

a

ayer

La política exterior
de España en el siglo xx

SEPARATA

49

Revista de Historia Contemporánea

2003

España en Europa: de 1945 a nuestros días

Charles Powell

Introducción: el legado de la II Guerra Mundial

El auge de las potencias del Eje durante la II Guerra Mundial permitió a Franco acariciar brevemente el sueño de conquistar para España un lugar privilegiado en el nuevo orden europeo y mundial, aprovechando la debilidad de sus rivales tradicionales, Francia y Gran Bretaña. Sin embargo, los cambios acaecidos durante 1944-1945 representaron una gravísima amenaza para la propia continuidad del régimen, ya que presagiaban una situación de total aislamiento y vulnerabilidad. De ahí que Franco ofreciera a Churchill en 1944 su entusiasta colaboración en una posible concertación antisoviética, oferta que recibió una gélida respuesta anunciando la exclusión de España de los futuros acuerdos de paz y de la futura Organización de Naciones Unidas (ONU), a través de la cual se pretendía estructurar el nuevo orden mundial. En junio de 1945 la Conferencia de San Francisco, reunida para redactar la Carta de Naciones Unidas, dio forma a esta amenaza, condenando formalmente al régimen de Franco y vetando su ingreso en la ONU, y en diciembre de ese año los gobiernos de París, Londres y Washington emitieron una declaración tripartita renovando dicha condena, en la que se amparó el gobierno francés para cerrar la frontera con España en febrero de 1946. En diciembre de ese año, la Unión Soviética, con la ayuda inestimable de Polonia, llevó la llamada «cuestión española» a la Asamblea General de la ONU con la intención de promover un

bloqueo (económico y político) total, pero tuvo que conformarse con una nueva condena formal y una recomendación de retirada que fue seguida por todos los firmantes de la Carta salvo la Santa Sede, Portugal, Suiza y Argentina. En apariencia, al menos, España nunca había conocido un nivel de aislamiento y rechazo comparables, tanto por parte de Europa occidental como del conjunto de la comunidad internacional.

Como es sabido, la hostilidad hacia el régimen se justificó sobre la base de que Franco había derrocado al gobierno legítimo de la República con la asistencia militar, económica y diplomática de las potencias del Eje, a las que posteriormente había prestado cierta ayuda en su esfuerzo bélico contra los aliados. Estos últimos no tuvieron reparos en ignorar que en la vecina Portugal existía un régimen autoritario de características no muy distintas, que también había acudido en ayuda de Franco durante la guerra civil. La diferencia de trato se debió fundamentalmente a que los portugueses habían tenido la prudencia de observar una neutralidad más estricta durante la Guerra Mundial, debido fundamentalmente a su vieja alianza con el Reino Unido, así como al hecho de que el régimen de Salazar era anterior al surgimiento de los totalitarismos de entreguerras.

A pesar de este panorama tan poco halagüeño para el régimen franquista, la situación internacional ofrecía algunos resquicios para la esperanza. Como ya se había constatado en Potsdam en julio de 1945, el interés de la URSS por derribar a Franco no era compartido por británicos y norteamericanos, que temieron que un bloqueo total pudiese dar lugar a un nuevo enfrentamiento civil en España del cual podría surgir una República más proclive al entendimiento con los soviéticos que con unos aliados que no habían hecho gran cosa por defender al régimen nacido en 1931. Franco detectó de inmediato esta incipiente discrepancia entre los vencedores en lo referido al futuro de España en el tablero internacional, y a partir de ese momento desarrolló una doble estrategia, basada en la realización de cambios cosméticos destinados a dotar al régimen de una fachada política más aceptable a ojos de las democracias occidentales, por un lado, y en el despliegue de una notable actividad diplomática a fin de explotar al máximo las discrepancias antes mencionadas, por otro.

No obstante lo anterior, si un acontecimiento externo sobre el cual carecía por completo de control, como fue la derrota del Eje,

situó al régimen al borde del abismo, otro fenómeno igualmente ajeno al contexto español, el que representó el sordo estallido de la guerra fría, contribuyó sobremanera a garantizar su supervivencia. Así pues, a partir de la formulación de la doctrina Truman en marzo de 1947, aplicada a España por George F. Kennan, Franco comenzó a ser considerado un posible aliado y beneficiario de la estrategia de contención anticomunista norteamericana. De ahí que, al cumplirse un año de la resolución de la ONU de diciembre de 1945, Washington se negara a contemplar las sanciones exigidas por Moscú, y de ahí también que España fuese incluida inicialmente entre los posibles beneficiarios del Plan Marshall, lanzado en julio de 1947. Sin embargo, tanto Gran Bretaña como Francia ejercieron su influencia para hacer ver a los norteamericanos que ello debilitaría el carácter pretendidamente democrático (y no sólo anticomunista) de dicho Plan, entregando a los soviéticos una importante baza argumental en la incipiente guerra fría. Ello explica que España, junto con Finlandia, haya pasado a la historia como el único país de la Europa occidental en ser excluido del Plan Marshall y, por extensión, de las organizaciones creadas al calor de la política norteamericana de reconstrucción, entre ellas la Organización de Cooperación Económica Europea, surgida en marzo de 1948. Evidentemente, un régimen dictatorial como el de Franco tampoco podía tener cabida en el Consejo de Europa, fundado en mayo de 1949 como respuesta democrática a los excesos nacionalistas y totalitarios que habían conducido al desastre mundial. En suma, la exclusión de la España de Franco del incipiente proceso de integración europeo, fenómeno que se desarrolló inicialmente bajo el paraguas defensivo y económico norteamericano, se produjo a insistencia de las propias democracias europeas, que la condenaron así a una extrema dependencia de los Estados Unidos. Así lo confirmó el veto europeo a la participación de España en la fundación de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) en abril de 1949, que por los motivos antes aducidos no se hizo extensivo al Portugal de Salazar.

La intensidad del rechazo político suscitado por el régimen de Franco entre las democracias de la Europa occidental pudiera llevar a pensar que ésta también se trasladó al terreno económico. Sin embargo, debe subrayarse que ninguna de estas potencias se negó a comerciar con España, hasta tal punto que en 1948 los Estados Unidos, Gran Bretaña y Francia (que reabrió su frontera ese año)

ya eran los principales receptores de productos españoles, sobre todo agrícolas, restableciéndose la situación existente antes de la guerra civil. Ello es atribuible tanto al peso de unos lazos comerciales urdidos a lo largo de muchas décadas, como a la creencia, ampliamente compartida en Europa, de que el bloqueo económico dañaría más a la población española que al régimen al que se pretendía hostigar, hasta el punto de llegar a resultar contraproducente. Como afirmaría con pragmatismo el ministro de Asuntos Exteriores francés, Georges Bidault, en un debate celebrado en la Asamblea Nacional francesa sobre la «cuestión española»: «il n'y a pas d'oranges fascistes; il n'y a que des oranges»¹. En suma, a pesar de sus escasas simpatías por el régimen de Franco, a lo largo de la década de los cincuenta las democracias europeas fortalecieron gradualmente sus lazos comerciales y económicos con España.

