa en la agenda de la Transición española

Como ya se ha mencionado, José María de Areilza realizó junto a Raimundo Bassols y Nuño Aguirre de Cárcer un viaje por las capitales europeas a las pocas semanas de ser nombrado Ministro de Asuntos Exteriores con la intención de hacer un diagnóstico de las relaciones con la CEE y sondear los

50 838ème réunion du COREPER (15 décembre 1976): relations avec l'Espagne, Bruselas, 16 de diciembre de 1976. AH-COMM, BAC 79/1982, dossier núm. 247 (1975-1977).

51 Son varios los documentos depositados en el AGMAE que manejan la previsión de un calendario de negociaciones breve, de nunca más de tres años a partir de la solicitud de adhesión, entre ellos, una nota de Marcelino Oreja a todos os jefes de Misión de España en el extranjero sobre la visita de Pierre Duchâteau a Madrid, Madrid, 28 de marzo de 1977, AGMAE, leg. R14583.

52 Así se lo hizo llegar François-Xavier Ortoli a Raimundo Bassols en la entrevista mantenida tras la presentación de credenciales de este último como nuevo jefe de la Misión de España en Bruselas (Despacho del embajador Raimundo Bassols al Ministro Marcelino Oreja, Bruselas, 15 de diciembre de 1976. AGMAE, leg. R15571), e hizo públicas las mismas inquietudes en su discurso sobre el estado de Europa ese mismo día, el último que pronunciaría como presidente de la Comisión (Discours du President Ortoli au Parlement européen, Luxemburgo, 15 de diciembre de 1976. CARDOC, SEC (76) 4500).

requisitos que España debía cumplir antes de presentar la solicitud de adhesión⁵³. La delegación española volvió con una agenda bien definida de lo que había que hacer antes de presentar una candidatura de adhesión firme, pero a pesar de las entrevistas que se celebraron entonces y las que seguirían los meses posteriores no se supieron identificar con anterioridad los grandes *handicaps* que acompañarían a las negociaciones.

La nueva situación política abierta tras la muerte de Franco había redefinido las prioridades del Gobierno español, y lo que hasta hacía sólo unos meses era un objetivo a largo plazo, la adhesión de España al proyecto de las Comunidades Europeas como Estado Miembro de pleno derecho, pasó a primera línea de la política exterior. El que había representado el nexo de unión con Europa, el Acuerdo de 1970, dejó de ser una prioridad para los negociadores españoles al considerarse que limitarse a la renegociación de un acuerdo que identificaba a España como mero socio comercial sería alargar injustamente una situación ya superada con la desaparición del franquismo. Los análisis de la Comunidad, en cambio, pedían ir *lentos pero seguros* en un momento en el que el contexto internacional y la propia evolución del proceso de integración europea requerían un alto en el camino para reflexionar y sustentar los pilares.

La necesidad de reformar las bases de la Comunidad para poner en marcha un nuevo proyecto de futuro estaba ya sobre la mesa un año antes de que se produjera el cambio político en España y se plantearan las nuevas aspiraciones de adhesión. Así lo habían manifestado en diciembre de 1974 los jefes de Gobierno de los nueve durante la Cumbre de París, reunión en la que se debatieron los factores internos y externos causantes de la crisis que atravesaba Europa. Fue la última cumbre y la puesta en marcha de los Consejos Europeos tal y como los conocemos hoy, acordándose entonces su celebración periódica –al menos tres veces al año– como un primer paso en el camino de la Cooperación Política Europea⁵⁴. Se planteó también la necesidad de otorgar un mayor peso al Parlamento Europeo –cuya elección por sufragio universal directo se programó para el año 1978–, un incremento de la solidaridad entre los Estados Miembros y un nuevo mecanismo en la toma de decisiones en el que la unanimidad no fuera necesaria. Se trataba

53 Entrevista del GHistRI con Raimundo Bassols en Madrid el 21 de abril de 2008, y de la autora a nivel individual el 25 de febrero de 2011.

54 Meeting of the Heads of Government of the Community: Final Declaration, París, 10 de diciembre de 1974. AH-COMM: Summits and European Councils, 1961-1980.

de transformar por completo las relaciones entre los Estados y la filosofía de lo que debía ser una Unión Europea, un concepto aún por definir y para lo que se encargó a Leo Tindemans, primer ministro belga, la elaboración de un informe que planteara las posibilidades de este nuevo proyecto político de integración.

Durante los doce meses siguientes Tindemans recopiló las inquietudes de las instituciones europeas, unas mil personas y doscientas organizaciones entre representantes de los Gobiernos de los nueve y otras fuerzas políticas, sociales y económicas de varios países⁵⁵. El resultado fue presentado a los Estados miembros en el último Consejo de 1975 y al Parlamento los primeros días de enero de 1976, comenzando entonces una ronda de debates sobre su contenido que se alargaría durante los meses siguientes, un periodo que coincidió con el viaje de José María de Areilza por las capitales europeas y los primeros movimientos de la diplomacia en pro de redefinir las relaciones de la incipiente democracia española con Europa.

El Ministerio de Asuntos Exteriores español conocía perfectamente el contexto comunitario gracias a las informaciones que llegaban periódicamente tanto de la Misión de España ante las Comunidades Europeas como de las embajadas en las nueve capitales, y ya se barajaban posibles iniciativas para evitar que la problemática europea se tradujera en reservas hacia la próxima solicitud de adhesión⁵⁶. Desde el principio hubo un esfuerzo por identificar las posiciones de cada uno de los miembros de la Comunidad ante la ampliación, subrayando sobre todo su relación con debates sobre el equilibrio de intereses políticos y económicos, y con la adaptación de los métodos de trabajo y los mecanismos de decisión. No obstante, la actitud que se proponía seguir siempre iba en defensa del interés español en la adhesión sin incidir demasiado en la opinión que se tuviera respecto al proceso de integración europea.

La cuestión no era la falta de información sobre el entramado interno de la Comunidad, sino la precaución de no posicionarse en un debate que tenía divididos a los Estados Miembros para evitar salir perjudicados durante las negociaciones, tal y como había ocurrido en la primera ampliación con el Reino Unido y Francia. Desde 1970 funcionaba en España una Comisión

55 Report by Mr. Leo Tindemans to the European Council on European Union, Bruselas, 9 de enero de 1976. CARDOC, PE 43.411

56 Nota informativa sobre las relaciones España-CEE, Madrid, 23 de noviembre de 1976. AG-MAE, leg. R12558, exp. 1.

Interministerial para las relaciones con las Comunidades Europeas como órgano de coordinación de todos los ministerios afectados por la firma del Acuerdo Comercial Preferencial y la posterior renegociación de sus bases, y a partir de 1976 fue el responsable de estudiar todas las posibles consecuencias que pudiera implicar el ingreso en la CEE⁵⁷. Con este fin, se analizó toda la masa legislativa adoptada por la Comunidad desde 1957 y el informe final fue enviado en abril de 1977 a los representantes de España ante la CEE y la EFTA, así como a los embajadores en Ginebra, Estrasburgo, Washington, Grecia, Ankara y OCDE⁵⁸.

Este informe prestaba especial atención a los efectos políticos de la adhesión, destacando los avances que en este sentido se estaban planteando en los círculos comunitarios a partir del Informe Tindemans. A este respecto señalaba que la soberanía nacional nunca correría peligro de desaparecer, «sino simplemente [habría] una limitación del ejercicio de ésta en aquellos sectores donde la Comunidad ha creado sus propias normas», y subrayaba la imposibilidad de que los avances propuestos por el primer ministro belga fueran aceptados por los Estados Miembros dado lo ambicioso del proyecto político que presentaba y la previsible oposición de Francia y Reino Unido. La unión política y otros avances como la cooperación en política exterior eran objetivos a largo plazo, por lo que consideraban que España no tenía por qué optar por una postura supranacional o soberanista hasta después de la adhesión.

Durante los gobiernos de Arias Navarro, Adolfo Suárez y Leopoldo Calvo-Sotelo se mantuvo esta lógica de dejar pasar el tiempo. Nunca cesó la información sobre la evolución de los debates internos de la Comunidad y las posiciones de cada uno de los Estados miembros respecto a las reformas que se planteaban para hacer avanzar el proyecto de integración europea, pero siempre se consideró que España no debía posicionarse al respecto hasta que no se produjera la adhesión. Los esfuerzos de los negociadores debían centrarse en defender los intereses de los españoles ante terceros países y no quedar descolgados de una segunda ampliación, pues se temía que Grecia y Portugal lograsen cerrar sus negociaciones antes al considerar que los problemas económicos que planteaban eran muy inferiores a los que España ponía sobre la mesa⁵⁹.

57 Trabajos preparatorios de la adhesión de España a la CEE, Madrid, 29 de diciembre de 1976. AGMAE, leg. R12558, exp. 1.

58 Estudio sobre los efectos de la adhesión de España a la CEE, Bruselas, abril de 1977. AGMAE, leg. R12558, exp. 2.

59 OREJA, M., *Op. Cit.: Memoria...*, pp. 191-194.

Hubo algunas voces que, por el contrario, avisaron de la necesidad de aclarar posiciones para lograr el apoyo de algunos países y evitar los recelos de otros. Por ejemplo, Fernando García Martín, encargado de negocios en Roma, llamó la atención en varias ocasiones de la necesidad de que tanto el Gobierno italiano como el español definieran claramente su opinión sobre la PAC y la agricultura mediterránea, pues las confusiones jugarían siempre en contra de los intereses españoles al perder el valioso apoyo que Italia podía brindar en las negociaciones para la adhesión a la CEE⁶⁰. Incluso Raimundo Bassols planteó la posibilidad de que la Comisión requiriera de España un mayor compromiso en favor de la supranacionalidad y las reformas que la Comunidad podía plantear en su objetivo de una Europa fuerte en el terreno político, económico, social y militar⁶¹, pero no fue hasta finales de 1981 cuando se empezó a redefinir la estrategia de negociación para resaltar la voluntad política de España con la integración⁶².

Las relaciones de España con la CEE se habían definido tradicionalmente desde España como una cuestión de interés puramente nacional: si durante el franquismo habían sido objetivo económico del régimen y aspiración política de la oposición, al comenzar la Transición pasaron a ser consideradas como el seguro de la democracia y el objetivo común que debía unir a los españoles en esta nueva etapa no libre de dificultades y discrepancias internas. La propia historia de la construcción europea se había visto marcada por este tipo de posicionamientos de lectura marcadamente nacional, pero en el escenario internacional del último cuarto del siglo XX las naciones europeas poco podían hacer por separado. Si Europa quería fortalecer su posición en el sistema internacional debía fortalecer las bases de la integración y buscar una posición común. Y esta reciprocidad entre intereses nacionales y comunitarios es lo que movían –y mueven– la integración europea, desde la admisión de nuevos Estados Miembros hasta la aprobación de reformas que vayan adaptando la Comunidad a la realidad de cada momento histórico.

60 Despacho número 364 de Fernando García Martín, Roma, 1 de diciembre de 1977. AGMAE, leg. R17896, exp. 1.

61 Nota de Raimundo Bassols sobre los problemas institucionales planteados a la CEE por la adhesión de España, Grecia y Portugal, Bruselas, 11 de noviembre de 1977. AGMAE, leg. R12558, exp. 3.

62 Nota de la SERCE para el ministro de Asuntos Exteriores sobre el replanteamiento de nuestras relaciones con las Comunidades Europeas, Madrid, 10 de septiembre de 1981. AGMAE, leg. R19548, exp. 1.

La adhesión de España no podía separarse de los debates internos de la Comunidad, de modo que las negociaciones permanecieron bloqueadas hasta que la participación en la CPE se unió al interés español en su entrada como miembro de pleno derecho. Ambos eran objetivos que formaban parte de una misma unidad y que debían perseguirse dentro de una campaña clara que reflejara la voluntad política española. Por este motivo se invitó a España a participar desde el primer semestre de 1982 en las reuniones que los Ministros de Asuntos Exteriores de las Comunidades Europeas celebraban en el marco de la CPE⁶³, y fue en este contexto cuando se logró desbloquear en cierta medida las negociaciones de adhesión.

Tras las elecciones de octubre de 1982 y la llegada al Gobierno del PSOE, las declaraciones en defensa de una Comunidad Europea fuerte y a la cooperación para la convergencia de intereses se hicieron más frecuentes. La ampliación, en vez de suponer un riesgo para la Comunidad y para algunos de los Estados Miembros en concreto, debía provocar una reforma constructiva y una superación de los problemas a nivel global⁶⁴. Junto a este cambio discursivo se produjo otro a nivel práctico al llevar las negociaciones a un doble nivel de forma simultánea: a escala supranacional con las instituciones comunitarias, y a escala nacional con cada uno de los Nueve. No se trataba de aprovechar las relaciones con unos países en detrimento de otros, sino en trabar los intereses de todas las partes. Y en este sentido la clave fue la bilateralización, pues la Comisión no podía trabajar en pro de la ampliación y de la reforma si las capitales obstaculizaban las negociaciones⁶⁵.

Los principales esfuerzos en este sentido se hicieron con Francia y la RFA mediante la celebración de cumbres bilaterales periódicas en las que se trataban de encontrar soluciones comunes a los principales problemas. En el caso de las relaciones con Francia, el primer acercamiento en este sentido se produjo a mediados de enero 1983, cuando Fernando Morán y Claude Cheysson se reunieron en La Celle-Saint-Cloud, una reunión informal en la se analizaron desde una perspectiva global las relaciones bilaterales y los problemas que les separaban para intentar acercar posturas desde diferentes frentes del organigrama ministerial, muy especialmente todo aquello rela-

63 Informe de la SERCE sobre las negociaciones para la adhesión de España a las Comunidades Europeas, 1979-1982, Madrid, 15 de septiembre de 1982. AGMAE, leg. R14558.

64 Reunión entre Manuel Marín y el Secretario de Estado para Asuntos Exteriores de Italia, Sr. Fioret, Madrid, 9 de febrero de 1983. AGMAE, leg. R14558.

65 Entrevista con Manuel Marín el 30 de mayo de 2011.

cionado con la adhesión de España a la CEE y la lucha contra el terrorismo de ETA⁶⁶. Este acercamiento fue recogido por la prensa española e internacional con interés, aunque también con conclusiones muy distintas. La prensa europea –especialmente la francesa– se mostró en líneas generales optimista⁶⁷, mientras que entre los periódicos españoles hubo una gran diferencia de opiniones⁶⁸.

En cuanto a las relaciones con la RFA, el hecho de que durante el primer semestre de 1983 este país ocupara la presidencia rotatoria de la Comunidad era considerado un punto a favor, dado que Kohl había mostrado desde el principio su interés en facilitar la ampliación. Y aunque desde Bonn se aprovechaba cualquier oportunidad para expresar la importancia primordial que para ellos tenía la ampliación, el Secretario de Estado del Ministerio de Asuntos Exteriores alemán, Lautenschlager, también avisaba del peligro de exagerar la influencia alemana⁶⁹.

Gracias a esta nueva política de relaciones bilaterales se lograron cerrar capítulos de la negociación que habían permanecido bloqueados hasta entonces. En el caso concreto de Francia, aunque no sean tan conocidas como las buenas relaciones de Felipe González con Helmut Kohl, la amistad que tenían los ministros de agricultura Michel Rocard y Carlos Romero fue tam-

66 MORÁN, Fernando: *España en su sitio*, Barcelona, Plaza & Janés, 1990, pp. 51-73.

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

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

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

bién importante para el desbloqueo de las negociaciones agrícolas. Ambos se conocían desde mayo del 68, y sin la bilateralización de las soluciones en este sentido no se habría podido contrarrestar la influencia que ejercían en Francia los grupos de presión agrícolas⁷⁰. Y, como consecuencia, al dejar de desempeñar Francia el protagonismo de la oposición a la ampliación, muchos de los problemas que se escondían detrás del *fantasma francés* salieron a la luz, fueron objeto de debate y se buscaron las soluciones oportunas. El caso más destacado en este sentido fue sin duda el de los Programas Integrados Mediterráneos, una cuestión que preocupaba especialmente a Italia y a Grecia, y objeto de grandes discusiones durante el Consejo Europeo de Dublín en diciembre de 1984⁷¹.

Otro ejemplo del resultado que dio la bilateralización lo encontramos durante el entierro en Moscú de Chernenko a sólo unos días del cierre de las negociaciones, ocasión aprovechada por Kohl, Mitterrand, Thatcher y González para reunirse y discutir sobre los últimos frentes abiertos⁷². Desde la Comisión se conocían todos los esfuerzos bilaterales que se estaban llevando a cabo y se apoyaron, pues el entendimiento entre las capitales era la única manera de desatascar la maquinaria comunitaria⁷³. En otras palabras: se optó por un enfoque funcionalista de las negociaciones. Había que identificar todos los intereses en juego y las contradicciones existentes, país por país, para poder ir destrincando los obstáculos.

En el buen resultado de esta bilateralización también influyó el cambio de las circunstancias globales en las que se enmarcaban las negociaciones. La ventana del tiempo obligaba a cerrar cuanto antes el tema de la ampliación, pues se acercaban elecciones nacionales en varios de los Estados Miembros y no se quería correr ningún riesgo. Ayudó también la mecánica de trabajo adoptada desde la *task force* española y la libertad de acción que les confirió Felipe González. Las propuestas españolas sobre los capítulos se presentaban al principio de los Consejos, se recibía luego la contra-propuesta comunitaria y, si había acuerdo unánime en el equipo, inmediatamente la delegación presentaba su segunda propuesta sin necesidad de consultar o

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

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

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

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

informar a Madrid⁷⁴. Esta movilidad e inmediatez fue un importante punto a favor que, dada la inestabilidad del gobierno de la UCD y la fragmentación del partido, no había podido tener el anterior equipo⁷⁵.

Otro factor muy importante a tener en cuenta fue la llegada de nuevos líderes europeos plenamente comprometidos con el proyecto de construcción europea, lo que dio también un aire nuevo a las relaciones personales. El ambiente que se creó entre todos en la última fase, independientemente de las formaciones políticas a las que se perteneciera, permitió que se desarrollaran unas negociaciones más relajadas y fructíferas. Se explicaba la situación, se planteaban las dificultades, se negociaba, se cedía; había sintonía entre los equipos. Y fue en buena medida este ciclón de líderes europeos resueltos a avanzar en el tema de la integración y lograr superar el europesimismo de los años previos lo que permitió entrar en lo que Felipe González ha denominado la *galopada europea*⁷⁶.

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

75 Note de synthese: l'avenement d'un gouvernement socialiste à Madrid, París. 20 de enero de 1983. AMAEF 5174.

76 GONZÁLEZ, Felipe: *Mi idea de Europa*, Barcelona, RBA, 2010, p. 47.

EL CONTEXTO EUROPEO DE LA REVITALIZACIÓN

Con motivo del 25 aniversario de la firma de los Tratados de Roma, aunque austeramente celebrado por considerarse que no había demasiados motivos de júbilo en un momento en el que la Comunidad atravesaba una grave crisis –el Presidente del Parlamento Europeo, Piet Dankert, habló entonces de la Comunidad en términos de *«feeble cardiac patient whose condition is so poor that he cannot even be disturbed by a birthday party»*–, instituciones y Estados Miembros hicieron balance de los resultados conseguidos hasta entonces y trataron de analizar las perspectivas de desarrollo futuro. Se habían logrado importantes éxitos como la reconciliación franco-alemana o la puesta en marcha de la CPE, pero todavía se estaba muy lejos de los objetivos marcados en 1957. En un momento de importantes desafíos para Europa, la actitud de los Gobiernos hacia la construcción europea parecía haberse enfriado a juzgar por la situación de bloqueo casi permanente en el seno del Consejo y la creciente burocratización de la Comisión⁷⁷. Sin embargo, al mismo tiempo podía apreciarse un sentimiento generalizado de revisión de los Tratados y de búsqueda de un nuevo equilibrio y adaptación.

La década de los setenta se ha identificado en la historia de la integración europea como un periodo de *euroesclerosis* o *europesimismo*, marcado por la crisis económica, un auge de conflictos internacionales y una inmovilidad institucional paralizante en las Comunidades Europeas. Paradójicamente, fue también en la década de los setenta cuando se produjo la primera ampliación de la Comunidad, se pusieron en marcha los Consejos Europeos periódicos en sustitución de las Cumbres de los jefes de Estado, se esbozó la CPE, se firmaron multitud de tratados comerciales con terceros países, el derecho comunitario experimentó tal desarrollo que el Tribunal Europeo adquirió una creciente autoridad sobre los Estados Miembros, se promovió el Sistema Monetario Europeo e, incluso, se celebraron las primeras eleccio-

⁷⁷ Despacho de Antonio Pedauyé sobre el veinticinco aniversario de la firma del Tratado de Roma, Bruselas, 5 de abril de 1982. AGA, caja 66/3936.

nes por sufragio universal directo al Parlamento Europeo. Es por este motivo por el que hay quienes plantean la década de los setenta más en términos de transición que de crisis⁷⁸, como un periodo de profunda transformación y adaptación de un proyecto pionero en la escena internacional a una nueva coyuntura histórica.

Esta contradicción se alargó hasta la primera mitad de los años ochenta, aunque ya con iniciativas más concretas y pasos más firmes para la reforma de los Tratados fundacionales y la puesta en marcha de una Comunidad Europea renovada y nuevamente ampliada. A diferencia de los años anteriores, se hablará entonces de un periodo de entusiasmo y de creciente sentimiento de identidad comunitaria. Las reformas de los años ochenta, concretadas sobre todo en la firma del Acta Única Europea en 1986, hicieron que la construcción europea dejara de ser un objetivo abstracto para convertirse en una realidad tangible y más cercana a los ciudadanos⁷⁹. Y en este salto de Comunidad a Unión Europea tuvieron mucha influencia el temor a las consecuencias de una nueva ampliación, objetivos como la toma de decisiones por mayoría y la ilegalización del veto, debates como el de una posible Europa a dos velocidades de integración, o incluso el problema lingüístico⁸⁰.

2.1. Los convulsos años setenta

A finales de noviembre de 1984 Hobart Rowen publicaba en *The Washington Post* un artículo titulado «Eurosclerosis» en el cual identificaba como síntomas de la misma el alto desempleo, el bajo crecimiento económico y los excesivos costes del trabajo y de la Seguridad Social en Europa. Como consecuencia de ello, el periodista estadounidense opinaba que se había caído en un creciente *europesimismo* ante los frustrados intentos de alcanzar el desarrollo económico y tecnológico de países como Estados

78 Vid. GRIFFITHS, Richard T.: «A Dismal Decade? European Integration in the 1970s», en DINAN, D. (ed.): *Op. Cit.: Origins...*, pp. 169-190; o MORAVCSIK, Andrew: *The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*, Nueva York, Cornell University Press, 1998, pp. 238-313.

79 TINDEMANS, Leo: «From Community to Union», en *European Affairs*, vol. 3, núm. 2, 1989, pp. 40-43.

80 TANGUY, Jean: «L'Europe à douze: la réforme institutionnelle ou la mort!», en *ESOPE*, núm. 441, marzo-abril de 1985, pp. 11-15.

Unidos o Japón⁸¹. Pero el término de *euroesclerosis* se ha atribuido tradicionalmente a Herbert Giersch, economista alemán cercano a las corrientes de los *supply-siders*, quien señaló por las mismas fechas que el gran problema de la economía europea era la rigidez de sus estructuras⁸². El Mercado Único se había construido especialmente pensando en la industria, pero había dejado al margen de toda liberalización sectores tan importantes como la agricultura, los transportes, el mercado financiero o las telecomunicaciones. Para Giersch la principal diferencia económica de los europeos con Estados Unidos o Japón durante los setenta no se debía tanto a un supuesto menor desarrollo tecnológico –que desmentía tajantemente–, sino a la esclerosis que los Gobiernos causaban al desarrollo de iniciativas innovadoras e inversiones emprendedoras con sus elevados impuestos.

En ambos casos, la *euroesclerosis* se planteaba en términos económicos. El abandono por parte de Richard Nixon del sistema de cambio fijo establecido en Bretton Woods al término de la Segunda Guerra Mundial, así como el embargo petrolero que sufrió Occidente tras la guerra del Yom Kippur, pusieron freno en 1973 a tres décadas de crecimiento económico ininterrumpido en Europa y dieron paso a una crisis que hacía presagiar la reaparición de las más férreas políticas proteccionistas en medio de la incertidumbre internacional y el final de la paz social que había reinado en Europa desde el final de la guerra⁸³. Sin embargo, la respuesta fue bien diferente y las dificultades internacionales motivaron la cooperación de los líderes europeos en asuntos que hasta entonces no habían encontrado respuesta.

El contexto internacional reinante en 1973 puso en evidencia la necesidad de que Europa hablara con una sola voz en la escena internacional, y la única manera de lograrlo era avanzar en la Cooperación Política Europea. Para ello, tal y como planteó el Canciller alemán Willy Brandt ante el Parlamento Europeo en noviembre de ese mismo año, había que formalizar las reuniones periódicas de los nueve jefes de Estado y de Gobierno y poner en marcha nuevos proyectos de coordinación de políticas tan ambiciosos como el de la Unión Económica y Monetaria, la comunidad social, la política exterior o la enseñanza⁸⁴. Fue el disparo de salida para todo un movimiento de

81 ROWEN, Hobart: «Eurosclerosis», en *The Washington Post*, 22 de noviembre de 1984, p. 27.

82 GIERSCH, Herbert: «Eurosclerosis», en *Kiel Discussion Papers*, núm. 112, octubre de 1985.

83 JUDT, Tony: *Postguerra. Una historia de Europa desde 1945*, Madrid, Taurus, 2006, pp. 657-672.

84 *Journal officiel des Communautés européennes*, núm. 312/6, Bruselas, 13 de noviembre de 1973, p. 20-26.

debates e iniciativas para la consecución de esa nueva Unión Europea que se quería poner en marcha y cuyos primeros pasos se concretaron en la ya mencionada Cumbre de París y los trabajos posteriores a las propuestas del informe Tindemans.

Los informes generales de la Comisión sobre la actividad de las Comunidades Europeas de los años siguientes permiten identificar los principales focos de los debates, los problemas con los que se encontraron y el ritmo en el que se fueron produciendo los avances. En el último presentado por la Comisión Ortoli se destacaba precisamente esa ambigüedad que parecía haberse instalado en Europa en un momento en el que la peor crisis económica desde la Segunda Guerra Mundial hacía acrecentar las diferencias entre los Estados Miembros al mismo tiempo que fomentaba el interés en dar una respuesta común a los problemas que compartían⁸⁵. Los frentes abiertos en la agenda europea hacían pensar en 1976 como «el año del gran debate sobre Europa», especialmente por la triple necesidad de ser capaces de responder conjuntamente a los grandes problemas internacionales del momento, concretar la Unión Económica y Monetaria, y participar plenamente en los debates institucionales abiertos tras la presentación del informe Tindemans sobre la Unión Europea.

El análisis de la situación económica mundial, y la europea en particular, la adaptación institucional y política de la Comunidad y la perspectiva de una segunda ampliación se repetían en los informes de los años posteriores; siempre subrayando el imperativo de profundizar la acción comunitaria, pero sin especificar propuestas o medidas concretas hasta 1979. Por primera vez desde que comenzara la crisis, el informe de la Comisión presentado ese año se centró menos en las cuestiones económicas y más en el desarrollo de la Comunidad y el propio proceso de integración⁸⁶. Es entonces cuando se lograron cerrar con éxito algunas cuestiones en las que se venía trabajando hacía tiempo, como la celebración de las primeras elecciones por sufragio universal directo al Parlamento Europeo, la consolidación de la cohesión económica y monetaria de la Comunidad, la definición de una política exterior más consensuada con el resto del mundo y la firma del tratado de adhesión con Grecia.

85 *Neuvième Rapport general sur l'activité des Communautés européennes en 1975*, Bruselas, febrero de 1976, pp. VII-XXV.

86 *Treizième Rapport general sur l'activité des Communautés européennes en 1979*, Bruselas, febrero de 1980.

Los Consejos Europeos celebrados en París, Estrasburgo y Dublín los meses de marzo, junio y noviembre respectivamente fueron escenario de importantes acuerdos para la consecución de una solidaridad más fuerte y efectiva entre los Estados Miembros. Fue en París donde se puso en funcionamiento el SME, la consecución de una zona de estabilidad monetaria en Europa que pusiera fin a uno de los grandes problemas de la economía europea la última década: las fluctuaciones de las que eran víctimas los tipos de cambio desde la caída de Bretton Woods. En el Consejo de Estrasburgo se produjo un segundo avance en materia económica al conseguir un acuerdo en el planteamiento de una política energética común que permitiera limitar el consumo de petróleo, y finalmente en Dublín los debates se centraron en la convergencia presupuestaria, los instrumentos financieros necesarios para fomentar un desarrollo económico, sectorial y social, y una reforma sustancial de la política regional para permitir la intervención activa de la Comunidad en aquellas regiones particularmente afectadas por la reestructuración.