En vista de la hostilidad política de sus principales socios comerciales europeos, el régimen de Franco buscó su reinserción diplomática en el nuevo orden internacional de posguerra a través de los Estados Unidos. Desde finales de 1946, los estrategas del Pentágono venían transmitiendo al Departamento de Estado la idea de que una España bien dispuesta hacia Washington podría ser de gran utilidad en caso de un nuevo conflicto internacional. El bloqueo de Berlín de 1948 y el estallido de la primera bomba atómica soviética un año después confirmó el aumento de la tensión Este-Oeste, y en mayo de 1950, un mes antes del inicio de la Guerra de Corea, el secretario de Defensa fue informado por los militares de la importancia capital de asegurar la colaboración de España en el hipotético caso de un ataque de Moscú a Francia y los Países Bajos. Gracias a un creciente apoyo norteamericano, en noviembre de 1950 la ONU revocó las sanciones de 1946 (con la abstención de Francia y Gran Bretaña), abriendo el camino tanto al retorno de los embajadores como al ingreso de España en la Organización Mundial de la Salud (en 1951), la UNESCO (en 1952) y la Organización Internacional del Trabajo (en 1953). Este acercamiento bilateral hispano-norteamericano, que se plasmó en importantes créditos y ayudas gubernamentales a partir de 1950, daría finalmente lugar a la firma de los acuerdos de septiembre de 1953, mediante los cuales Madrid concedió a Washington

¹ MARTÍNEZ LILLO, P. A.: «Las relaciones hispano-francesas entre 1948 y 1952», en VVAA: *España, Francia y la Comunidad Europea*, Madrid, 1989, pp. 145-147.

el uso de cuatro bases aéreas y navales en territorio español a cambio de ayuda militar y económica.

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

Del inicio de la integración europea a la muerte de Franco

Por motivos tanto políticos como económicos, España no fue invitada a participar en las primeras fases del proceso de integración europeo. En 1951, la creación de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA) apenas tuvo impacto en España debido a la todavía escasa importancia de este sector en la economía nacional. En cambio, el gobierno de Madrid sí fue invitado a participar en las conversaciones sobre la creación de un mercado agrícola europeo

(o «Pool Verde») culminadas en 1953, hasta que dicha iniciativa fue absorbida por la OECE, lo cual obligó al ejecutivo a negociar su ingreso en el comité agrícola de este organismo, algo que no logró hasta 1955. Evidentemente, España tampoco fue invitada a participar en las negociaciones que llevaron a la firma de los Tratados de Roma en 1957, y que dieron lugar al nacimiento del Euratom y de la Comunidad Económica Europea. Sin embargo, a pesar de estas dificultades, hacia 1957 los seis países fundadores de la CEE compraban el 30 por 100 de las exportaciones españolas y vendían a España el 23 por 100 de sus importaciones, fundamentalmente de productos agrícolas.

Debido al aislamiento del régimen de Franco, el año 1957 se recuerda más en España por la llegada al poder del gobierno que habría de protagonizar uno de los giros económicos más importantes de la historia del país que por la firma de los Tratados de Roma. Sin embargo, ambos acontecimientos guardan una cierta relación entre sí. Si el régimen decidió modificar su política económica ello se debió a la constatación de que la autarquía sólo podía conducir a un desastre económico de consecuencias sociales y políticas imprevisibles, fracaso que se debería en parte a la exclusión de España del incipiente proceso de integración europea. Más concretamente, la exclusión de España de la OECE le había privado de la posibilidad de beneficiarse de la Unión Europea de Pagos, creada en 1950, perpetuándose así la no-convertibilidad de la peseta, con el consiguiente perjuicio para el comercio exterior español. Por ello, el Plan de Estabilización y Liberalización de 1959 no hubiese sido posible sin el ingreso de España en el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial (1958) y en la propia OECE (1959), cuyos expertos y fondos contribuyeron a diseñarlo y financiarlo. En suma, el Plan de Estabilización consolidó el proceso de occidentalización de España iniciado con los acuerdos de 1953, si bien en este caso las medidas adoptadas facilitaron también una creciente europeización de la economía española, que a medio y largo plazo iría en detrimento de los lazos comerciales con Estados Unidos².

² Recuérdese que, según el memorándum del gobierno al FMI y a la OECE de junio de 1959, el objetivo del Plan era «situar a la economía española en línea con los demás países del mundo occidental y liberarla de intervenciones que, heredadas del pasado, no se ajustan a las necesidades de la situación actual».

Aunque inicialmente fue recibido con cierto escepticismo, y a pesar de que nadie vaticinó entonces el grado de integración económica y política a que daría lugar, la creación de la CEE obligó al gobierno de Madrid a mejorar sus relaciones bilaterales con las grandes potencias europeas, ante el temor a quedar permanentemente excluido del proceso que se anunciaba. En el caso de Francia, los esfuerzos del régimen por acercarse a París dieron fruto a finales de la década de los cincuenta, gracias en no poca medida a la colaboración de ambos países en el Norte de África con el objeto de frenar las ambiciones de Marruecos. Así lo testifican tanto el acuerdo comercial de 1957 y la decisión de Francia de levantar las restricciones sobre la venta de material bélico en 1958 como la reunión de Fernando Castiella con el general de Gaulle en París en septiembre de 1959 y con Couve de Murville el mes siguiente, con ocasión del trescientos aniversario del Tratado de los Pirineos. En suma, España parecía tener cabida en el proyecto gaulista de una «Europa de las Patrias», sin estructuras supranacionales y bajo el liderazgo de una Francia poderosa, y el régimen quiso aprovecharse de ello. De forma paralela, Madrid también hizo lo posible por ganarse la confianza de la República Federal de Alemania, que por aquel entonces procuraba reafirmar su soberanía en el ámbito político y defensivo. El último obstáculo a unas buenas relaciones bilaterales heredado de la guerra mundial se resolvió en 1958, al acordarse la devolución o compensación por los bienes alemanes retenidos en España desde 1945, como demostró la firma de un importante acuerdo comercial ese mismo año. Castiella visitó Bonn en 1959 y el mítico Ludwig Erhard, ministro de Economía y padre del milagro económico alemán, no tuvo reparos en devolver la visita en mayo de 1961. Algo parecido sucedió en relación con el Reino Unido, tradicionalmente intransigente con España. La sustitución de Anthony Eden por Harold MacMillan permitió incluso el intercambio de visitas entre ministros de Asuntos Exteriores en 1960-1961, si bien el contencioso gibraltareño frustró las perspectivas de un acercamiento más profundo. En cambio, poco pudo hacer el régimen por congraciarse con las autoridades italianas, que mantuvieron intacta su animadversión por él, ni con las de los países del Benelux, que se mostraron igualmente inflexibles.

El nacimiento de la CEE en 1957 fue recibido por el régimen español con una mezcla de escepticismo y aprensión. Ello dio lugar a un interesante debate en el seno de la administración sobre los

límites y posibilidades de la integración de un régimen autoritario como el de Franco en un entorno europeo cada vez más integrado, que se vio complicado por la creación de la Asociación Europea de Libre Comercio (EFTA) en 1959. La CEE resultaba atractiva en la medida en que aglutinaba a los principales socios comerciales de España (salvo el Reino Unido), pero tenía una orientación democrática incompatible con el franquismo. En cambio, como zona de libre comercio, la EFTA podía ser menos exigente en términos políticos (así parecía avalarlo la presencia de Portugal), pero resultaba menos atractiva en su dimensión estrictamente económica. Durante muchos meses las autoridades españolas albergaron la esperanza de que la rivalidad entre los Seis (CEE) y los Siete (EFTA) se diluyera en una gran asociación de libre comercio organizada en torno a la antigua OECE, evitándoles así el mal trago de tener que optar entre una de ellas. Sin embargo, el debate quedó zanjado a finales de 1961 tras la solicitud de adhesión a la CEE del Reino Unido (que le compraba a España el 16 por 100 de sus exportaciones, frente al 15 por 100 de Alemania y el 9 por 100 de Francia), a la que seguirían las de Irlanda, Dinamarca y Noruega, lo cual pareció confirmar el menor atractivo de la EFTA. Por otro lado, existían motivos para temer que la incipiente Política Agrícola Común (PAC) de la CEE, que comenzó a tomar forma en 1961, tendría un impacto adverso sobre las exportaciones españolas de frutas y legumbres a los Seis. Las medidas aprobadas en Bruselas en relación con terceros países y la firma de un acuerdo de asociación con Grecia en julio de 1961, así como la apertura de negociaciones con otros Estados mediterráneos, no hicieron sino confirmar la sospecha de que España no tendría más opción que emularles.