En materia institucional y política, en el Consejo de noviembre se discutieron también los trabajos del llamado Comité de los Tres Sabios, constituido por Barend Biesheuvel, Edmund Dell y Robert Marjolin, y el informe Spierenburg, más específicamente centrado en el papel de la Comisión. El primero de estos grupos había sido designado por el Consejo Europeo de Bruselas de diciembre de 1978 a propuesta del presidente francés, Valéry Giscard d'Estaing, para la elaboración de un estudio en profundidad de los ajustes que las instituciones y el proceso de toma de decisiones necesitaban para asegurar un correcto funcionamiento de una nueva Unión Europea de ya doce miembros⁸⁷. No se hablaba de ninguna reforma de los Tratados, sino simplemente de una adaptación de las instituciones europeas a las nuevas exigencias. Con este objetivo, el Comité realizó toda una serie de encuentros y discusiones con diferentes personalidades representativas de todos los Estados Miembros, altas personalidades de las instituciones europeas y otros funcionarios comunitarios.

El resultado, presentado en el mes de octubre de 1979, partía de lo que consideraba una valoración necesaria pero generalmente infravalorada: el gran éxito de la Comunidad era haber creado una unión sin precedentes, superando los esquemas de una alianza tradicional o de otra organización

⁸⁷ Conseil Européen de Bruxelles: 4-5 décembre 1978 (SI (78) 1040). Bruselas, 5 de diciembre de 1978. AH-COMM: Summits and European Councils, 1961-1980.

internacional⁸⁸. En este sentido, *los Sabios* identificaban cuatro grandes triunfos: la creación del Mercado Común, las nuevas formas de cooperación acordadas progresivamente por los Estados más allá de las previsiones de los Tratados, la perseverancia por mantener la solidaridad y mejorar las políticas comunes en las circunstancias económicas más adversas, y el avance experimentado en el *acquis* comunitario –más de 2500 propuestas legislativas de la Comisión aprobadas, y otros tantos reglamentos del Consejo entre 1975-1978–. Paradójicamente, los principales problemas identificados en las entrevistas de Biesheuvel, Dell y Marjolin con los representantes de los Gobiernos estaban estrechamente ligados con estos mismos cuatro logros: el Mercado Común no afectaba a todos los Estados ni a todos los sectores por igual, el progreso legislativo era más lento y dificultoso de lo que la situación requería, la Comunidad había logrado sobrevivir a la crisis pero sin tomar medidas decisivas que atajasen problemas como el paro o la inflación, y pese a los grandes esfuerzos puestos en términos de energía, tiempo y dinero para la mejora institucional, el rendimiento había sido muy modesto.

Para el Comité de los Tres Sabios las circunstancias económicas habían sido un factor determinante en la crisis que había sacudido al proyecto europeo durante toda la década, pero la principal causa no era otra que la profunda transformación que había vivido Europa occidental los últimos años. La extensión de la actividad comunitaria a cada vez más áreas de acción y la ampliación a nuevos Estados Miembros había superado con creces las directrices fijadas en los Tratados fundacionales, de modo que se había hecho necesario redefinir las competencias de cada una de las instituciones. Y éste era el objetivo del informe: crear las mejores condiciones administrativas posibles para la superación de todos los obstáculos que tenían paralizada la Comunidad desde comienzos de los setenta, compaginando la experiencia vivida y las previsiones de lo que podía demandar una nueva unión de doce Estados.

La gran mayoría de las conclusiones a las que llegó entonces el Comité de los Tres Sabios estuvieron presentes en las reformas que posteriormente fueron tomando forma en la década de los ochenta. Por ejemplo, se hablaba ya de nuevos métodos en la toma de decisiones dentro del Consejo para superar el constante bloqueo al que parecía condenarle el criterio de la unanimidad, la necesidad de reforzar la autoridad de la presidencia rotatoria y establecer una nueva fórmula de cooperación con la Comisión, una institu-

⁸⁸ *Report on European Institutions presented by the Committee of Three to the European Council*, octubre de 1979. AMAEF, 4084 bis.

ción esta última que, por su parte, debía superar el papel de mera secretaria técnica al que parecía haberse limitado. Se planteó también la importancia de fortalecer el papel del Parlamento Europeo tras las elecciones, sobre todo de cara a la opinión pública.

Las reformas que la Comisión necesitaba ante las nuevas necesidades de la Comunidad, tanto en su organización como en sus competencias, fueron motivo de un informe aparte al que ya se ha hecho referencia: el dirigido por el diplomático y político holandés Dirk Spierenburg. Fue encargado por la propia Comisión en enero de 1979, y el grupo de especialistas designado se entrevistó durante los ocho meses que duraron sus trabajos con miembros de la propia Comisión, otros altos funcionarios y representantes de organizaciones sindicales y profesionales, trabajo que se complementó con otras entrevistas individuales y un frecuente intercambio de impresiones con el Comité de los Tres Sabios⁸⁹. El resultado de este trabajo fue un completo examen del papel y la eficacia de la Comisión presentado a finales del mes de septiembre con propuestas concretas como la reducción a un mínimo posible del número de comisarios y unidades administrativas, una repartición más equitativa de sus competencias y una mayor estabilidad del contenido de los mandatos, una presidencia con mayor autoridad política dentro del entramado institucional de la Comunidad capaz de asegurar una coordinación más eficiente, y las características personales y profesionales que debían reunir sus funcionarios.

Algunas de estas propuestas fueron adoptadas los meses siguientes por la Comisión, especialmente aquellas referidas a la coordinación interna y los criterios de selección de su personal, pero para aquellas otras que implicaban cambios de presupuesto era necesaria la autorización del Consejo⁹⁰. Y en este caso, como en el de las propuestas elevadas por el Comité de los Tres Sabios, los mecanismos de debate y adopción fueron más lentos y hubo que esperar a las grandes reformas de los ochenta.

En efecto, tal y como habían planteado Biesheuvel, Dell y Marjolin, uno de los grandes obstáculos con los que se enfrentaba la Comunidad de los setenta era la parálisis en el seno del Consejo por la falta de acuerdo entre los Estados Miembros. En paralelo a la difícil situación económica, prácticamente todos los países tuvieron que enfrentarse a toda una serie de crisis

⁸⁹ Propositions de réforme de la Commission des Communautés européennes et de ses services, Bruselas, 24 de septiembre de 1979. AMAEF, 4084 bis.

⁹⁰ *Quatorzième Rapport general sur l'activité des Communautés européennes en 1980*, Bruselas, 1981.

nacionales que afectaron ineludiblemente a las acciones gubernamentales, y como consecuencia de ello, al propio desarrollo de la Comunidad. El Reino Unido, más allá de su política de hostigamiento a toda medida encaminada a fortalecer la supranacionalidad de las estructuras comunitarias, se encontraba sumido en una crisis de identidad por los movimientos nacionalistas de Gales y Escocia; en Italia cobraba fuerza un partido comunista que llegó a superar el 30% de apoyo en las elecciones legislativas, provinciales y comunales; en Bélgica crecían los debates sobre una posible división del país entre un norte flamenco y un sur valón, y la clase política francesa se hallaba sumida en sus propios conflictos internos ante la creciente hostilidad de los gaullistas para con el Gobierno de Raymond Barre y la crisis de los partidos de izquierda. Cada una de estas situaciones nacionales llevaba a los países a concentrar sus esfuerzos en los asuntos de política interior, dejando de lado la política exterior y comunitaria en un momento en el que precisamente se necesitaban grandes debates y acciones concretas⁹¹.

Hubo casos en los que los nueve lograron aunar esfuerzos y sacar adelante proyectos tan ambiciosos como el SME, pero el euroentusiasmo de líderes como Helmut Kohl o Giscard d'Estaing se basaba más en el pragmatismo y la defensa de intereses nacionales que en un verdadero sentimiento de apoyo a la supranacionalidad⁹². El éxito del SME significaba una mayor simetría a largo plazo, la estabilidad monetaria, y sobre todo, justificaba políticas de austeridad impopulares sin grandes costes políticos a nivel nacional. Del mismo modo, la fuerte relación establecida entre París y Bonn como el principal eje de la construcción europea desde los cincuenta no se entiende sin el interés de Francia en controlar una posible supremacía alemana en Europa. Mientras que en anteriores crisis la solidaridad económica había sido suficiente para superar los problemas, a finales de los setenta la única opción en un mundo cada vez más interdependiente parecía ser la solidaridad política. Y en este contexto, la apuesta francesa para evitar quedar por debajo de otros países de mayor capacidad internacional como Estados Unidos, la RFA o Japón fue liderar un nuevo dinamismo europeo basado precisamente en esa solidaridad política⁹³. En consecuencia, la perspectiva de una segun-

91 GAZZO, Emanuelle: «The political crises in the Community countries», en *Europe: Bulletins Quotidiens*, núm. 2632, 5-6 de marzo de 1979.

92 MORAVCSIK, A., *Op. Cit.: The Choice...*, pp. 244-274.

93 La construction de l'Europe: situation actuelle et concours d'un nouveau pari, París, 5 de abril de 1978. AMAEF, 4082.

da ampliación también ofrecía a Francia una ocasión única para poner la integración europea al servicio de sus intereses nacionales.

Consciente igualmente del nivel de interdependencia global que se había alcanzado, la RFA apoyó el desarrollo de la CPE como medio de asegurar a Europa un papel en la escena internacional y el fortalecimiento de las estructuras económicas e institucionales de la Comunidad como la única opción frente a la crisis económica⁹⁴. El interés alemán en hacer progresar la integración política estaba en buena medida relacionado con la idea de que la unidad europea y la unidad alemana eran dos cuestiones inseparables, así como su apoyo al SME como principal contribuyente venía en buena medida marcado por su gran dependencia de los mercados europeos y el consecuente interés en que sus socios comunitarios salieran de la crisis cuanto antes⁹⁵. Una Europa fuerte y rica era indispensable para la propia seguridad y riqueza alemana, pero no se quería correr el riesgo de liderar en solitario un proyecto tan ambicioso como el de la construcción europea para evitar recelos y sentimientos antialemanes en países como Francia. Por ello se trabajó en el fortalecimiento de las relaciones bilaterales, logrando integrar sus objetivos y las grandes líneas de la política exterior⁹⁶.

Pero si hubo un país que supo instrumentalizar desde el mismo momento de su adhesión las instituciones europeas, éste fue sin duda el Reino Unido, donde los intereses comerciales de las grandes compañías habían estado claramente detrás de su fuerte apoyo a la adhesión, del mismo modo que los intereses de los grandes bancos británicos fueron el motivo de su oposición al SME⁹⁷. Tan sólo un año después de que se produjera la ampliación se celebraron elecciones generales en Reino Unido, y si la política exterior del gobierno conservador de Edward Heath había puesto todo su empeño en la negociación con la Comunidad Europea para formalizar su adhesión durante la legislatura, el partido laborista de Harold Wilson convirtió la renegociación de un acuerdo que consideraba negativo para los intereses británicos en uno de los puntos clave de su campaña electoral. Incluso, prometió la celebración de un referéndum para que la opinión pública diera su veredicto sobre la integración europea. Y tras la victoria del laborismo en 1974, la

94 Programme de travail de la Présidence allemande, Bruselas, 11 de julio de 1978. AMAEF, 4159.

95 La RFA y la CEE, Madrid, diciembre de 1979. ACMP, leg. 1937, carpeta 4.

96 Note au sujet de la sommet franco-allemand d'Aix-La-Chapelle, París, 5 de septiembre de 1978. AMAEF, 4160.

97 MORAVCSIK, A., *Op. Cit.: The Choice...*, pp. 274-285

contribución británica al presupuesto comunitario, la libertad absoluta para fijar el tipo de cambio de la libra esterlina, la definición de una política fiscal, regional e industrial nacional sin intromisiones extranjeras, y la entrada de productos agrícolas de los países de la Commonwealth –Nueva Zelanda en particular–, se convirtieron en los principales puntos de fricción con sus socios europeos⁹⁸.

James Callaghan, Ministro de Asuntos Exteriores antes que Primer Ministro, justificó en sus memorias la actitud británica de los setenta respecto al proyecto de integración europea con un doble argumento: por un lado, por las dificultades internas y la fuerza de un sector diametralmente contrario a toda cesión de soberanía; por otro, por su diferente concepción de lo que debía significar la unidad europea. Para Callaghan la cooperación entre los Estados de Europa era necesaria y positiva en la escena internacional del último cuarto del siglo XX, pero la reforma que tenían en mente era muy diferente a la planteada por otros países. Para el partido laborista británico el proyecto europeo a poner en marcha debía basarse en seis elementos claves: 1) el mantenimiento de la autoridad de los Gobiernos y Parlamentos nacionales, 2) el control democrático de los asuntos comunitarios, 3) el reconocimiento por parte de las políticas comunes de que los Gobiernos nacionales alcanzaran sus objetivos económicos, industriales y regionales; 4) la reforma de la PAC, 5) el desarrollo de una política energética común compatible con los intereses nacionales, y 6) el apoyo a la ampliación de la Comunidad a Grecia, Portugal y España⁹⁹.

El Reino Unido fue acusado por el resto de socios europeos –con alguna excepción como la danesa– de querer aprovechar las circunstancias por las que atravesaba la Comunidad para convertirla en una simple asociación de cooperación interestatal, muy lejos de los objetivos fijados por los fundadores en los Tratados de Roma¹⁰⁰. Y si la actitud británica en el seno del Consejo exasperaba a países como Francia o la RFA y paralizaba un buen

98 CALLAGHAN, James: *Time and change*, Londres, Politico's, 2006, pp. 297-299.

99 Con motivo de la celebración de un Congreso del Partido Laborista en octubre de 1977, James Callaghan expuso al Secretario General del Partido Laborista, Ron Hayward, la que debía ser la política europea del Reino Unido según las conclusiones de un informe elaborado por el Comité Ejecutivo del partido sobre las consecuencias de la adhesión. Entre otros medios, la carta fue publicada en *Europe Documents*, núm. 966, 5 de octubre de 1977.

100 Emilio Garrigues informó desde la embajada en Bonn de las críticas que los ministros de Asuntos Exteriores europeos habían lanzado a Callaghan tras conocer el contenido de la carta, destacando especialmente la dureza de Genscher. Comunicados número 358 y 359 de Garrigues, Bonn, 12 de octubre de 1977, AGMAE, leg. R12557.

número de decisiones, en la Comisión Europea, entonces presidida precisamente por el británico Roy Jenkins –del partido laborista para mayor escarnio–, los esfuerzos por sacar adelante el SME, la ampliación y todas las reformas que necesitaba la Comunidad se tuvieron que sumar a las negociaciones por la conocida como BBQ. Para el Gobierno de Callaghan se trataba de la *British Budgetary Question*; para Jenkins, la *Bloody British Question*¹⁰¹. La situación llegó a tal punto que el propio Jenkins reconoció haber deseado la victoria conservadora en las elecciones de la primavera de 1979 por considerar que el europeísmo de alguno de sus miembros más destacados podría facilitar un nuevo capítulo en la historia del Reino Unido en la Comunidad; una idea que la estrategia de confrontación directa adoptada por Margaret Thatcher demostró incierta a los pocos meses de llegar a Downing Street¹⁰².