Como es sabido, Franco y su *alter ego*, Carrero Blanco, contemplaban con sumo recelo a la CEE y no deseaban que el régimen padeciera la humillación de verse rechazado, pero los tecnócratas que habían llevado a la práctica el Plan de Estabilización lograron convencerles de que, dado el carácter estrictamente intergubernamental de la «Europa de las Patrias» auspiciada por De Gaulle y el apoyo manifestado por Francia y Alemania, España debía aspirar a «una asociación susceptible de llegar en su día a la plena integración», como rezaba la solicitud finalmente presentada por Castiella en febrero de 1962. En realidad, la esperanza de una rápida asociación carecía por completo de fundamento, pero el temor a la exclusión

de España del proceso de integración en curso empujó a Castiella a optar por una vía que el régimen sería incapaz de recorrer. Por un lado, la Comisión Política de la Asamblea Parlamentaria de la CEE aprobó una resolución basada en el Informe Birkelbach presentado a finales del año anterior, según la cual «los Estados cuyos gobiernos no tienen una legislación democrática y cuyos pueblos no participan en las decisiones del gobierno, ni directamente ni por representantes elegidos libremente, no pueden pretender ser admitidos en el círculo de los pueblos que forman las Comunidades Europeas». Así pues, fue la petición de Castiella la que indujo a dicha institución europea a explicitar algo que hasta entonces había sido un sobreentendido un tanto ambiguo. Si bien la censura evitó que la opinión pública española tuviera conocimiento cabal del veto político al ingreso de España en la CEE que ello supuso, la solicitud también permitió a la oposición antifranquista utilizar dicho veto a partir de entonces —como pudo constatarse en el llamado «contubernio de Múnich» del verano de 1962— para fustigar al régimen por su manifiesta incompatibilidad con la Europa democrática. Por otro lado, de acuerdo con el Informe Birkelbach, la asociación debía contemplarse para países cuyo nivel de desarrollo económico y político no les permitiese aspirar a la plena adhesión, pero solamente si se mostraban capaces de evolucionar hacia una mayor similitud con los Estados miembros. En la medida en que la asociación era vista como la antesala de la adhesión, la solicitud de Castiella vino a legitimar la fiscalización de la vida política española por parte de las instituciones de la CEE, y muy especialmente de su Asamblea Parlamentaria, lo cual no haría sino poner de manifiesto una y otra vez la incapacidad del régimen de evolucionar en sentido democrático. Ello posiblemente tuvo un impacto sobre la opinión pública española menor del que se ha pretendido, pero sin duda contribuyó a perpetuar la vigencia del veto político de 1962 hasta después de las elecciones democráticas de 1977. En suma, en 1962 el régimen se tendió a sí mismo una suerte de «trampa europea», al fijarse un objetivo inalcanzable e invitar a las democracias de la CEE a fiscalizar permanentemente el desarrollo político del país.

La ausencia casi absoluta de referencias al caso español en la literatura sobre la integración europea en la década de los sesenta debería servir al menos para recordarnos que, más allá de la incompatibilidad política del régimen de Franco con la Europa de los Seis,

lo que realmente determinó la respuesta de ésta a la solicitud de Castiella fue la profunda crisis por la que entonces atravesaba el proyecto europeo. El veto de De Gaulle a la candidatura británica en enero de 1963 paralizó a todas las demás, a pesar de que en un Consejo de Ministros previo solamente Bélgica se había opuesto frontalmente a considerar la solicitud española. España intentó aprovechar el interés de París por vincularla a un incipiente eje franco-alemán, pero la resistencia de Bonn a romper con Washington y la sustitución de Adenauer por Erhard a finales de 1963 dejó en una situación precaria a De Gaulle. En vista de ello, en febrero de 1964 el gobierno español optó por recordarle al Consejo de Ministros de la CEE que su carta de 1962 todavía no había tenido respuesta, ante lo cual Bruselas aceptó entablar conversaciones para «examinar los problemas económicos que plantea a España el desarrollo de la CEE y buscar las soluciones apropiadas», descartándose definitivamente la vía de la asociación.

Si la solicitud de 1962 se vio afectada por la cuestión británica, los contactos iniciados en 1964 se toparon con los esfuerzos franceses por institucionalizar la PAC antes de la adhesión del Reino Unido y la posterior «crisis de la silla vacía» de julio de 1965, resuelta en enero de 1966 mediante el llamado «compromiso de Luxemburgo». Superados estos escollos, en julio de 1967 Bruselas finalmente ofreció a España la posibilidad de negociar un mero Acuerdo Preferencial, opción políticamente neutra que ganó adeptos en la CEE tras el golpe de los coroneles en Grecia, que dio lugar a la primera suspensión de un acuerdo de asociación por motivos políticos. Si bien el rango político del Acuerdo finalmente aprobado en junio 1970 era inferior a los acuerdos de asociación firmados por la CEE con Marruecos y Túnez, en términos económicos tuvo sin duda consecuencias muy importantes. El acuerdo preveía una nada desdeñable reducción de aranceles por parte comunitaria que facilitó enormemente la exportación de productos españoles, mientras que por parte de España la reducción arancelaria fue lo suficientemente cauta como para no perturbar en exceso el mercado nacional (en el ámbito industrial, la rebaja arancelaria media de la CE fue del 63 por 100 frente al 25 por 100 de España, motivo por el cual algunos autores han lamentado que la economía española siguiera estando excesivamente protegida de la competencia exterior). Como era de esperar, ello se tradujo en un notable aumento de las exportaciones, sobre todo

de productos industriales, sin que ello conllevara un incremento similar en las importaciones.

Se debiese o no al impacto del Acuerdo Preferencial, lo cierto es que en la década de los setenta se quebró la sorprendente continuidad que hasta entonces había caracterizado los intercambios comerciales entre España y el resto de la Europa occidental. Desde la segunda posguerra mundial, las importaciones españolas provenientes de estos países se habían mantenido constantes en torno al 35 por 100 del total, mientras que las exportaciones oscilaron en torno al 45 por 100, siendo los mercados europeos más importantes como clientes que como proveedores. Aun a riesgo de simplificar, puede afirmarse también que durante esta larga etapa España había exportado más a los países del norte de Europa, sobre todo productos agrícolas, y les compraba bienes manufacturados e industriales. Todavía en 1965, los productos agrícolas representaban el 60 por 100 de las exportaciones españolas a Alemania, y el 55 por 100 de las destinadas a Francia. Sin embargo, a partir de 1970 fue disminuyendo el valor de las exportaciones agrícolas y aumentando el de los productos industriales, que lograron hacerse un hueco en los mercados de la Europa meridional. Así pues, a medida que fue avanzando la década de los setenta Francia pasó a convertirse en el principal comprador de productos españoles, superando al Reino Unido en 1969 y a Alemania en 1972. No parece que ello pueda atribuirse exclusivamente al Acuerdo de 1970, sino más bien a una cierta saturación de los mercados del norte de Europa, así como a la creciente competitividad de nuevos exportadores meridionales. Así pues, si en 1970 el 46 por 100 de las exportaciones españolas tenían como destino los mercados de la Comunidad, en 1985 ya suponían el 22 por 100.

Lamentablemente, la adhesión del Reino Unido a la CEE, que ya se había interpuesto en el camino de los negociadores españoles a principios de los sesenta, volvió a frustrar sus esperanzas en 1973. En 1970 las exportaciones agrícolas españolas al Reino Unido, que accedían a dicho mercado sin trabas arancelarias, representaban un 25 por 100 de sus exportaciones totales, motivo por el cual la adhesión británica privó al Acuerdo Preferencial de buena parte de su atractivo. La firma de un protocolo complementario en enero de 1973 palió en alguna medida el impacto de la ampliación a Nueve, pero Bruselas exigió un desarme industrial español más rápido del inicialmente

previsto a cambio de las concesiones agrícolas que pretendía Madrid, llevando las negociaciones a un punto muerto. Por otro lado, el creciente deterioro de la situación política a partir del asesinato de Carro Blanco en diciembre de 1973 situó a las autoridades españolas en una posición negociadora poco halagüeña, como demostró la retirada de los embajadores de los Nueve (salvo Irlanda) a raíz de las ejecuciones de septiembre de 1975. Resulta no poco irónico que, a pesar de los grandes cambios ocurridos en España en el terreno económico y social desde la segunda posguerra mundial, la escasa evolución política registrada desde entonces hiciese que la Europa democrática despidiera al dictador de forma similar a como le había recibido en 1945-1946.

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

España de los grandes conflictos europeos del siglo XX como a su situación geográfica periférica y su relativo retraso socioeconómico.

Tras la muerte de Franco en 1975 se produjo una cierta convergencia entre los dos grandes objetivos descritos anteriormente. Por un lado, los primeros gobiernos de la monarquía pretendieron salir de la vía muerta que representaba la mera renegociación del Acuerdo Preferencial de 1970, para pasar cuanto antes a las negociaciones para la plena adhesión. Por su parte, la oposición utilizó el veto de 1962 para garantizar que el proceso democratizador no quedara en un mero revoque de fachada, objetivo que se dio por logrado con la celebración de elecciones a Cortes (que luego serían constituyentes) en junio de 1977. Ello permitió que la solicitud de adhesión presentada por Marcelino Oreja en nombre del segundo gobierno de Adolfo Suárez el 28 de julio de 1977 contara con el apoyo unánime tanto de las Cortes recién elegidas como de la opinión pública española en su conjunto. Además de los motivos políticos aducidos, existían también poderosos argumentos económicos a favor de la petición de adhesión. En 1977, un 48 por 100 de las exportaciones españolas se dirigían a la Europa comunitaria, porcentaje que ascendía al 57 por 100 en el sector agrícola, mientras que un 30 por 100 de las importaciones procedían de los Nueve, porcentaje que alcanzaba el 39 por 100 en el sector industrial. La tasa de cobertura de importaciones por exportaciones mejoró sensiblemente a partir de 1976, alcanzando el 100 por 100 hacia 1979, y la relación comercial española con Francia llegó a ser excedentaria a partir de 1977³. Por estos y otros motivos, el desarrollo de la economía española parecía aconsejar su plena integración en el ámbito de la CE en un futuro no demasiado lejano.

Ideas sobre Europa en una España en vías de democratización

Las ideas sobre Europa más influyentes en España durante la etapa democratizadora parecen confirmar nuestro diagnóstico sobre el carácter instrumental del europeísmo español. Aunque por motivos distintos, tanto los reformistas provenientes del régimen como los líderes de la oposición buscaron ante todo la homologación demo-

³ ALONSO, A.: *España en el Mercado Común. Del acuerdo del 70 a la Comunidad de Doce*, Madrid, 1985, pp. 44-73.

crática del nuevo sistema político. Dada la percepción ampliamente compartida de la existencia de una evidente relación causa-efecto entre el establecimiento de un sistema político democrático y el ingreso en la Comunidad, sólo el reconocimiento por parte de ésta podía tener efectos plenamente legitimadores. A pesar de que la Comunidad, como ente político, adolecía entonces de importantes déficits democráticos (recuérdese que la elección directa de los eurodiputados data tan sólo de 1979), nadie cuestionó jamás la autoridad de Bruselas para expedir certificados de buena conducta democrática, que curiosamente gozaban de mucha mayor credibilidad que los que podían otorgar bilateralmente las principales potencias europeas. En suma, durante la transición los españoles lograron ser aceptados como europeos de pleno derecho en la medida en que fueron capaces de desarrollar instituciones y hábitos democráticos, de manera tal que los procesos de democratización y europeización llegaron a percibirse como las dos caras de una misma moneda. Este binomio fundacional tuvo importantes consecuencias para la cultura política española, ya que explica en buena medida el unanimismo europeísta de los años setenta y ochenta.

Como ya vimos, la fuerza homologadora de «Europa» se debió en no poca medida a que, durante la dictadura franquista, la Comunidad (junto con el Consejo de Europa) fue el único ente supranacional en llevar la cláusula democrática hasta sus últimas consecuencias, negándose a contemplar la adhesión de Estados no democráticos. Sin embargo, resulta llamativo que la Europa comunitaria nunca gozara de un predicamento comparable en Grecia o Portugal, los otros Estados meridionales que compartieron con España el protagonismo inicial de la «tercera ola democratizadora» descrita por Samuel Huntington. Ello probablemente se debiera a que la exclusión española de la Europa occidental había sido mucho más prolongada e intensa que la de estos países: tanto Grecia como Portugal habían participado en la OTAN, y el país vecino se había codeado con algunas de las democracias más consolidadas del continente en el seno de la EFTA. Por otro lado, la actitud acomodaticia de algunas potencias europeas hacia la dictadura militar griega establecida en 1967 parece haber mermado el prestigio de las instituciones comunitarias, debilitando la identificación previamente existente en dicho país entre la Comunidad y los principios democráticos que pretendía encarnar. Todo ello explica el hecho de que, a diferencia de España,

en Grecia y Portugal sus respectivas solicitudes de adhesión a la Comunidad no contaran con el apoyo unánime ni de sus Parlamentos ni de sus opiniones públicas⁴.

Con respecto a esta dimensión política de la relación entre España y Europa, se olvida a menudo que, en sentido estricto, los procesos de democratización y europeización no fueron simultáneos, sino consecutivos. Ningún autor solvente prolonga la duración de la transición más allá de 1982, y la mayoría la dan por terminada varios años antes, con la proclamación de la Constitución de 1978 o la elaboración de los Estatutos de Autonomía de Cataluña y el País Vasco en 1979. Cosa distinta sería el proceso de consolidación democrática, pero la mayoría también lo da por concluido a mediados de la década de los ochenta, antes (o al tiempo) de producirse el ingreso de España en la Comunidad el 1 de enero de 1986. Suscitamos esta cuestión para subrayar que, a pesar de la retórica entonces al uso, la relación entre democratización y europeización no fue tan mecánica como pudiera parecer. Así lo sugiere, por ejemplo, el impacto del intento de golpe de Estado ocurrido en febrero de 1981: para unos vino a demostrar que España no estaba preparada para ingresar en la Comunidad, mientras que otros lo interpretaron como evidencia de la necesidad de que lo hiciera a la menor brevedad. En todo caso, es indudable que el deseo de ingresar en la Comunidad cuanto antes obligó a las autoridades españolas a impulsar reformas de toda índole que contribuyeron destacadamente a la democratización del Estado heredado del régimen anterior. En este sentido, es posible que la expectativa del ingreso en la Comunidad fuese tan importante para la democratización de España como la adhesión en sí. En todo caso, el consenso europeísta, surgido en paralelo al consenso constitucional de 1978, parece haber actuado como una suerte de garantía de irreversibilidad democrática.