La política europea adoptada por los británicos, a pesar de las dificultades que supuso para el proyecto de integración durante estos años, acabó por fomentar la cooperación entre el resto de socios europeos y, en especial, facilitó el entendimiento franco-alemán que tan positivo había sido desde los cincuenta para el desarrollo comunitario y que tan buenos resultados dio entonces para la puesta en marcha del SME o la CPE¹⁰³. También influyó en las negociaciones para la ampliación de los ochenta, pues si algo aprendieron las instituciones europeas fue que las adaptaciones *a posteriori* siempre eran más difíciles dada la multiplicación de variables e intereses en juego. Por este motivo, la doctrina de los años siguientes fue «profundización antes que ampliación».

2.2. El *Big Bang* de los ochenta

La década de los ochenta se inauguró con la presidencia italiana de la Comunidad, y en el programa de ese primer semestre de 1980 se planteó claramente la estrecha unión que debían mantener las negociaciones para la ampliación y los debates para la reforma europea. En la presentación de su programa ante el Parlamento Europeo Attilio Ruffini, Ministro de

101 JENKINS, R., *Op. Cit.: A life...*, p. 491.

102 *Ibidem.*, p. 493 y ss.

103 MOREAU DEFARGES, Philippe: «France, Allemagne, Royaume-Uni: vers un nouvel équilibre communautaire?», en *Revue d'intégration européenne*, vol. XIV, núm. 2-3, 1991, pp. 153-160.

Asuntos Exteriores italiano, destacó la importancia de no abandonar las negociaciones con España y Portugal, pero tampoco permitir que afectaran al desarrollo de la solidaridad democrática europea. Teniendo en cuenta el conjunto de la situación, Ruffini expuso el problema de la siguiente manera:

«El problema de esta nueva ampliación de la Comunidad no puede ni debe ser abordado únicamente desde el punto de vista tradicional, aunque esencial, de la aceptación por los países candidatos del conjunto de reglas de nuestra Comunidad. En efecto, hemos dado vida en los años sesenta a una Comunidad que respondía a las exigencias de los seis países fundadores y que, en particular, correspondía a las condiciones económicas de aquel decenio. Esta Comunidad ha sido un éxito, pero aquel éxito ha quedado un tanto difuminado en los setenta cuando las condiciones económicas han cambiado y la Comunidad ha pasado a nueve miembros. Debemos, entiendo, darnos cuenta de que no podemos afrontar una segunda ampliación sin consolidar las estructuras existentes, desarrollar las política actuales y poner en ejecución nuevas políticas»¹⁰⁴.

Ya se había comprobado con la primera ampliación que la entrada de nuevos Estados Miembros alteraba el funcionamiento práctico de la Comunidad, y las perspectivas podían ser aún peores en un contexto de crisis económica y política como el que acompañaba a este segundo proceso. Otra gran diferencia que había que tener en cuenta era que el estado de desarrollo en el que se encontraba el proyecto de integración tampoco era el mismo, pues durante los años previos la Comunidad había ido extendiendo lenta pero progresivamente su campo de acción en la escena internacional. En este sentido, la región mediterránea se había convertido en un espacio de vital importancia para Europa desde el punto de vista político, económico e incluso cultural. A excepción de Albania y Libia, el resto de países de la cuenca mediterránea había firmado diferentes acuerdos con la CEE para facilitar el comercio y establecer una cooperación económica, técnica y fi-

104 El embajador español en Estrasburgo, José Luis Messia, envió a Madrid una copia del discurso completo de Ruffini por las consecuencias que podía tener para el desarrollo de las negociaciones de España con la Comunidad en su despacho número 22 de Messia, Estrasburgo, 17 de enero de 1980. AGMAE, leg. R17896, exp. 1.

nanciera. E indudablemente, la futura ampliación al sur alteraría toda esta política mediterránea¹⁰⁵.

Dadas las profundas consecuencias de la ampliación en todos los niveles y para las diferentes partes implicadas, era trascendental que países candidatos y Comunidad hicieran frente a un complejo proceso de ajuste de sus políticas. No una vez finalizadas las negociaciones, sino en paralelo a las mismas. Ésta fue la verdadera dificultad de los primeros años ochenta: ser capaces de compaginar dos procesos que alterarían sustancialmente la esencia de la Comunidad en un contexto, recordémoslo una vez más, totalmente desfavorable. ¿Qué cambió poco después para que hoy se hable de la década del dinamismo? Algunos ponen el acento en el supranacionalismo de importantes comisarios del momento –con Jacques Delors a la cabeza desde 1985–; otros, en la convergencia de intereses económicos.

Los procesos electorales de los primeros años ochenta encumbraron en la vida política a toda una serie de líderes que han sido identificados como grandes europeístas. François Mitterrand en Francia, Helmut Kohl en la RFA, Felipe González en España, Wilfried Martens en Bélgica o Pierre Werner en Luxemburgo, y ministros de asuntos exteriores de la talla de Dietrich Genscher, Emilio Colombo, Giulio Andreotti o Rolan Dumas empezaron a coincidir en los Consejos europeos con personalidades como Jacques Delors, Lorenzo Natali, Etienne Davignon o Émile Noël, representantes de una Comisión de espíritu dinámico y emprendedor que ha sido definida por muchos como la más activa y productiva de la historia de la integración europea. La experiencia personal de muchos de ellos fue clave en el final de las negociaciones¹⁰⁶. Fueron capaces de establecer una alianza de intereses entre los principales grupos de negocios y las estancias oficiales de Europa, una alianza transnacional que logró el consenso que la Comunidad necesitaba para la consecución de objetivos tan ambiciosos como el Acta Única Europea o la iniciativa 1992 para el establecimiento de la libre circulación de personas, bienes, servicios y capitales, y otras nuevas políticas comunes¹⁰⁷.

105 MORAWITZ, Rudolf: «The Impact of the Extension of the Community Southwards to the Mediterranean Basin», en *XXXIII Mesa Redonda de la Association pour l'étude des problèmes de l'Europe*, Madrid, 9-10 de noviembre de 1979.

106 Entrevista con Manuel Marín el 30 de mayo de 2011; DELORS, Jacques: *Mémoires*, París, Pocket, 2004, pp. 227-231.

107 MORAVCSIK, A.: «Negotiating the Single European Act: national interests and conventional statecraft in the European Community», en *International Organisation*, vol. 45, núm. 1, 1991, pp. 19-56.

Para algunos autores como Moravcsik o Ludlow, el activismo adoptado por la Comisión Delors no fue suficiente para el éxito de la reforma, pues sus propuestas no salieron adelante hasta que los Gobiernos nacionales no vieron una contrapartida¹⁰⁸. La principal preocupación de Margaret Thatcher fue conseguir la liberalización económica, pues a diferencia de épocas anteriores, la mayor parte de las firmas multinacionales basaban su mercado en el continente europeo. Como gran antifederalista, el supranacionalismo era un mal menor. En la RFA, aunque los grandes bancos y negocios no jugaron un rol tan importante, sí mostraron su optimismo en líneas generales. Más determinante fue la noción de que sin la Cooperación Política Europea sería difícil el éxito de su *Ostpolitik*, para cuya definición se necesitaban fortalecer los lazos franco-alemanes para equilibrar la oposición británica. Y en el caso francés, el apoyo de los socialistas liderados por Mitterrand a las reformas no surgió hasta unos años después de llegar a la Presidencia, cuando la crisis de su proyecto les obligó a buscar la legitimación necesaria de un nuevo discurso económico muy diferente al que había facilitado su victoria electoral en 1981.

De este modo, hubo que esperar a que los líderes nacionales redescubrieran la utilidad de la CEE para acabar con el estancamiento que sufría la Comunidad y dar salida a todas las propuestas que se venían presentando desde diferentes instancias. Antes que Delors, la Comisión Thorn trabajó duramente sobre la base establecida por el Comité de los Tres Sabios en lo que entonces se definió el espíritu del Mandato del 30 de mayo de 1980, uno de los pilares sobre los que se construyó después el Acta Única Europea. Otorgado a la Comisión en la reunión del Consejo de Ministros reunido esa fecha, su propósito era buscar una solución al tema de la contribución británica a los recursos propios de la Comunidad, la solidaridad financiera y la reforma de la PAC¹⁰⁹. El resultado, presentado por Gaston Thorn a finales de junio de 1981, ponía el acento sobre la necesidad de reequilibrar la influencia de las instituciones, organizar los presupuestos antes de la entrada de nuevos miembros, ampliar el concepto de liberalización económica, hacer más eficiente la PAC y potenciar la solidaridad comunitaria con un mejor reparto de los fondos regionales¹¹⁰. El relanzamiento de la construcción eu-

108 MORAVCSIK, A., *Op. Cit.: The Choice...*, pp. 314-378; LUDLOW, Piers N.: «From Deadlock to Dynamism: the European Community in the 1980s», en DINAN, D. (ed.), *Op. Cit.: Origins...*, pp. 218-232.

109 LABORDE, François: «Le mandat du 30 mai est-il la quadrature du cercle?», en *Revue du Marché Commun*, núm. 250, octubre de 1981, pp. 411-412.

110 Rapport de la Commission sur le Mandat du 30 mai 1980 (COM (81) 300), Luxemburgo, 24 de junio de 1981. AH-COMM: BAC 147/1991, dossier núm. 87.

ropea necesitaba una respuesta política a la crisis. La Comisión había planteado el camino a seguir, pero sin la implicación y el compromiso firme de otras instituciones no habría solución posible.

Como en otras ocasiones, la respuesta del Consejo al trabajo de la Comisión no pasó de ser más que un retórico compromiso¹¹¹. Tanto los Estados Miembros como el Parlamento Europeo criticaron con cierta dureza la vaguedad con la que la Comisión planteaba ciertas medidas, lo que entendían como una posible estrategia de descargar su responsabilidad en un Consejo muy dividido por la estrategia global a seguir¹¹². El mayor enfrentamiento parecía producirse entre las posiciones de franceses y británicos en la cuestión de la contribución de estos últimos a los presupuestos comunitarios, pero el interés de Francia en alcanzar un acuerdo en firme sobre la fijación de los precios agrícolas, acentuado sobre todo con las crecientes dificultades internas del gobierno socialista, fueron facilitando un progresivo acercamiento con el apoyo alemán que, por su parte, conseguía la aceptación de franceses y británicos al proyecto de Acta Europea presentado por el ministro Genscher junto a su homólogo italiano.

El conocido como plan Genscher-Colombo, presentado al Consejo en el mes de noviembre de 1981, planteaba un salto cualitativo en el proceso de integración europea al hablar de nuevos objetivos políticos. La futura Unión Europea debería otorgar nuevas responsabilidades en materia de justicia y cultura al Consejo, involucrarse en cuestiones de seguridad e incrementar la coordinación con el Parlamento Europeo¹¹³. Fue la primera iniciativa que salió del propio Consejo y no de la Comisión, y base de la posterior Declaración Solemne sobre la Unión Europea aprobada en el Consejo de Stuttgart de junio de 1983, el primer compromiso en firme de los Estados Miembros para cerrar en el último semestre del año todos los frentes abiertos en la Comunidad¹¹⁴. Fue un manifiesto en apoyo a la solidaridad europea, nuevos objetivos políticos de integración, y la coherencia y la coordinación entre las

111 GAZZO, Emanuelle: «The Commission and the 30 May Mandate: Not a plan for action», en *Europe: Bulletins Quotidiens*, núm. 3144, 26 de junio de 1981.

112 Despacho número 471 de Gabriel Ferrán sobre la reforma interna de la Comunidad, Bruselas, 10 de noviembre de 1981. AGA, caja 66/3929.

113 Una copia del proyecto de Acta Europea germano-italiano fue enviado a Madrid desde la Misión de España ante las Comunidades Europeas adjunto al despacho número 489 de Gabriel Ferrán, Bruselas, 20 de noviembre de 1981. AGA, caja 66/3929.

114 Solemn Declaration on European Union, Stuttgart, 19 de junio de 1983. AH-COMM: Summits and European Councils, 1981-1987.

instituciones, con alusiones a nuevos campos de integración como el de la política exterior o la cultura. Los jefes de Estado acordaron poner en marcha un procedimiento especial «de emergencia» para definir un nuevo tratado sobre la Unión Europea, convocando toda una serie de Consejos especiales en los que los Ministros de Asuntos Exteriores, Finanzas, Agricultura, Secretaríos de Estado y todos aquellos que fueran necesarios acordaran una solución global a los desafíos sociales, económicos y políticos de Europa.

En todo este tiempo, el Parlamento Europeo también puso de su parte, aunque entre los eurodiputados tampoco había un acuerdo sobre la salida que la Comunidad necesitaba. La posición más conocida fue la representada por Altiero Spinelli y el conocido como Club Cocodrilo, concretada en el Proyecto de un Tratado para la Unión Europea adoptado por el Parlamento en febrero de 1984¹¹⁵. El objetivo de este grupo de federalistas no era reformar los Tratados de Roma, sino reformular el espíritu de la integración en uno nuevo. Su principal objetivo fue la búsqueda de eficiencia, democracia e independencia de unas instituciones que debían someterse a un profundo cambio en el proceso de toma de decisiones para conseguir una mayor implicación de la ciudadanía europea y el predominio de los objetivos comunes sobre los intereses nacionales¹¹⁶.

Un segundo grupo de eurodiputados que trabajaron sobre la reforma de la Comunidad fue el coordinado por el conservador e industrial británico Basil de Ferranti y el cristianodemócrata alemán Karl von Wogau. Denominado Club Canguro, en alusión a la capacidad de este animal de saltar, su objetivo no era plantear nuevos objetivos de integración, sino recuperar la capacidad propia de la Comunidad mediante la abolición de controles fronterizos entre los Estados Miembros y de todos los obstáculos que impedían el desarrollo de un verdadero Mercado Común¹¹⁷.

Aunque la influencia del proyecto Spinelli fue mucho mayor, las reticencias de los gobiernos nacionales ante cualquier atisbo de federalismo estuvieron muy presentes en los debates sobre sus propuestas. A pesar de

115 *Official Journal of the European Communities*, núm. C77/33, 14 de febrero de 1984.

116 Un buen análisis del contenido del Proyecto Spinelli en BIEBER, Roland; JACQUÉ, Jean-Paul; WEILER, Joseph H. H. (eds.): *An ever closer Union. A critical análisis of the Draft Treaty establishing the European Union*, Luxemburgo, Office for Official Publications of the European Communities, 1985.

117 Cfr. en MORAVCSIK, A., Op Cit.: *Negotiating...*, p. 22. El Club Canguro sigue hoy en activo y una historia del mismo, así como documentación sobre su actividad desde 1979, está disponible en su página Web <http://www.kangaroogroup.eu/E/index.lasso>.

ello, algunas de sus reflexiones fueron tenidas en cuenta por el Consejo e incorporadas a los debates que siguieron al Consejo de Stuttgart. Los Estados habían previsto que la coordinación de los trabajos durante el segundo semestre de 1983 sería suficiente y que los resultados estarían listos en el Consejo de Atenas del mes de diciembre, pero las diferencias entre los socios europeos fueron tales que no llegaron ni a un acuerdo para la firma de una declaración final. Hubo que esperar al Consejo de Bruselas del mes de marzo de 1984 para que se llegaran a los primeros acuerdos sobre política económica y comercial, la reforma de la PAC, los fondos estructurales, la financiación y los presupuestos. Ante las necesidades de la ampliación se decidió subir el techo del IVA a 1,4% y se puso como límite para el final de las negociaciones con España y Portugal el 30 de septiembre¹¹⁸. Las negociaciones sobrepasaron esta fecha, pero las posiciones no dejaron de acercarse hasta que en marzo de 1985 se cerró el tema de la ampliación y para que a comienzos de 1986 los doce firmaran el Acta Única Europea, la primera gran reforma de los tratados.

La situación política y económica en Europa en los años 1984-1985 facilitó la llegada a un acuerdo¹¹⁹, pero las diferencias de opiniones y objetivos entre los Estados Miembros, por un lado, y las difíciles relaciones entre éstos y la Comisión o el Parlamento Europeo, por otro, perduraron hasta el final y tuvieron como consecuencia un resultado mucho más tibio al planteado en un principio¹²⁰. Más evolucionista que revolucionaria, el AUE no logró establecer una nueva Unión Europea, pero sí definir mejor los objetivos y crear los medios necesarios para progresar en su consecución.

118 European Council: Conclusions of the Presidency (SI (84) 200), Bruselas, 20 de marzo de 1984. AH-COMM: Summits and European Councils, 1981-1987.

119 Un análisis de la evolución política, económica y social de los países europeos y la Comunidad Europea en esos dos años en GROSSER, Alfred (dir.): *Les pays d'Europe occidentale en 1984-85*, París, La Documentation Française, 1985.

120 CHURCH, Clive H.; KEOGH, Dermot (eds.): *The Single European Act. A Transnational Study*, Cork, Canterbury Consortium, 1991; o DE RUYT, Jean: *L'acte unique européen: commentaire*, Bruselas, IEE-ULB, 1987, pp. 25-91, 255-283.

LA GUERRA FRÍA COMO ESCENARIO DE INTEGRACIÓN Y TRANSICIÓN

La contextualización de las negociaciones para la adhesión de España a la Comunidad quedaría incompleta sin una referencia al marco más amplio en el que se insertaron: la Guerra Fría. Por un lado, por la importancia que para el bloque occidental tenía asegurar la estabilidad de la Península Ibérica en un momento en el que los procesos de transición abiertos en España y Portugal podían cambiar el equilibrio de influencias en el continente europeo si los partidos comunistas obtenían demasiado poder en los nuevos sistemas democráticos. Por otro, porque el desarrollo de la integración europea estuvo muy vinculado desde finales de los años cuarenta con la propia evolución del conflicto bipolar. Esto no quiere decir que sin el enfrentamiento que caracterizó gran parte de la segunda mitad del siglo XX el proyecto europeo no se hubiera llevado a cabo, pero la vinculación de intereses de los líderes europeos en ambos escenarios fue muy fuerte entre 1947-1989. En este sentido, la ampliación al sur y la primera gran reforma de la Comunidad no fueron una excepción, máxime si se tiene en cuenta que ambos se produjeron en un momento de redefinición del escenario internacional de la Guerra Fría.

3.1. La identidad europea en el conflicto bipolar

La relación entre integración europea y Guerra Fría fue apreciable desde los primeros momentos del enfrentamiento tras la Segunda Guerra Mundial hasta la reformulación de la escena internacional en los noventa con motivo de la desaparición de la URSS¹²¹. El desarrollo económico, la seguridad nacional y la necesidad de contener la expansión soviética fueron tres objetivos

121 LUDLOW, Piers N.: «European integration and the Cold War», en LEFFLER, Melvyn P.; WESTAD, Odd Arne: *The Cambridge History of the Cold War (vol. II): Crises and Détente*, Cambridge, Cambridge University Press, 2010, pp. 179-197.

que estuvieron muy presentes en los planteamientos supranacionalistas de líderes europeos como Jean Monnet, Robert Schuman, Alcide De Gasperi o Konrad Adenauer. En un momento en el que la interdependencia se había hecho evidente, sólo la integración europea en su más amplio sentido podía romper con el pasado de disgregación y desconfianza¹²². Ésta era la filosofía presente en la firma de los Tratados de París y Roma, e incluso en la fallida Comunidad Europea de Defensa¹²³.

El proyecto de integración militar y defensiva de Europa es un buen ejemplo de la influencia ejercida por el contexto de Guerra Fría, pues aunque ya se había creado una primera línea de defensa, con la firma del Pacto Atlántico en 1948, la política de contención desplegada por Estados Unidos en los primeros años del conflicto bipolar puso en primera línea de debate la necesidad de un rearme alemán cuando apenas se había comenzado a plasmar el Plan Schuman para la creación de una Comunidad Europea del Carbón y del Acero. El Plan Pleven fue la respuesta a esa necesidad, tratando de atenuar la oposición europea –francesa en particular– a la idea de un nuevo ejército alemán mediante su integración en un ejército europeo vinculado a las instituciones políticas de una Europa unida¹²⁴. Pero ni los esfuerzos de Konrad Adenauer, ni el hecho de que la iniciativa surgiera de su propio jefe de Gobierno, impidieron que Francia rechazara en firme la creación de la CED. Sólo se logró, bajo la presión de Estados Unidos, que París aceptara la integración de la RFA en la OTAN¹²⁵.

En cualquier caso, las respuestas que Europa trató de dar a los desafíos que la Guerra Fría le planteaba se centraron desde el principio en la idea de integración y supranacionalidad. Para la RFA era el único marco en el que poder conseguir una relación en igualdad de condiciones con sus vecinos occidentales en el mundo de la postguerra, mientras que para Francia se había convertido en la única oportunidad de liderar un proyecto de futuro para su política exterior tras la progresiva pérdida de colonias e influencia¹²⁶. Y aunque la asimilación de la integración política fue mucho más lenta y difícil que la económica, estuvo muy presente desde el principio la conciencia

122 SCHUMAN, Robert: *Por Europa*, Madrid, Encuentro, 2006.

123 DE GASPERI, Alcide: *Europa. Escritos y discursos*, Madrid, Encuentro, 2011.

124 MONNET, Jean, *Op. Cit.*, pp. 377-393, 443-448.

125 KISSINGER, Henry: *Diplomacia*, Barcelona, Ediciones B, 2010, p. 549.

126 HESSENGER, David A.: «Dividing Europe: The Cold War and European Integration», en DINAN, D., *Op. Cit.: Origins...*, pp. 31-54.

de que sólo la definición de una política exterior europea fuerte y coherente podría afrontar los retos de la sociedad internacional de la segunda mitad del siglo XX, fomentar el ideal democrático de la postguerra y defender sus intereses estratégicos frente a las dos superpotencias de la Guerra Fría¹²⁷.

Tras el fracaso del Plan Plevén, el origen más remoto de la PESC, la idea de la Cooperación Política Europea siguió fraguándose poco a poco en el marco de la Alianza Atlántica y con el objetivo de convertir al viejo continente en un interlocutor «especialmente válido» para los Estados Unidos. Proyectos como los planteados por el Ministro de Defensa británico, Denis Healey, o el Plan Harmel, patrocinado por el Ministro de Asuntos Exteriores belga, planteaban diferentes opciones para fortalecer la cooperación en un momento en el que, una vez más, la oposición francesa parecía poner freno a la integración con su veto a la adhesión del Reino Unido¹²⁸. Como diría el propio Pierre Harmel:

«Ningún tren circularía nunca si hubiera que esperar a que todos los viajeros estuvieran preparados para la salida. Ha llegado la hora de elegir: o creamos ahora los órganos y los métodos de una cooperación eficaz, o bien, ante las dificultades actuales, el repliegue sobre programas y políticas nacionales se irá acentuando»¹²⁹.

Ninguno de los dos proyectos llegó a concretarse porque la RFA no aceptó nunca un plan que dejara al margen a Francia, pero sí sirvieron como base de una propuesta alemana paralela sobre la cooperación en el terreno atómico en la que se incluía tanto al Reino Unido como al país galo¹³⁰. El objetivo no era hacer de Europa una tercera fuerza que compitiera con Estados Unidos o la Unión Soviética, sino un *partenaire à égalité* en un momento en el que las dos superpotencias perseguían el mantenimiento del *statu quo* de

127 CHECA HIDALGO, Diego: «La evolución de la Política Exterior de la Unión Europea», en VV. AA.: *Cincuentenario de la Declaración Schuman (9 de mayo de 1950). El impulso de la idea de Europa y el proceso de integración*, Madrid, CEHRI, 2002, pp. 235-242.

128 «Die Sowjet-Schiffe Warren in Minuten versenkt». Spiegel-Gespräch mit dem britischen Verteidigungsminister Denis Healey, en *Der Spiegel*, 7/1969, 10 de febrero de 1969, pp. 104-112; «Maniobra para esquivar el veto francés al ingreso de Inglaterra en el Mercado Común», en *ABC*, 22 de octubre de 1968, p. 14.

129 Declaraciones recogidas por el embajador de España en Bruselas, Jaime Alba, y enviadas a Madrid en despacho número 739, Bruselas, 7 de octubre de 1969, AGA, caja 66/4007.

130 Despacho número 506 de Jaime Alba sobre el Núcleo europeo en el seno de la OTAN, Bruselas, 14 de junio de 1969. AGA, caja 66/4052.

sus respectivas zonas de influencia. En este planteamiento de la distensión Europa quedaba totalmente al margen más allá de las alianzas establecidas en el marco de la Alianza Atlántica en Occidente y del Pacto de Varsovia en la parte oriental¹³¹, pero permitió tomar conciencia a los europeos de que eran ellos, y nos los dos grandes protagonistas de la Guerra Fría, los principales perjudicados de la división bipolar.

La escalada de conflictividad alcanzada en los primeros sesenta, así como la existencia de otros conflictos mucho más urgentes y controvertidos como la descolonización que la guerra de Vietnam había puesto de manifiesto, situaron a los europeos en la tesitura de enfrentarse a nuevos desafíos ante los cuales una posición común fuerte y la distensión Este-Oeste se convirtieron en las principales estrategias. De hecho, puede considerarse que fue esta última cuestión la que favoreció la primera al poner en evidencia la existencia de un sentimiento europeo común de creciente contestación a la bipolaridad establecida, así como la idea de que sólo la coordinación beneficiaría a todos¹³².

Éste fue el contexto que enmarcó el ya citado discurso de Willy Brand ante el Parlamento Europeo en noviembre de 1973 sobre el desarrollo de la integración europea en su vertiente más política. Las consecuencias de la posterior crisis del petróleo, mucho peores para Europa que para Estados Unidos o la URSS, confirmaron esta necesidad de dar una respuesta propia en la escena internacional de la Guerra Fría. Detrás de este interés, por supuesto, estaban una vez más los intereses nacionales. Para la RFA este nuevo planteamiento de la política exterior europea enlazaba claramente con la búsqueda del cambio y la posible reunificación a través del acercamiento al Este, la *Ostpolitik*. También desde la perspectiva francesa un mayor distanciamiento con la política estadounidense era considerada una oportunidad, aunque siguiendo uno de los objetivos tradicionales de la política exterior gala, para afianzar un mayor peso internacional de Francia¹³³. Pero la CPE que empezaba a esbozarse en los setenta se limitó a la planificación de reuniones periódicas entre los Ministros de Asuntos Exteriores de los Estados Miembros como un foro de discusión sobre las cuestiones internacionales y a un progresivo acercamiento de las diferencias internas hasta facilitar una posición común en foros internacionales como la OTAN o la CSCE.

131 GADDIS, John Lewis: *La Guerra Fría*, Barcelona, RBA, 2008, pp. 207-216.

132 HANHIMÄKI, Jussi M.: «», en LEFFLER, M. P.; WESTAD, O. A., *Op. Cit.*, pp. 198-218.

133 LOZANO, Álvaro: *La guerra fría*, Barcelona, Melusina, 2007, pp. 90-94.

En este último caso, la firma del Acta de Helsinki en 1975, y concretamente la negociación por el llamado tercer cesto, fue el escenario de la puesta en práctica de la CPE y consolidación de una identidad propia basada en la defensa de los derechos humanos por lo que Daniel Thomas denominó «*common European endeavour*»¹³⁴. Desde la aprobación del Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales en noviembre de 1950, primer éxito del entonces recién creado Consejo de Europa, se vio la defensa de los derechos humanos como una de las causas que más unía a los europeos, si bien nunca hubo ninguna mención explícita en los Tratados de Roma y la situación de bipolarización parecía justificar que se quedaran al margen en determinadas acciones planteadas dentro de la política de contención. Pero a finales de los sesenta, con motivo de una creciente movilización social en defensa de los mismos, los Gobiernos europeos comenzaron a tomar conciencia de la importancia de su inclusión en las nuevas estrategias de política exterior como la desplegada en la CSCE, y en el caso concreto de la Comunidad, la existencia de una democracia consolidada se convirtió en requisito imprescindible para la adhesión de nuevos miembros.

Pese a todos estos avances hubo que esperar a la segunda mitad de la década para que la diplomacia de los Nueve comenzara a tener un papel al margen de la lógica de bloques¹³⁵. En esta línea, por ejemplo, la URSS fue progresivamente aceptando a la Comunidad como un actor internacional propio y llegó a establecer relaciones diplomáticas con la Comisión¹³⁶, al mismo tiempo que Estados Unidos fue también reconociendo el fortalecimiento de Europa Occidental, especialmente desde la entrada en vigor del SME, pues una Europa fuerte y en crecimiento era un importante activo para los intereses estadounidenses¹³⁷. No obstante, reconocimiento no significaba valoración. Eduard Shevardnadze, Ministro de Asuntos Exteriores de Gorbachov, reconoció como uno de los grandes errores de la diplomacia soviética la prolongada subestimación de la Comunidad Europea¹³⁸. Y por

134 Cfr. en BUCHANAN, Tom: «Human Rights, the Memory of War and the Making of a 'European' identity, 1945-75», en CONWAY, M.; PATEL, K. K., Op. Cit., pp. 167-168).

135 BARBÉ, Esther: «La PESC: desafíos políticos y límites institucionales», en BARBÉ, E. (coord.): *Política exterior europea*, Barcelona, Ariel, 2000, pp. 109-110.