Junto con la aspiración de democratizar España a través de su incorporación a Europa, en el discurso político de los años setenta y ochenta ocupó un lugar igualmente destacado la idea, presente en el pensamiento español desde Joaquín Costa, de la europeización entendida como modernización, o, lo que es lo mismo, como superación de un atraso secular. Si acaso, la novedad radicaría en que

⁴ POWELL, C.: «Cambio de régimen y política exterior: España, 1975-1989», en TUSELL, J.; AVILÉS, J., y PARDO, R. (eds.): *La política exterior de España en el siglo XX*, Madrid, 2000, pp. 415-419.

dicha modernización ya no se definía tanto en términos de desarrollo económico, tecnológico o científico (aunque también), sino sobre todo en términos de bienestar social, entendido como consecuencia tangible de lo anterior. Así pues, de la misma manera que a los españoles no hubo que descubrirles el significado de la democracia, porque las naciones de su entorno venían disfrutando de ella desde la segunda posguerra mundial, tampoco les fue difícil definir los parámetros de una economía social de mercado y un incipiente estado de bienestar similares a los ya existentes más allá de los Pirineos.

El triángulo democratización-modernización-europeización que dominó en buena medida el discurso político español durante varios lustros tras la muerte de Franco planteaba más incógnitas de las que suele reconocerse. En ocasiones, la europeización, entendida como acicate o palanca para la modernización, podía resultar incompatible con una verdadera democratización. Así lo vino a reconocer (quizás sin saberlo) el embajador de España ante la Comunidad Europea, Raimundo Bassols (1977-1982), a la hora de resumir en 1977 las razones que justificaban la solicitud de adhesión en un texto que le servía de *chuleta* en sus conversaciones de alto nivel:

«La Comunidad Europea, en los últimos años, ha adoptado una legislación moderna y eficaz en los aspectos económicos y sociales. España se debate en cambio en la maraña de viejas estructuras legislativas, algunas obsoletas, defendidas por sectores de la sociedad que se benefician de esta situación jurídica y de hecho. Hay que modernizarse y será necesario para ello enfrentarse a determinados grupos de presión. Es difícil tomar la decisión de cambio de legislaciones en una democracia nueva, por miedo a las repercusiones electorales que ello pudiera tener. La adhesión nos marca el camino del progreso, sin coste político alguno en la lucha electoral interna, ya que la transformación legislativa y la modernización se nos imponen desde fuera, desde la propia Comunidad, por el hecho mismo de entrar en ella. La adhesión implica la aceptación del acervo comunitario. Pero además, en los tiempos que corren, no hay prácticamente dudas, ni entre los partidos políticos ni en la ciudadanía, sobre la conveniencia de entrar en Europa. Es muy fácil explicar que nuestras transformaciones legislativas son la consecuencia lógica de la aceptación de la opción europea que, de manera prácticamente unánime, reclama el pueblo español y evitar con ello el coste político que las transformaciones jurídicas podrían acarrear en unas elecciones»⁵.

⁵ BASSOLS, R.: *España en Europa. Historia de la adhesión a la CE, 1957-1985*, Madrid, 1995, pp. 169-170.

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

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

Por último, cabe hablar también del proyecto europeo como instrumento para la definitiva superación de cierto complejo de inferioridad colectivo, incochado a lo largo de muchas décadas, y que no puede atribuirse exclusivamente a la sensación de rechazo acumulada durante la época de Franco⁶. Aunque sin duda contribuyeron a fomentarlas, las dudas o recelos que en otras latitudes se albergaban sobre la naturaleza europea de España y los españoles eran muy

⁶ JOVER, J. M.: «La percepción española de los conflictos europeos: notas para su entendimiento», *Revista de Occidente*, núm. 57, 1986, pp. 39-40.

anteriores a la guerra civil y al régimen dictatorial al que dio lugar. (De no ser así, don Juan Carlos no habría sentido la necesidad de aprovechar su discurso de proclamación como rey para recordar a quienes le escuchaban el 22 de noviembre de 1975 que «Europa deberá contar con España y los españoles somos europeos», afirmación que trascendía ampliamente el ámbito de las negociaciones comunitarias entonces en curso.) Sin embargo, es indudable que la mayoría de la población atribuía la duración y el alcance del aislamiento internacional de España al franquismo, motivo por el cual se vinculaba la consecución de un estatus internacional más digno a la democratización⁷.

La larga marcha hacia Europa

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

⁷ ÁLVAREZ MIRANDA, B.: *El Sur de Europa y la adhesión a la Comunidad: los debates políticos*, 1996, pp. 311-40.

españoles— devolvió la visita en junio de 1978, convirtiéndose en el primer presidente de Francia que lo hacía desde 1906⁸.

Sin embargo, el único Estado europeo en desarrollar una estrategia coherente de cara a la España posfranquista —en la que participaron sus gobiernos, partidos, sindicatos y fundaciones políticas— no fue Francia, sino la República Federal de Alemania⁹. Hasta la muerte del dictador, dicha estrategia pretendió sobre todo contribuir al fortalecimiento de los actores políticos y sindicales que habrían de protagonizar el proceso democrático español, así como elevar el coste de la represión. (En abril de 1970, por ejemplo, el ministro de Asuntos Exteriores, Walter Scheel, exigió que se le permitiera recibir a los dirigentes de la oposición moderada durante su visita oficial a Madrid, algo a lo que el gobierno español accedió para no perder el apoyo alemán en las negociaciones que conducirían al Acuerdo Preferencial.) Ya bajo la monarquía, los alemanes apoyaron activamente tanto a quienes impulsaban el cambio político desde el seno del régimen saliente como a quienes aspiraban a conquistar el poder por métodos democráticos en un futuro no muy lejano. Esta doble estrategia buscaba, entre otros objetivos, una pronta adhesión de España a la Comunidad, que se consideraba beneficiosa para Alemania en términos políticos, económicos y estratégicos¹⁰.

El proceso de democratización también permitió estrechar lazos con otros Estados europeos que se habían mostrado reticentes en relación con España debido al carácter no democrático del régimen franquista. Lamentablemente, en el caso del Reino Unido siguió siendo un obstáculo importante el contencioso sobre Gibraltar, cuya recuperación para la soberanía española fue citada por el rey en su discurso de proclamación. Sin embargo, tras la Declaración de Lisboa de

⁸ Según un futuro ministro de Asuntos Exteriores que no tuvo que tratar con él, Giscard cometió «un error importante en su relación con España: considerar que el rey representaba, de hecho, la casi totalidad del poder ejecutivo y que el presidente del gobierno español no era el interlocutor del presidente francés» (MORÁN, F.: *España en su sitio*, Barcelona, 1990, pp. 54-56).

⁹ Vid. POWELL, C.: «La dimensión exterior de la transición», *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, núm. 18, mayo-agosto de 1994, pp. 94-90 y 103-115.

¹⁰ Es interesante constatar que, a lo largo de la segunda mitad del siglo xx, Alemania siempre gozó de un gran prestigio en España. Durante los años ochenta, salvo Italia, ningún otro país europeo suscitó más admiración entre los españoles, mientras que Francia, y sobre todo el Reino Unido, fueron siempre menos populares (MORÁN, F.: *La opinión pública española ante Europa y los europeos*, Estudios y Encuestas, núm. 17, Centro de Investigaciones Sociológicas, p. 28).

1981 y la reapertura unilateral de la verja en 1982 se llegó a la firma de la Declaración de Bruselas de 1984, que puso en marcha un nuevo proceso de negociación que abordaría todos los asuntos pendientes, incluido el de la soberanía, y que permitió una notable mejora de las relaciones bilaterales. Las relaciones con Bélgica, uno de los Estados tradicionalmente más hostiles al régimen franquista, también se beneficiaron de los estrechos vínculos existentes entre ambas familias reales, como puso de manifiesto la primera visita oficial de los reyes de los belgas a Madrid en 1978, y como también ocurrió con Holanda, país que recibió a los reyes de España en 1980. En algunos casos, la normalización diplomática no exigía la superación de un rechazo o distanciamiento fruto de la incompatibilidad ideológica, sino todo lo contrario. Así sucedió con Portugal, con cuyo régimen autoritario se había firmado un Pacto Ibérico en 1942, fruto de la supuesta sintonía política entre Franco y Salazar, que resultaría más simbólica que real. A fin de sentar las bases de una nueva relación entre las dos jóvenes democracias, en 1977 se firmó un nuevo acuerdo de amistad y cooperación que marcó el fin de la crisis abierta por el asalto a la embajada de España en Lisboa en 1975.