136 GAZZO, Emanuelle: «USSR-European Commission negotiations: an event», en *Europe: Bulletins Quotidiens*, núm. 2156, 16 de febrero de 1977, p.1.

137 Discurso del senador Kennedy ante el Congreso de los Estados Unidos sobre el fortalecimiento de la Comunidad Europea, en *Congressional Record: U. S. Senate*, 10 de abril de 1979, p. S4395.

138 Cfr. en KISSINGER, H., Op. Cit., p. 861.

el otro lado, tampoco hay que olvidar que no fue hasta los noventa cuando se formalizaron las relaciones transatlánticas con la celebración de cumbres presidenciales periódicas¹³⁹.

No se trataba sólo de una cuestión de reconocimiento, sino de concreción del interlocutor. Al fin y al cabo, no hay que olvidar que hasta mediados de los ochenta los términos de *europesimismo* y *euroesclerosis* estaban muy presentes en la conciencia de todos, y aunque este pesimismo era sobre todo una visión exportada desde la propia Europa, acabó por influir en el diálogo transatlántico. A los Estados Unidos les preocupaba que una Europa Occidental en crisis económica y continua pérdida de competitividad se volviera desconfiada, proteccionista y más propicia a mirar hacia el Este en un momento en el que la Alianza Atlántica no pasaba por sus mejores momentos¹⁴⁰. Tras la llegada de Ronald Reagan a la Casa Blanca las diferencias entre europeos y estadounidenses habían sido cada vez mayores, pues mientras unos veían en la continuidad de la distensión un seguro de prosperidad, para Washington había llegado la hora de renunciar a la perpetuidad del conflicto, endurecer posiciones y acabar con la Unión Soviética¹⁴¹. Unas diferencias que existían y se pusieron en evidencia durante la ley marcial en Polonia, el rechazo de Washington a la construcción de un gasoducto que abasteciera a Europa desde Siberia mientras que Estados Unidos exportaba a la URSS una importante cantidad de grano a muy bajo precio, la invasión estadounidense de la isla de Granada en 1983 que llegó a rechazar incluso Margaret Thatcher, los bombardeos a Libia en 1986, Nicaragua o la propia naturaleza de la Iniciativa de Defensa Estratégica anunciada por Reagan en 1983. Pero también unas discrepancias que coexistían con acuerdos como el del despliegue de los misiles Pershing II en Europa a pesar de la fuerte oposición de la opinión pública.

Como ya hemos visto en un apartado anterior, en cuestión de pocos años la situación europea cambió radicalmente y a mediados de la década se consiguieron cerrar los frentes abiertos y superar la crisis que había dividido a la

139 Aunque ya en los sesenta Kissinger hablaba de *troubled partnership* para referirse a las relaciones establecidas con la Comunidad, los contactos no se formalizaron hasta la Declaración Transatlántica de 1990. Un análisis de las relaciones transatlánticas desde los cincuenta en KERN, Soeren: «Por qué debería reformarse la Nueva Agenda Transatlántica, y por qué no se reformará», en *Real Instituto Elcano*, ARI núm. 51/2005, 4 de mayo de 2005.

140 BASTERRA, Francisco G.: «Europesimismo, euroesclerosis», en *El País*, 29 de abril de 1985.

141 YOUNG, John W.: «Western Europe and the end of the Cold War, 1979-1989», en LEFFLER, M. P.; WESTAD, O. A., *Op. Cit.*, vol. III: *Endings*, pp. 293-297.

Comunidad los años previos para dar paso a un sentimiento de optimismo cuyo culmen fueron la ampliación a las nuevas democracias del sur de Europa y la firma del Acta Única Europea en 1986. Fue entonces cuando se institucionalizó la CPE y se dio un paso más en la búsqueda de un papel internacional para Europa. Nada hacía pensar que en menos de cinco años la guerra fría terminaría con la desintegración soviética y la reunificación alemana, y que tras la caída del sistema comunista la Europa del Este miraría los éxitos económicos, políticos y sociales de la integración como el objetivo de su nueva etapa. En este sentido puede considerarse que la desaparición de la URSS no fue tanto un éxito del modelo americano como del europeo¹⁴², aunque la nueva situación creada entonces fue vista por muchos como un desafío para el proyecto de este último. En este sentido, uno de los retos más importantes fue demostrar que la integración no era simplemente fruto del conflicto bipolar, sino una nueva forma de democracia supranacional y una política exterior y de seguridad común acorde con los principios democráticos¹⁴³.

3.2. La Transición española en el marco de las relaciones occidentales

Es fácil caer en lo que Timothy Garton Ash, siguiendo al filósofo francés Henri Bergson, definió como «las ilusiones del determinismo retrospectivo» en referencia al error de predecir los resultados finales, o considerar que el desarrollo del conflicto bipolar fue el más obvio para conseguir el mejor resultado posible¹⁴⁴. En este sentido, la evolución de los acontecimientos que siguieron en España a la muerte de Franco puede llevar a plantear la idea de que, sobre la base de los acuerdos firmados con Estados Unidos en materia de defensa y la normalización de las relaciones con la Comunidad Europea tras la firma del Acuerdo Comercial de 1970, la estabilidad del proceso y la vinculación al bloque occidental estaban plenamente aseguradas a juzgar por el resultado final de los acontecimientos. El contexto internacional de distensión sellado sólo unas semanas antes del final de la dictadura en Helsinki podría interpretarse también como una seguridad añadida a un

142 *Ibidem.*, pp. 308-310.

143 KALEAGASI, Bahadır: «A New European Order, the EC's Foreign Policy and Democracy», en TELÓ, Mario: *Vers une nouvelle Europe?*, Bruselas, ULB-IEE, 1992, pp. 185-195.

144 ASH, Timothy Garton: *Historia del Presente: Ensayos, retratos y crónicas de la Europa de los 90*, Barcelona, Tusquets, 2000, p. 267.

cambio que parecía haber llegado en el mejor momento de la Guerra Fría. Sin embargo, los años centrales de la década de los setenta fueron también años de importantes incertidumbres para el bloque occidental a juzgar por episodios como el conflicto de Oriente Próximo, el enfrentamiento greco-turco en Chipre, la Revolución de los Claveles en Portugal o la influencia de los partidos comunistas en países como Francia e Italia¹⁴⁵.

Acontecimientos como estos no dejaban de desestabilizar el equilibrio de fuerzas de la Guerra Fría e incrementaban el valor geoestratégico que España tenía para el bloque occidental, muy especialmente desde que la evolución de la Transición portuguesa puso en vilo el anclaje del país vecino a la Alianza Atlántica en un momento en el que ya Grecia había retirado sus tropas de la estructura militar de la OTAN como consecuencia de sus tensiones con Turquía¹⁴⁶. Un momento, también, que la clase política española quería aprovechar para redefinir los acuerdos firmados con Estados Unidos en los años cincuenta y que se habían convertido en el único nexo de unión con los mecanismos de contención contra la expansión comunista. Efectivamente, España había quedado apartada tanto del plan Marshall como de la Alianza Atlántica por la fuerte oposición de las democracias europeas, pero Washington negoció bilateralmente con el régimen franquista la cesión de importantes prerrogativas para el control y aprovechamiento de toda una serie de bases claves para la *Strategic Air Command* estadounidense¹⁴⁷.

La posición que adoptó Estados Unidos ante la Transición española estuvo muy influida por la renegociación de las bases del llamado Convenio de Ayuda para la Mutua Defensa desde que los problemas de salud del dictador hicieron ver que un cambio político no tardaría mucho en llegar. Si el desequilibrio había sido la principal característica de las relaciones hispano-estadounidenses, con la nueva etapa política se abría la posibilidad de que la España democrática demandara nuevas contrapartidas por el riesgo asu-

145 POWELL, Charles T.: «La dimensión exterior de la transición española», en *Afers Internacionals*, núm. 26, 1993, pp. 38-39. Sobre el auge del eurocomunismo en Occidente, *vid.* PONS, Silvio: «The rise and fall of Eurocommunism», en LEFFLER, M. P.; WESTAD, O. A., *Op. Cit.*, vol. III: *Endings*, pp. 45-65.

146 Sobre la influencia que tuvieron los antecedentes de Portugal en la transición española, *vid.* LEMUS, Encarnación: *En Hamelín... La Transición española más allá de la frontera*. Oviedo, Septem, 2001; o de la misma autora, «Entre la intervención y la supervisión. Las potencias occidentales ante el cambio político peninsular», en QUIROSA-CHEYROUZE, R., *Op. Cit.*, pp. 369-394.

147 VIÑAS, Ángel: «La negociación y renegociación de los acuerdos hispano-norteamericanos, 1953-1988: una visión estructural», en *Cuadernos de Historia Contemporánea*, núm. 25, 2003, pp. 83-108.

mido en la cesión de las bases y un mayor reconocimiento a su contribución en la defensa de Occidente. Los negociadores del primer Gobierno de la monarquía utilizaron como baza la importancia que la modernización de las Fuerzas Armadas españolas tenía para asegurar su apoyo a un nuevo orden constitucional y, en consecuencia, conseguir un proceso de transición estable y sin sobresaltos. Los estadounidenses, por su parte, tenían que encontrar el equilibrio justo entre sus intereses estratégicos, las demandas españolas y la opinión de sus principales aliados europeos¹⁴⁸. Respecto a esta última cuestión preocupaba que algunos Estados Miembros de la Alianza Atlántica rechazaran el acuerdo hispano-estadounidense, como ya había ocurrido en ocasiones anteriores, por considerarlo contrario a los ideales democráticos y debilitara la posición negociadora de Washington con sus socios europeos.

El interés de las democracias europeas por la evolución política española había sido, como ya se vio en páginas anteriores, una cuestión central en la definición de la política exterior de los países europeos tras los últimos fusilamientos del franquismo en septiembre de 1975, habiendo puesto de relieve la diferencia de intereses entre los socios comunitarios y los puntos débiles de la incipiente CPE en un momento en el que Europa buscaba una mayor autonomía respecto a Estados Unidos. En línea con esto último, si la prioridad de Washington parecía ser la instalación de una «democracia dócil» que no pusiera en peligro la renovación de los acuerdos militares en un contexto internacional en el que la importancia geoestratégica de España iba en aumento, la influencia de los países de Europa Occidental en la Transición española enlazó directamente con la persecución de sus objetivos de redefinición de un nuevo papel para el viejo continente. En este sentido, la mayor preocupación del Presidente francés Giscard d'Estaing fue evitar que Estados Unidos influyera demasiado en el proceso de cambio español como paso previo a una injerencia en los asuntos europeos, y en el caso alemán, su interés en evitar una desestabilización política como la acontecida un año antes en Portugal tenía como objetivo último poner sobre seguro su política de acercamiento al Este¹⁴⁹.

El Gobierno español, consciente de este contexto a juzgar por los despachos de sus embajadores acreditados en las principales capitales occidenta-

148 POWELL, C. T., *Op. Cit.: El amigo...*, pp. 301-320.

149 SABIO ALCUTÉN, Alberto: «La intervención de Estados Unidos y de Europa Occidental en la transición a la democracia en España, 1975-1977», en GONZÁLEZ MADRID, D. A. (coord.), *Op. Cit.*, pp. 224-238.

les y el contenido de algunos informes del Ministerio de Asuntos Exteriores y sus Secretarías de Estado, tampoco quiso desaprovechar la oportunidad que esta situación podía ofrecer a los principales objetivos de la nueva etapa de transición democrática. En el caso concreto de la adhesión a las Comunidades Europeas, un estudio sobre Francia llevado a cabo por la Secretaría de Estado para las Relaciones con las Comunidades Europeas en 1979 relacionaba directamente el interés del Presidente francés en liderar un *tercer bloque* que rompiera la bipolarización de las relaciones internacionales con su actitud hacia la candidatura española para integrarse en la CEE como miembro de pleno derecho¹⁵⁰. Si Francia veía la posibilidad de reforzar su postura como líder de la integración europea con la entrada de España, las negociaciones serían indudablemente más fáciles; pero, en contra, la fortaleza de las relaciones con los países árabes podía interpretarse por Francia como una amenaza a su imagen en el Mediterráneo, lo que según ciertos medios diplomáticos había motivado la presión política para el reconocimiento del Estado de Israel y equilibrar así la imagen de España.

En el caso alemán, el Gobierno español tenía muy en cuenta las especiales relaciones que la RFA mantenía con Francia, y aunque se sabía que la candidatura española contaba con el apoyo de Bonn, también se sabía que el canciller Helmut Schmidt no presionaría a Giscard en el tema de la ampliación. España era un buen mercado en la CEE y podía ser un refuerzo interesante para la OTAN, pero las relaciones privilegiadas con el país galo constituían el eje central de la política exterior alemana, y ante la perspectiva de la celebración de elecciones presidenciales en Francia en 1981, era impensable que se fuera a presionar a Giscard d'Estaing en una cuestión que era utilizada por el partido socialista francés como principal arma de ataque contra su Gobierno¹⁵¹. Por este motivo los negociadores españoles descartaron por completo la posibilidad de buscar una alianza con la RFA en contra de la posición francesa y se centraron en conseguir la institucionalización de unas relaciones bilaterales desde las que poder salvar las diferencias que pudieran surgir con los otros Estados Miembros durante el curso de la negociación.

Junto a Francia preocupaba también la actitud de Reino Unido a juzgar por su capacidad de centralizar los debates de la Comunidad en las cuestio-

150 Estudio sobre Francia, su lugar en la Comunidad Europea y las relaciones comerciales con España, Madrid, 1979. En SEUE, 1016.1.III ESP, exp. 6 (Francia –argumentos–conflictividad).

151 Preparación de la visita de Schmidt a España, Madrid, 8 de enero de 1979. ACMP, leg. 1937, carpeta 4.

nes que más les interesaban. El problema no era conseguir su apoyo en las negociaciones, dado que, a excepción de algunos sectores económicos como la pesca, los británicos se habían mostrado mayoritariamente favorables a la adhesión de España¹⁵². Ni siquiera el contencioso por Gibraltar parecía ser una amenaza. El verdadero problema era evitar que la actitud británica contaminara las relaciones de España con otros socios europeos enfrentados a la concepción que en Londres se tenía de la Comunidad y las adaptaciones que ésta debía sufrir con motivo de la nueva ampliación¹⁵³. En algún momento habría que posicionarse claramente sobre a qué Europa unida se quería pertenecer, pero cuanto más cerca se estuviera de la adhesión definitiva mejor para evitar la oposición de los defensores de uno u otro proyecto.

Otros países como Italia, que a simple vista podía ser un importante obstáculo por la competencia agrícola, también podían convertirse en un importante apoyo si España sabía hacer uso de los complicados juegos de intereses que los Estados Miembros desplegaban en Bruselas. En el caso italiano, el embajador Robles Piquer informaba al ministro Oreja de una reunión mantenida con el Secretario General de Ministerio de Asuntos Exteriores italiano Malfatti en la que después de hablar del concepto de integración europea que desde Roma se quería defender y diversas cuestiones internacionales, éste mostró el apoyo de su Ministerio al ingreso de España en la Comunidad¹⁵⁴. No negó la existencia de problemas en materia agrícola porque había una amenaza real a los intereses italianos, pero consideraba que podían superarse durante las negociaciones. Más importante para la política exterior italiana era su «necesidad desesperada de España» para desplazar el centro de gravedad de la Comunidad más hacia el sur y, sobre todo, la oportunidad que la adhesión de tres nuevos países mediterráneos ofrecía a Italia en las negociaciones para una reforma de la PAC en la que hubiera un nuevo equilibrio entre las producciones continental y mediterránea. De este modo España podía contar con el apoyo de Italia en los foros europeos para resolver problemas concretos que pudieran surgir en las negociaciones, pero también se esperaba en contrapartida un apoyo por parte del Gobierno español a la política europea de Italia.

152 Informe de Luis Guillermo Perinat sobre el Reino Unido y la candidatura española a la CEE, Londres, 14 de abril de 1978. AGMAE, leg. R17896, exp. 1.

153 Nota informativa sobre la toma de posición oficial inglesa respecto al futuro de las Comunidades Europeas, Madrid, 17 de octubre de 1977. AGMAE, leg. R12562.

154 Despacho número 17 de Carlos Robles Piquer, Roma, 31 de enero de 1978. AGMAE, leg. R17896, exp. 1.

Cada uno de los Estados Miembros tenía intereses particulares y miedos concretos en la ampliación, lo que impedía que se llegara a un acuerdo final en las negociaciones con España. Había muchos capítulos que dividían a los socios europeos, como las posibles dificultades económicas ante un aumento de la competencia, su influencia en las relaciones comerciales establecidas con terceros países, nuevos problemas institucionales cuando todavía no se habían resuelto los causados por la primera ampliación, o la reestructuración de la financiación de la Comunidad, con la necesidad de nuevas aportaciones y posibles pérdidas en el reparto de los fondos. Pero sobre todas estas diferencias había un miedo común: el miedo a la desestabilización y a una nueva escalada de conflictividad en la política de bloques que pusiera fin a las aspiraciones políticas y económicas de Europa. Dentro de las interacciones que vinculaban el contexto de la Guerra Fría con el proceso de integración europea, las negociaciones para la ampliación no eran una excepción. De otro modo, la relación que se estableció entre la adhesión a la Comunidad y la permanencia en la OTAN no hubiera sido posible.

La entrada en la Alianza Atlántica ya había sido una cuestión muy debatida durante los gobiernos de la UCD. El rechazo entre una parte importante de la opinión pública y de toda la izquierda parlamentaria, unido a la opción neutralista que el presidente Adolfo Suárez parecía defender y la oposición de algunos países como Noruega, Dinamarca u Holanda que dudaban de las garantías democráticas de España, fueron relegando el tema de la OTAN en la agenda de la política exterior española. Marcelino Oreja defendió desde el Ministerio de Asuntos Exteriores la necesidad de abandonar la utopía de la neutralidad desarmada e integrarse plenamente en el bloque occidental, pero hubo que esperar a que Calvo-Sotelo, claro defensor de la adhesión, lo planteara claramente en su discurso de investidura¹⁵⁵. No se trataba sólo de una convicción personal, sino de la necesidad de equilibrar las relaciones con Estados Unidos.

El último gobierno de la UCD, muy debilitado y con una fuerte oposición en contra, logró adherir a España a la Alianza Atlántica antes de las elecciones de otoño de 1982, pero el triunfo del PSOE abrió una nueva etapa en la política exterior española en la que se trató de dar una nueva orientación a las relaciones con Estados Unidos más allá del plano militar, en un intento de potenciar los aspectos económicos, comerciales y de cooperación científica, técnica y cultural. El tema OTAN no se planteó hasta la presentación del *Decálogo* de política exterior de Felipe González en octubre de

155 OREJA, M., *Op. Cit.: Memoria...*, pp. 246-249, 409-412.

1984, donde se anunciaba la intención de reducir la presencia militar estadounidense en suelo español y la convocatoria de un referéndum sobre la permanencia en la OTAN¹⁵⁶. Ambas cuestiones habían sido planteadas en la campaña electoral, pero en ningún momento se planteó la salida de la organización o la liquidación de la relaciones con Estados Unidos¹⁵⁷. Era parte de una estrategia que el propio gobierno socialista calificó de «ambigüedad calculada»: España no contraería nuevos compromisos con la Alianza hasta conocer el resultado final de las negociaciones con la CEE.

Esta misma conexión había estado en mente de los negociadores españoles desde 1977, cuando con motivo de una gira por Europa de Jimmy Carter se planteó la posibilidad de conseguir el apoyo de Washington para impulsar unas negociaciones con la Comunidad que aún no se habían abierto¹⁵⁸, pero nunca llegó a ser puesta en práctica por considerar que la ampliación era un asunto estrictamente europeo. En cambio, el planteamiento del equipo de Felice González puso el acento en la influencia alemana, no en la estadounidense. Por este motivo, al mismo tiempo que se frenaba la integración en la Alianza Atlántica, el Gobierno socialista mostraba su apoyo a la instalación de proyectiles de alcance medio en Centroeuropa, una actitud que muchos relacionaban claramente con el objetivo de hacer progresar la adhesión a la Comunidad Europea¹⁵⁹.

Sin entrar aún a valorar el papel que tuvo esta estrategia en la finalización de las negociaciones y la consecución de la adhesión definitiva de España a la Comunidad y a la OTAN en 1986, no cabe duda de la influencia que tuvieron en todo el proceso el sistema internacional de la Guerra Fría y el contexto de «tensión competitiva entre superpotencias»¹⁶⁰. Las dudas sobre

156 MORÁN, F., *Op. Cit.: España...*, pp. 369-375; POWELL, C., *Op. Cit.: El amigo...*, pp. 604 y ss., pp. 473-486.

157 VIÑAS, Ángel: *En las garras del águila. Los pactos con Estados Unidos, de Francisco Franco a Felipe González (1945-1995)*, Barcelona, Crítica, 2003, pp. 473-486.

158 El embajador español en Washington, Juan José Rovira, planteó esta estrategia en varias ocasiones a Madrid, incidiendo en la posibilidad de que Carter hiciera ver a los países miembros como las ventajas políticas de una integración de España sobrepasaban las dificultades económicas e institucionales, sobre todo de cara a conseguir un fortalecimiento de Europa tan necesario para ésta como para los Estados Unidos (Despacho número 31 de Juan José Rovira, Washington, 19 de octubre de 1977. AGMAE, leg. R12557).

159 ROLDÁN, Juan: «Los socialistas y la doble decisión», en *El País*, 4 de mayo de 1983.

160 GONZÁLEZ MADRID, Damián A.: «Actores y factores internacionales en el cambio político español», en MARTÍN GARCÍA, Óscar José; ORTIZ HERAS, Manuel: *Claves internacionales en la transición española*, Madrid, Catarata, 2010, p. 42.

cómo las transiciones en los países de Europa meridional podían afectar al equilibrio alcanzado en las esferas de influencia de los diferentes actores internacionales influyeron directamente en la política de acercamiento a Europa y en las estrategias de negociación adoptadas por España y, al mismo tiempo, ayudaron a definir el proyecto de integración del que se quería formar parte.

CONCLUSIONES

Analizar el proceso de adhesión de España a las Comunidades Europeas insertando las negociaciones en su marco temporal e internacional nos permite superar la perspectiva que en clave nacional se ha hecho tradicionalmente de este capítulo de la integración. Para los protagonistas de la Transición y la sociedad española, la entrada en el proyecto europeo como Estado Miembro suponía la normalización y la consolidación de un nuevo régimen democrático, un objetivo de política exterior con una importante carga de política interior en su planteamiento y estrategia directriz. Como consecuencia de esta estrecha relación, todo obstáculo en el camino europeísta fue interpretado como una amenaza directa a los intereses de España y una falta de compromiso de los socios comunitarios, a los que se acusó precisamente de anteponer sus intereses nacionales a un objetivo mucho más amplio y global. En este sentido, seguramente el caso más conocido y repetido fue el de la oposición francesa a la entrada de España en la CEE, país que ha pasado a ser identificado en la memoria colectiva de los españoles como el principal culpable del retraso y la duración de las negociaciones de adhesión.

Ciertamente, una parte del sector productivo francés relacionado con la agricultura de base mediterránea vio en la entrada de España en el Mercado Común una posible amenaza por la competencia que los productos españoles podían suponer o por la capacidad de la flota pesquera, pero no es menos cierto que otros sectores económicos vieron la posibilidad de aprovechar un nuevo mercado de exportación hasta entonces muy cerrado, como las producciones más continentales del norte o la industria. Esta misma situación contradictoria, con todos los matices que se quieran dar, se daba también en otros países de la Comunidad, viéndose todos obligados a compaginar las negociaciones europeas con las de índole nacional, y los compromisos internacionales con los programas electorales.

Si los objetivos de la primera ampliación habían sido marcadamente económicos, en el caso de la segunda la relación establecida entre la adhesión y la estabilidad de las jóvenes democracias de Grecia, Portugal y España

politizaron un proceso cuyo marco había sido planteado hasta entonces fundamentalmente como una cuestión económica. Esta nueva perspectiva política se dio tanto desde los países candidatos, que vieron la posibilidad de salvar los obstáculos económicos desde el discurso político, como de la propia Comunidad, al querer aprovechar ésta la ventana de oportunidad abierta para no retrasar más una reforma interna que llevaba tiempo presente en los debates entre Estados Miembros e instituciones comunitarias.

La crisis económica de los setenta y la escalada de la conflictividad bipolar habían puesto de manifiesto la vinculación de intereses y la importancia de que Europa reforzara su identidad común para poder responder a los desafíos internacionales del último cuarto del siglo XX, un escenario cada vez más globalizado y en el que poco podían hacer las naciones europeas por separado. La definición de la incipiente Cooperación Política Europea enlazó directamente con este contexto internacional y se vio afectada en buena medida por la perspectiva de una nueva ampliación, máxime teniendo en cuenta que la adhesión de Grecia podía alterar las relaciones establecidas por la Comunidad con Turquía por la cuestión de Chipre, así como la entrada de España obligaría a modificar toda una serie de acuerdos comerciales y de cooperación firmados con terceros países de la cuenca mediterránea y de la Convención de Lomé.

La adhesión de España a la Comunidad Europea, aunque fueran un pilar central de la política de la transición, era un capítulo más dentro de todo este entramado de intereses y relaciones con los que debía compaginar el tiempo y el esfuerzo de los equipos negociadores. La psicología de la política hizo que en España, donde desde mediados de julio de 1976 se había protagonizado un ritmo de reformas internas inusual en la realidad europea, las perspectivas de la adhesión chocaran de frente con una maquinaria institucional mucho más pesada y lenta. A pesar del interés emocional puestas en ella, las negociaciones para la ampliación tuvieron que competir durante buena parte de los años setenta y hasta mediados de los ochenta con los debates sobre la profundización europea y la definición de la Comunidad como un actor internacional de envergadura más allá del plano económico. Una realidad ésta que puede pasar desapercibida si no se enmarca el interés internacional que despertó la Transición española en el contexto europeo y las relaciones internacionales de la Guerra Fría, pero que salta a primera línea al identificar este escenario tridimensional.

FUENTES Y BIBLIOGRAFÍA

1. Fuentes primarias: archivos y centros documentales

Archivo General del Ministerio de Asuntos Exteriores (Madrid)

- Legajo R12557: CEE. Viajes de personalidades (1977).
- Legajo R12558: CEE. Negociaciones con España. negociaciones de adhesión (1977).
- Legajo R12562: CEE. Acuerdo con España. Actitud de terceros países (1977)
- Legajo R14558: CEE. Negociaciones para la adhesión de España (1982).
- Legajo R14583: CEE. Negociaciones con España. Actitud de Francia sobre adhesión de España (1977-1978).
- Legajo R15571: CEE. Viajes de personalidades españolas (1976).
- Legajo R17896, expediente 1. España-CEE. Negociaciones. Adhesión de los miembros de la CEE en relación a la adhesión de España (1977-1980).
- Legajo R19548, expediente 1: Negociaciones con la CEE. Informes. Notas y prensa (1981).

Archivo General de la Administración (Alcalá de Henares)

- Sección de Asuntos Exteriores (10), signatura topográfica 66. Fondos de la Embajada de España en Londres. Cajas 4007, 4052.
- Sección de Asuntos Exteriores (10), signatura topográfica 66. Fondos de la Misión de España ante las Comunidades Europeas. Cajas 3929, 3936.

Archivo Central del Ministerio de la Presidencia (Madrid)

- Fondos Adolfo Suárez: legajo 1937, carpeta 4: visita de Schmidt.

Centro de Documentación de la Secretaría de Estado para la Unión Europea (Madrid)

- Carpeta 1016.1.III ESP, expediente 6: Francia – argumentos, conflictividad.

Archivos Históricos de la Comisión Europea (Bruselas)

- BAC 79/1982, dossier números 247.
- BAC 147/1991, dossiers números 87, 137, 368.
- Rapports generals sur l'activité des Communautés européennes.
- Summits and European Councils, 1961-1980.
- Summits and European Councils, 1981-1987.

Archivo Central del Consejo Europeo (Bruselas)¹⁶¹

- Fondo CM5, sección ADH3: demande d'adhésion d'Espagne. Traitement par l'assemblée du dépôt éventuel d'une demande d'adhésion par l'Espagne.

Archivo y Centro de Documentación del Parlamento Europeo (Luxemburgo)

- European Parliamentary Assembly and European Parliament prior to the direct elections (1958-1979).

Archive du Ministère des Affaires étrangères français (Paris)

- Serie Direction Europe, subserie Espagne, 1944-1976:
 - 395 bis : politique et situation intérieure : dossier général (aout-décembre 1975).
- Serie Direction Europe, subserie Communautés européennes, 1976-1980:
 - 4082: affaires générales.
 - 4084 bis: affaires générales : Comité de Sages.
 - 4159: Organisation de la Coopération politique européenne: présidence française 1^{er} semestre 1979 ; préparation.
 - 4160: Organisation de la Coopération politique européenne : présidence française 1^{er} semestre 1979 : Bilan, réunions et presse.
- Serie Direction Europe, subserie Espagne 1981-1985:
 - 5174 : Visites de personnalités.

The National Archives (Londres)

- Records of the Cabinet Office.
 - Minutes
 - CAB 128/57/12.
 - CAB 128/58/4.
- Records of the Foreign and Commonwealth Office and predecessors
 - European Integration Department (External): EEC relations with third countries.
 - FCO 98/12.