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

La solicitud de adhesión española a la CE fue recibida con una mezcla de alegría y aprensión por parte de los Nueve. Al igual que las de Grecia y Portugal, la solicitud española reflejaba el avance de la democracia en Europa, y suponía un reconocimiento del prestigio

de la CE. Sin embargo, a diferencia de las otras dos, la pretensión española planteaba serios interrogantes debido al tamaño y naturaleza de su economía. Más concretamente, en Bruselas y algunas capitales europeas, sobre todo París, se veía con preocupación la pujanza de algunos de sus productos agrícolas, el tamaño de su flota pesquera, la posible movilidad de su mano de obra, y la relativa pobreza de alguna de sus regiones¹¹. Desde una perspectiva española, se han solido atribuir las dificultades experimentadas en las negociaciones a la actitud reticente de Francia, y en menor medida de Italia, que sin duda contrastó con la postura más entusiasta de Alemania e incluso el Reino Unido. Sin embargo, es necesario recordar también que las negociaciones entre España y la CE difícilmente podían haberse producido en un contexto menos favorable a un acuerdo. En 1979 Europa se vio sumida en la segunda gran crisis económica de la década, cuando aún no se había recuperado de los efectos de la primera. Por otro lado, los conflictos surgidos en torno a la financiación del presupuesto comunitario, el futuro de la PAC y el llamado «cheque británico», dieron lugar a una situación de parálisis interna sin precedentes en la historia de la CE.

La primera fase de las negociaciones se abrió con la presentación de la solicitud española en julio de 1977, a la que respondió la Comisión con una opinión favorable a la adhesión en noviembre de 1978. Tras su aprobación por el Consejo de Ministros y el Parlamento Europeo, las negociaciones formales se iniciaron en febrero de 1979. Sin embargo, a partir de ese momento Francia manifestó su interés por retrasar la apertura real de negociaciones mediante medidas tales como la exigencia de elaborar una «vue d'ensemble» antes de entrar en materia. A pesar de sus buenas palabras, otros Estados miembros, aparentemente escandalizados por la actitud francesa, optaron por parapetarse cómodamente tras la posición de París, ocultando así sus propias reticencias. Alarmado por la actitud francesa, en noviembre de 1979 Suárez viajó a París para entrevistarse con el presidente Giscard d'Estaing y su primer ministro, Raymond Barre, sin lograr ningún avance. Los temores de los negociadores españoles

¹¹ La adhesión de España supuso un incremento de la mano de obra agrícola de la Comunidad de un 25 por 100, de la tierra cultivada en un 30 por 100, de la producción de fruta fresca en un 48 por 100 y del aceite de oliva en un 59 por 100. Además, la flota pesquera española sumaba el 70 por 100 de la flota de los Diez; tras la adhesión, uno de cada tres pescadores comunitarios sería español.

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

A lo largo de su mandato, Suárez había manifestado un escaso entusiasmo por los asuntos europeos, actitud que ha sido atribuida a su radical monolingüismo y su falta de experiencia y conocimientos en este ámbito, hasta tal punto que sólo visitó las instituciones comunitarias en una ocasión, en noviembre de 1977. Al mismo tiempo, siempre albergó serias dudas sobre la conveniencia de ingresar en la OTAN, fundamentalmente por temor a que ello socavara la autonomía y capacidad de maniobra de España en escenarios como América Latina y Oriente Medio. Además, el presidente temía que un desacuerdo profundo en el ámbito de la política exterior pusiese en peligro el frágil consenso constituyente, y era reacio a permitir que los partidos de la izquierda, enemigos declarados del ingreso en la OTAN, se alzaran en exclusiva con la bandera de la neutralidad y el no-alineamiento, que gozaba entonces de un indudable atractivo electoral.

Su sucesor, Leopoldo Calvo Sotelo, llevó a la presidencia del gobierno una visión distinta del papel de España en el tablero inter-

nacional, mostrándose partidario de desarrollar una política exterior «europea, democrática y occidental», como afirmó en su discurso de investidura del 18 de febrero de 1981. Calvo Sotelo era un decidido atlantista, y como tal no veía contradicción alguna entre la futura presencia de España en la OTAN y su ambición de que pudiera desempeñar un papel internacional más activo; por el contrario, la negativa a definir claramente sus objetivos internacionales podía frustrar sus expectativas de influencia y relevancia. Más aún, desde su perspectiva la solicitud de ingreso en la OTAN —aprobada por el Congreso en octubre de 1981— podría fortalecer la posición española a ojos de otros firmantes del Tratado de Washington que también lo eran de los Tratados de Roma, haciéndola más atractiva. En suma, para Calvo Sotelo el ingreso en la OTAN era un complemento de la futura adhesión a la CE, antes que una consecuencia de la relación bilateral con los Estados Unidos.

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

Por motivos tanto políticos como económicos, el objetivo prioritario del gobierno de Felipe González surgido de las elecciones legislativas de octubre de 1982 en materia de política exterior no podía ser otro que la adhesión a la CE. Como también sucedía con otros aspectos de su «mapa intelectual» personal, en el europeísmo de González estaba muy presente la huella de la Generación del 14, y muy especialmente de Ortega y Gasset, que ya en 1909 había conminado al PSOE a ser «el partido europeizador de España». Para los socialistas, el ingreso en la Comunidad tenía un enorme valor simbólico, ya que representaba la posibilidad de superar no solamente el aislamiento internacional padecido durante el franquis-

mo, sino también lo que Ortega denominó la «tibetización» de España, es decir, su exclusión de las principales corrientes de pensamiento y desarrollo europeas. Por otro lado, el objetivo de la adhesión constituía a la vez un pretexto y un acicate para la modernización de la economía y su apertura al exterior, así como para la adaptación de la administración a las nuevas necesidades y demandas de la sociedad española¹².

En los procesos de adhesión a la Comunidad, como el español, lo verdaderamente decisivo no fue tanto la negociación bilateral entre Bruselas y el país candidato, sino más bien la negociación entre los Estados que ya eran miembros, y que debían alcanzar un acuerdo previo sobre el coste de la ampliación. (En realidad, el país candidato no tenía gran cosa que negociar, más allá de los ritmos de su aceptación de las reglas del club en el que pretendía ingresar, es decir, del acervo comunitario.) Plenamente conscientes de que dicho acuerdo dependería en buena medida de la voluntad de Francia y Alemania, González y su gobierno centraron sus esfuerzos en la profundización de sus relaciones bilaterales con ambos países, mediante la celebración de seminarios bilaterales ministeriales (en el caso francés) y otras iniciativas políticas de alto nivel.