Publicaciones y documentos oficiales

- *Congressional Record: U. S. Senate.*
- *Europe Documents.*
- *Official Journal of the European Communities/Journal officiel des Communautés européennes.*

161 Los fondos del Archivo Central del Consejo Europeo relativos a la tercera ampliación (España y Portugal) no han sido trabajados por lo servicios archivísticos oportunos en el momento de llevar a cabo la investigación, lo que nos obliga a citar los dossiers por su título completo y no por una signatura de referencia.

2. Fuentes hemerográficas

- ABC.
- *El Alcázar*.
- *Diario 16*.
- *Europe: Bulletins Quotidiens*.
- *Le Figaro*.
- *General-Anzeiger*.
- *International Herald Tribune*.
- *Journal de Geneve*.
- *Le Matin*.
- *Le Monde*.
- *El País*.
- *Pueblo*.
- *Der Spiegel*.
- *La Vanguardia*.
- *The Washington Post*.

3. Fuentes Orales

- Entrevistas realizadas dentro del proyecto de investigación HAR2009-13630 (Subprograma HIST) *Fuentes Orales para la Transición y la Política Exterior española (1973-1986)* del Grupo de Investigación en Historia de las Relaciones Internacionales (GHistRI), referencia 941072 de la Comunidad de Madrid:
 - Fernando Álvarez de Miranda.
 - Raimundo Bassols.
- Entrevistas realizadas por la autora a nivel individual:
 - Raimundo Bassols.
 - Jordi Carbonell.
 - Álvaro Espina.
 - Manuel Marín.
 - Carlos Westendorp.

4. Bibliografía

Memorias y testimonios

- AREILZA, José María de: *Diario de un ministro de la monarquía*, Barcelona, Planeta, 1977.
- CALLAGHAN, James: *Time and change*, Londres, Politico's, 2006.
- DE GASPERI, Alcide: *Europa. Escritos y discursos*, Madrid, Encuentro, 2011.
- DELORS, Jacques: *Mémoires*, París, Pocket, 2004.

- GONZÁLEZ, Felipe: *Mi idea de Europa*, Barcelona, RBA, 2010.
- JENKINS, Roy: *A Life at the Centre*, Londres, Politico's, 2006.
- KISSINGER, Henry: *Diplomacia*, Barcelona, Ediciones B, 2010.
- MONNET, Jean: *Memorias*, Madrid, Encuentro, 2010.
- MORÁN, Fernando: *España en su sitio*, Barcelona, Plaza&Janés, 1990.
- OREJA, Marcelino: *Memoria y esperanza. Relatos de una vida*, Madrid, Esfera, 2011.
- SCHUMAN, Robert: *Por Europa*, Madrid, Encuentro, 2006.

Libros y artículos especializados

- ALONSO, Antonio: *España en el Mercado Común. Del Acuerdo del 70 a la Comunidad de Doce*, Madrid, Espasa Calpe, 1985.
- ASH, Timothy Garton: *Historia del Presente: Ensayos, retratos y crónicas de la Europa de los 90*, Barcelona, Tusquets, 2000.
- BARBÉ, Esther (coord.): *Política exterior europea*, Barcelona, Ariel, 2000.
- BASSOLS, Raimundo: *España en Europa. Historia de la adhesión a la CE, 1957-1985*, Madrid, Política Exterior, 1995.
- BERNECKER, Walther L.: «España y Alemania en dos momentos decisivos de sus historias: la transición española y la reunificación alemana», en *Iberoamericana*, vol. 7, núm. 26, 2007, pp. 153-165.
- BIEBER, Roland; JACQUÉ, Jean-Paul; WEILER, Joseph H. H. (eds.): *An ever closer Union. A critical análisis of the Draft Treaty establishing the European Union*, Luxemburgo, Office for Official Publications of the European Communities, 1985.
- CHURCH, Clive H.; KEOGH, Dermot (eds.): *The Single European Act. A Transnational Study*, Cork, Canterbury Consortium, 1991.
- CONWAY, Martin; PATEL, Kiran Klaus: *Europeanization in the Twentieth Century. Historical Approaches*, Londres, Palgrave Macmillan, 2010.
- CRESCO MACLENNAN, Julio: *España en Europa, 1945-2000. Del ostracismo a la modernidad*, Madrid, Marcial Pons, 2004.
- *Forjadores de Europa. Grandes europeístas y euroescépticos del siglo XX*, Barcelona, Destino, 2009.
- DE RUYT, Jean: *Lacte unique européen: commentaire*, Bruselas, IEE-ULB, 1987.
- DINAN, Desmond (ed.): *Origins and Evolution of the European Union*, Nueva York, Oxford University Press, 2006.
- ESTEFANÍA, Joaquín: *La larga marcha. Medio siglo de política (económica) entre la historia y la memoria*, Barcelona, Península, 2007.
- FERNÁNDEZ SORIANO, Víctor: «Las Comunidades Europeas frente al franquismo», en *Cuadernos de Historia Contemporánea*, 2010, vol. 32, pp. 153-174.
- GADDIS, John Lewis: *La Guerra Fría*, Barcelona, RBA, 2008.
- GIERSCH, Herbert: «Eurosclerosis», en *Kiel Discussion Papers*, núm. 112, octubre de 1985.
- GONZÁLEZ MADRID, Damián A. (coord.): *El franquismo y la transición en España. Desmitificación y reconstrucción de la memoria de una época*, Madrid, Catarata, 2008.

- GROSSER, Alfred (dir.): *Les pays d'Europe occidentale en 1984-85*, París, La Documentation Française, 1985.
- KERN, Soeren: «Por qué debería reformarse la Nueva Agenda Transatlántica, y por qué no se reformará», en *Real Instituto Elcano*, ARI núm. 51/2005, 4 de mayo de 2005.
- JUDT, Tony: *Postguerra. Una historia de Europa desde 1945*, Madrid, Taurus, 2006.
- LABORDE, François: «Le mandat du 30 mai est-il la quadrature du cercle?», en *Revue du Marché Commun*, núm. 250, octubre de 1981, pp. 411-412.
- LACOUTURE, Jean: *De Gaulle. Vol. 3 Le souverain, 1959-1970*, París, Éditions du Seuil, 1986.
- LEFFLER, Melvyn P.; WESTAD, Odd Arne: *The Cambridge History of the Cold War* (3 vols.), Cambridge, Cambridge University Press, 2010.
- LEMUS, Encarnación: *En Hamelín... La Transición española más allá de la frontera*. Oviedo, Septem, 2001.
- LÓPEZ GÓMEZ, Carlos: «El europeísmo en España. La sociedad civil ante el proceso de construcción europea», en *Circunstancia*, mayo de 2011, núm. 25.
- LOZANO, Álvaro: *La guerra fría*, Barcelona, Melusina, 2007.
- MARTÍN GARCÍA, Óscar José; ORTIZ HERAS, Manuel: *Claves internacionales en la transición española*, Madrid, Catarata, 2010.
- MORATA, Francesc, MATEO, Gemma (eds.): *España en Europa, Europa en España (1986-2006)*, Barcelona, CIDOB, 2007.
- MORAVCSIK, Andrew: «Negotiating the Single European Act: national interests and conventional statecraft in the European Community», en *International Organisation*, vol. 45, núm. 1, 1991, pp. 19-56.
- *The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*, Nueva York, Cornell University Press, 1998.
- MORAWITZ, Rudolf: «The Impact of the Extension of the Community Southwards to the Mediterranean Basin», en *XXXIII Mesa Redonda de la Association pour l'étude des problèmes de l'Europe*, Madrid, 9-10 de noviembre de 1979.
- MOREAU DEFARGES, Philippe: «France, Allemagne, Royaume-Uni: vers un nouvel équilibre communautaire?», en *Revue d'intégration européenne*, vol. XIV, núm. 2-3, 1991, pp. 153-160.
- MORENO JUSTE, Antonio: *Franquismo y construcción europea (1951-1962)*, Madrid, Tecnos, 1998.
- «El proceso de construcción europea y las relaciones España-Europa», en *Circunstancia*, mayo de 2011, núm. 25.
- MUÑOZ SÁNCHEZ, Antonio: *El amigo alemán. El SPD y el PSOE de la dictadura a la democracia*, Barcelona, RBA, 2012.
- OREJA AGUIRRE, Marcelino; SÁNCHEZ MANTERO, Rafael (coords.): *Entre la historia y la memoria: Fernando María Castiella y la política exterior de España (1957-1969)*, Madrid, Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, 2007.
- ORTEGA Y GASSET, José: *Obras Completas*, Madrid, Revista de Occidente, 1963.
- ORTUÑO ANAYA, Pilar: «El movimiento laborista británico y España (1974-1977)», en *Espacio, Tiempo y Forma, Serie V, Historia Contemporánea*, núm. 9, 1996, pp. 279-293.

- *Los socialistas europeos y la transición española (1959-1977)*, Madrid, Marcial Pons, 2005.
- PARDO, Rosa: «EE.UU. y el tardofranquismo: las relaciones bilaterales durante la presidencia Nixon», en *Historia del Presente*, núm. 6, 2005, pp. 11-41.
- PEREIRA, Juan Carlos: «Transición y política exterior: el nuevo reto de la historiografía española», en *Ayer*, núm. 42 (2001), pp. 97-123.
- «El factor internacional en la transición española: la influencia del contexto internacional y el papel de las potencias centrales», en *Studia Histórica, Historia Contemporánea*, núm. 22, 2004, pp. 185-224.
- POWELL, Charles T.: «La dimensión exterior de la transición española», en *Afers Internacionals*, núm. 26, 1993, pp. 37-64.
- *El amigo americano. España y estados Unidos: de la dictadura a la democracia*, Barcelona, Gutenberg, 2011.
- POWELL, Charles; JIMÉNEZ, Juan Carlos (eds.): *Del Autoritarismo a la Democracia: Estudios de Política Exterior Española*, Madrid, Silex, 2007.
- PRIDHAM, Geoffrey: *The Dynamics of Democratization: a comparative approach*, Londres, Continuum, 2000.
- QUIROSA-CHEYROUZE Y MUÑOZ, Rafael: *Historia de la Transición en España. Los inicios del proceso democratizador*, Madrid, Biblioteca Nueva, 2007.
- SATRÚSTEGUI, Joaquín (dir.): *Cuando la transición se hizo posible. El «contubernio de Munich»*, Madrid, Tecnos, 2013.
- STAVRIDIS, Stelios: «Why the « Militarising » of the European Union is strengthening the concept of a “Civilian power Europe”», en *EUI Working Papers*, núm. 17, 2001.
- TANGUY, Jean: «L'Europe à douze: la réforme institutionnelle ou la mort!», en *ESOPE*, núm. 441, marzo-abril de 1985, pp. 11-15.
- TANIL, Gamze: «Ideas, identities and the EU-Attitudes of the Political Elite in Norway», en *European Journal of Social Sciences*, 2011, vol. 24, núm. 3, pp. 318-129.
- TELÓ, Mario: *Vers une nouvelle Europe?*, Bruselas, ULB-IEE, 1992.
- TINDEMANS, Leo: «From Community to Union», en *European Affairs*, vol. 3, núm. 2, 1989, pp. 40-43.
- VAYSSIÈRE, Bertrand: «L'élargissement de 2004 au regard des précédents espagnol et portugais: un jeu de miroirs?», en *European Review of History*, vol. 16, núm. 4, agosto de 2009, pp. 477-197.
- VINAS, Ángel: *En las garras del águila. Los pactos con Estados Unidos, de Francisco Franco a Felipe González (1945-1995)*, Barcelona, Crítica, 2003.
- «La negociación y renegociación de los acuerdos hispano-norteamericanos, 1953-1988: una visión estructural», en *Cuadernos de Historia Contemporánea*, núm. 25, 2003, pp. 83-108.
- VV. AA.: *Cincuentenario de la Declaración Schuman (9 de mayo de 1950). El impulso de la idea de Europa y el proceso de integración*, Madrid, CEHRI, 2002.
- WHITEHEAD, Lawrence (ed.): *The International Dimensions of Democratization*, Oxford, Oxford University Press, 1996.

CUADERNOS DE HISTORIA DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES

Números Publicados

1. Javier RUBIO: *El Gobierno español en busca de una garantía internacional sobre Cuba en vísperas de 1898*.
(CEHRI, n.º 1. Madrid, 1998, 50 pp.)
2. Sergio VALLEJO FERNÁNDEZ-CELA: *La Caída del Imperio Otomano y la fundación de la República Turca: una visión española*.
Cristián GARAY VERA y Cristián MEDINA VALVERDE: *La Guerra Civil Española y Chile (1936-1939). Relaciones Internacionales e imágenes políticas*.
(CEHRI, n.º 2. Madrid, 2001, 93 pp.)
3. José Luis NEILA HERNÁNDEZ: *La Divisa externa del Regeneracionismo: La Política exterior del reinado de Alfonso XIII (1902-1931)*.
(CEHRI, n.º 3. Madrid, 2002, 112 pp.)
4. Carlos SANZ DÍAZ: "Clandestinos", "Ilegales", "Espontáneos". *La emigración irregular de españoles a Alemania en el contexto de las relaciones hispano-alemanas, 1960-1973*.
(CEHRI, n.º 4. Madrid, 2004, 128 pp.)
5. María José VILAR: *Migraciones y Relaciones Internacionales. La Colonia Española de Trípoli de Libia, Paradigma de Colectivo Europeo en el África Mediterránea en el siglo XIX (1784-1870)*.
Pablo MARTÍN DE SANTA OLALLA SALUDES: *Franco y Pío XII. La negociación secreta del Concordato de 1953*.
(CEHRI, n.º 5. Madrid, 2005, 196 pp.)
6. Francisco Manuel PASTOR GARRIGUES: *El non-nato Tratado Hispano-Francés de 1902 de Reparto de Marruecos en el contexto de las pugnas imperialistas de la época*.
María José HENRÍQUEZ UZAL: *El Prestigio Pragmático: Iberoamérica en la Política Exterior de Gregorio López Bravo (1969-1973)*.
(CEHRI, n.º 6. Madrid, 2008, 170 pp.)
7. Adolfo CUETO RODRÍGUEZ: *El mundo frente a Portugal y Portugal contra el mundo. El expediente colonial portugués y sus efectos sobre la posición internacional lusa (1951-1962)*.
(CEHRI, n.º 7. Madrid, 2010, 88 pp.)
8. Francisco Manuel VARGAS ALONSO: *La intervención alemana en el País Vasco (1936-1937). Un balance crítico en el contexto de la Guerra Civil española*.
(CEHRI, n.º 8. Madrid, 2012, 88 pp.)

9. Vanessa NÚÑEZ PEÑAS: *Tres escenarios para una negociación: La adhesión de España a la CEE en tiempos de Transición, Reforma y Guerra Fría.* (CEHRI, n.º 9. Madrid, 2013, 76 pp.)