En un primer momento, Mitterrand pareció poco dispuesto a hacer concesiones al gobierno González, a pesar de su afinidad ideológica. En línea con la actuación de su predecesor, en diciembre de 1982 el presidente francés hizo suya la tesis de que la reforma de la PAC y la solución al problema británico eran requisitos previos a la ampliación. En vista de ello, Madrid buscó la complicidad del gobierno alemán, y muy especialmente la del canciller Kohl, que era decididamente partidario de la ampliación por razones políticas, económicas y estratégicas. En mayo de 1983 González visitó oficialmente Alemania y ofreció a Kohl su apoyo incondicional al despliegue de los euromisiles *Pershing* en suelo alemán, a pesar de que se oponían a ello sus correligionarios del SPD y de que el programa electoral del PSOE había defendido la eliminación de los misiles de alcance medio del territorio europeo. Este gesto contribuyó a hacer de Kohl el principal valedor de la candidatura española, como se comprobó en el Consejo Europeo de Stuttgart, celebrado en junio, en el transcurso del cual el canciller vinculó explícitamente la supe-

¹² POWELL, C.: *España en Democracia*, Barcelona, 2001, p. 357.

ración de la crisis presupuestaria comunitaria al ingreso de España y Portugal, asunto que acabaría constituyendo la llave que abriría las puertas a la ampliación. A partir de entonces quedó claro que, en lo que de Bonn dependiese, Francia no obtendría el aumento de los recursos propios de la Comunidad que pretendía, y sin el cual no se podría financiar la revisión de la PAC, de la que era la principal beneficiaria, mientras no dejara vía libre a la ampliación.

Sin embargo, la actitud de Alemania no acabó con las reticencias francesas, en vista de lo cual don Juan Carlos y González se desplazaron a París en noviembre y diciembre de 1983 respectivamente, logrando que Mitterrand reconsiderase su postura. En opinión del entonces ministro de Asuntos Exteriores, Fernando Morán, al verse obligado a optar entre cargar con la responsabilidad de la exclusión de España o la posibilidad de protagonizar su adhesión, que permitiría además reequilibrar la Comunidad hacia el sur, el presidente francés comprendió finalmente que la segunda opción era sin duda la más atractiva¹³. Sin embargo, el punto de no retorno no se alcanzó hasta el Consejo Europeo de Fontainebleau, celebrado en junio de 1984, en el que se logró un acuerdo sobre la contribución británica a los fondos comunitarios y sobre la reforma de la PAC, lo cual permitió a Mitterrand anunciar el ingreso de España y Portugal en la Comunidad el 1 de enero de 1986. A finales de 1984 el gobierno español logró que Bruselas aceptara un periodo transitorio de siete años para los productos industriales, frente a los seis que pretendía la Comisión, pero a principios de 1985 todavía no se habían superado las discrepancias existentes en algunos capítulos cruciales, entre ellos la agricultura, la pesca, asuntos sociales, Canarias y las relaciones con Portugal. Ya bajo presidencia italiana de la Comunidad, en marzo se acordó un periodo transitorio de siete años para la integración de los productos agrícolas, con una ampliación adicional de entre cuatro y siete años para los productos españoles más competitivos. Poco después se alcanzó un acuerdo sobre la pesca, despejando el camino para la firma, tras casi ocho años de arduas negociaciones, del Tratado y Acta de Adhesión a la Comunidad el 12 de junio de 1985.

Aunque algunos de los protagonistas de aquellos acontecimientos han sido reacios a reconocerlo, es indudable que la adhesión a la

¹³ MORÁN: *op. cit.*, pp. 281-284.

Comunidad estuvo íntimamente ligada a la permanencia de España en la OTAN. Evidentemente, ello no significa que los representantes de la Comunidad ni los diplomáticos de los Diez exigiesen la continuidad de España en la Alianza como requisito previo a la adhesión, porque era innecesario hacer explícito el descontento que habría producido su salida en los nueve Estados pertenecientes a ambas organizaciones. Como cabría esperar de una negociación de esta complejidad, el juego entablado fue algo más sutil y sofisticado; en palabras del entonces presidente de la Comisión, Gaston Thorn, eran «cuestiones entrelazadas». En sus contactos con los representantes de los Estados miembros (salvo Irlanda, que no pertenecía a la Alianza), los negociadores españoles daban a entender que el ingreso en la Comunidad contribuiría a obtener un resultado favorable a la permanencia en la OTAN en un futuro referéndum; por su parte, algunos de sus interlocutores prometían ser más acomodaticios en las negociaciones sobre la adhesión si se les ofrecían garantías sobre la futura contribución española a la Alianza¹⁴. En última instancia, la mejor prueba de la existencia de un vínculo entre ambas cuestiones fue el hecho de que González no se arriesgara a convocar el referéndum sobre la OTAN hasta octubre de 1984, una vez desbloqueadas las negociaciones con la Comunidad, ni a celebrarlo hasta marzo de 1986, cuando la adhesión de España ya se había verificado. Sea como fuere, resulta no poco paradójico que una de las pocas bazas negociadoras del gobierno González en relación con la Comunidad fuese el escaso entusiasmo de la opinión pública española por la permanencia de España en la OTAN.

España en Europa: la transformación económica

La adhesión a la Comunidad marcó el inicio de una radical transformación de la economía española. El ingreso en el mercado europeo obligó a efectuar un desarme arancelario y contingentario total a lo largo de siete años (salvo contadas excepciones), esfuerzo nada

¹⁴ En opinión del entonces embajador de España en Roma: «el hecho de que estuviésemos ya integrados en el sistema de seguridad atlántico y la promesa del presidente del Gobierno de que nos mantendríamos en él facilitó, como yo aprecié personalmente durante mi gestión diplomática numerosas veces, nuestra adhesión a las Comunidades Europeas» (DE ESTEBAN, J.: *Asuntos Exteriores*, p. 104).

desdeñable para una economía todavía bastante cerrada, cuyo tipo de protección efectiva frente al exterior era de un 25 por 100 en 1985, tres veces superior al de la media de sus socios comunitarios. Para ilustrar la magnitud del cambio operado basta recordar que, si en 1975 la suma de exportaciones e importaciones españolas representaba el 27 por 100 del PIB, en 1985 era ya el 36 por 100, y tras una década de integración en la economía europea llegaría a ser del 61 por 100 en 1995, un nivel comparable al de otras economías avanzadas. A su vez, ello no fue sino el reflejo de una rápida europeización de la economía española, de tal manera que entre 1985 y 1995 las exportaciones hacia los mercados de la Comunidad aumentaron del 52 al 72 por 100, mientras que las importaciones desde los mismos pasaron del 37 al 65 por 100 del total. Por un lado, Alemania sustituyó a los Estados Unidos como primer proveedor de España de productos industriales; por otro, las importaciones agrícolas que hasta 1986 habían procedido fundamentalmente de Estados Unidos y de América Latina fueron sustituidas por productos franceses. En suma, los dos grandes protagonistas políticos de la adhesión española, Alemania y Francia, fueron también sus principales beneficiarios.

Como era de esperar, a corto plazo la adhesión de España a la Comunidad se tradujo en un crecimiento de las importaciones muy superior al aumento de las exportaciones con destino a los países miembros. Ello denotaba una menor competitividad de los productos españoles, así como el impacto de la introducción del IVA en 1986 y la consiguiente desaparición de una desgravación fiscal que ocultaba, en realidad, una subvención a las exportaciones. En 1986-1990 las importaciones crecieron a un ritmo medio anual del 15 por 100, mientras que las exportaciones lo hicieron a un 4 por 100, motivo por el cual la balanza por cuenta corriente paso de un saldo positivo del 1,6 por 100 del PIB a uno negativo de 3,4 por 100 en 1990. Por ello, la tasa de cobertura de la economía española (o lo que es lo mismo, el porcentaje del valor de las importaciones que podían pagarse con el valor de las exportaciones) descendió del 80 por 100 en 1985 al 64 por 100 en 1992, situación que experimentó una rápida recuperación una vez superada la crisis de 1992-1994, alcanzándose el 83 por 100 en 1996. En suma, la adhesión a la Comunidad tuvo en España un notable efecto de «creación de comercio», consistente en un incremento de la cobertura de la demanda interna

por importaciones, sustituyendo a la producción nacional menos eficiente. A corto plazo, esto dio lugar a la desaparición de ciertas empresas, a un aumento del desempleo y a un desequilibrio comercial creciente. Sin embargo, a medio y largo plazo la competencia hizo que los recursos se dirigiesen hacia los productos que ofrecían ventajas comparativas y competitivas, impulsando su crecimiento y sus exportaciones, corrigiéndose el desequilibrio inicial. Así lo demuestra el hecho de que las exportaciones españolas pasaran de representar el 1,85 por 100 de las de la OCDE a suponer el 2,37 por 100 del total en 1994.

Otra de las consecuencias de la adhesión española fue el aumento espectacular de la inversión extranjera. Entre 1985 y 1995 España recibió más del 15 por 100 de la inversión intracomunitaria, y el 12 por 100 de la procedente de fuera de la Comunidad¹⁵. Por un lado, dicha inversión hizo posible un proceso de reequipamiento e incorporación de innovaciones tecnológicas y organizativas como no se había experimentado en España desde los años sesenta. Así, mientras que la mejora de la productividad durante la primera mitad de la década de los ochenta tuvo lugar gracias a la sustitución de mano de obra por capital, en la segunda mitad se debió a las mejoras de equipo tecnológico y de organización de la producción. En realidad, la mayor parte de la inversión directa extranjera sirvió para comprar empresas ya existentes o incrementar la participación que se tenía en ellas, y sólo un parte mínima sirvió para crear empresas nuevas. En sectores como el de la alimentación, la magnitud de la inversión extranjera reveló una cierta debilidad de la iniciativa privada española a la hora de hacer frente a la apertura del mercado, de tal manera que en 1994 la cuarta parte del capital social de las empresas españolas estaba en manos extranjeras, un porcentaje importante pero todavía muy inferior al de otras economías europeas como la británica¹⁶.

El éxito de la adhesión española se debió en buena medida a que, tras varios lustros de relativo estancamiento, durante la década de los ochenta la Comunidad desplegó un dinamismo insospechado. Así pues, si bien la decisión de la Comunidad de crear un mercado

¹⁵ Se calcula que entre 1986 y 1991 entraron en España unos 80.000 millones de dólares, provenientes en su mayoría de Francia, Países Bajos y el Reino Unido.

¹⁶ Vid. al respecto MARTÍN, C.: *España en la nueva Europa*, Madrid, 1998; MONTES, P.: *La integración en Europa*, Madrid, 1993, y VIÑALS, J.: *La economía española ante el Mercado Único europeo. Las claves del proceso de integración*, Madrid, 1996.

único europeo antes de 1993 —compromiso formalizado mediante la adopción del Acta Única Europea en 1986— supuso un reto adicional para una economía como la española, también tuvo la ventaja de hacer más atractiva su pertenencia a un entorno en vías de transformación. Además, a pesar de ciertas resistencias iniciales, el doble esfuerzo realizado por España con motivo de su adhesión y de su participación en el mercado único fue ampliamente recompensado por sus socios comunitarios. En el Consejo Europeo de Bruselas de febrero de 1988, los representantes españoles, apoyados por la Comisión, lograron que se duplicasen las cantidades asignadas a los tres fondos estructurales ya existentes hasta 1992 para ayudar a las economías más débiles a converger con las más desarrolladas ante la creación de un mercado único que sin duda beneficiaría más a estas últimas. Algo similar puede afirmarse del esfuerzo adicional que supuso para España el cumplimiento de los criterios de convergencia aprobados en el Tratado de Maastricht en 1991 con vistas a la introducción de la moneda única, que fue compensado mediante la creación de un Fondo de Cohesión para los Estados con un PIB inferior al 90 por 100 de la media de la CE, y la decisión de duplicar la dotación de los fondos estructurales para el periodo 1994-1999. Gracias a todo ello, durante la etapa 1986-1995 el saldo financiero con la Comunidad sería favorable a España en más de tres billones de pesetas. De no haber existido este apoyo comunitario, España difícilmente habría podido recuperarse tan rápidamente de la profunda crisis económica de 1992-1994 —la primera padecida desde la adhesión— iniciando un nuevo ciclo de crecimiento en la segunda mitad de la década que le permitiría sumarse a la moneda única europea en 1999. Por último, y con la excepción del breve retroceso experimentado durante la crisis de 1992-1994, la adhesión a la Comunidad también hizo posible la convergencia real de España con las demás economías europeas: si el PIB per cápita español como porcentaje de la media comunitaria era del 72 por 100 en 1986, al finalizar el siglo se situaba ya en el 84 por 100, si bien debe recordarse que a mediados de la década de los setenta, y antes de la recesión de 1974-1984, ya se había alcanzado un registro máximo del 78 por 100.

España en Europa y el mundo

Si la adhesión a la Comunidad tuvo consecuencias de gran calado para la economía española, no fue menor su impacto sobre el papel de España en el concierto europeo e internacional. Por lo pronto, su mera incorporación a la Comunidad supuso su aceptación como un socio respetable por parte de los demás Estados miembros, lo cual tuvo importantes consecuencias sobre las relaciones bilaterales con algunos de ellos. En el caso de Francia, por ejemplo, el nuevo estatus comunitario de España animó a las autoridades galas a intensificar su colaboración con las españolas en la lucha antiterrorista, sobre cuya legitimidad y conveniencia habían albergado serias dudas sectores muy influyentes de la sociedad francesa. La superación de este obstáculo permitió la firma de la Declaración hispano-francesa de julio de 1986, rubricada por el rey en París. La presencia de España tanto en la Comunidad como en la OTAN también influyó en la decisión del Reino Unido de buscar una solución negociada al contencioso gibraltareño, único obstáculo a una relación bilateral potencialmente estrecha. Así lo demostraría tanto la visita de los reyes de España a Londres en abril de 1986 como la presencia en Madrid de la reina Isabel II en 1988. Por último, la adhesión transformó las relaciones bilaterales con Portugal debido al notable aumento de la presencia económica española en el país vecino.

A pesar de su situación geográfica periférica y su relativo atraso económico respecto de la media europea, la adhesión a la Comunidad otorgó a España un estatus nada desdeñable en el concierto europeo. Como resultado de las negociaciones de adhesión, España dispuso de ocho de los 54 votos del Consejo de Ministros (sólo dos menos que Alemania, Francia, Reino Unido e Italia), dos de los trece miembros de la Comisión, uno de los trece jueces del Tribunal de Justicia y sesenta de los 518 diputados del Parlamento Europeo. Teniendo en cuenta que en 1985 la población española representaba el 12 por 100 de la del conjunto de la Comunidad, y que su PIB suponía el 6,5 por 100 del total, el hecho de que, como media, el peso institucional de España fuese del 11 por 100 aproximadamente representa un logro nada desdeñable. (Según la versión oficial española, este reparto le había otorgado estatus de país grande en la Comisión y de mediano en el Consejo.) Sin embargo, debido al perfil resultante

de la combinación de su extensión geográfica, el tamaño de su población y su nivel de desarrollo socioeconómico, España era un Estado miembro atípico, lo cual no facilitó su encaje en las relaciones de poder intracomunitarias ya existentes. Así pues, España no podía encasillarse en ninguna de las tres categorías a las que pertenecían los demás Estados miembros, al no ser un país grande y próspero (como Francia), ni pequeño y próspero (como Bélgica), ni pequeño y menos próspero (como Grecia), situación que dificultó notablemente su búsqueda de alianzas estables¹⁷.

Aun a riesgo de simplificar en exceso, cabe afirmar que la actuación española en el seno de la Comunidad (o Unión Europea, tras la entrada en vigor del Tratado de Maastricht) fue evolucionado a lo largo de tres etapas claramente diferenciadas¹⁸. Durante la primera, que transcurrió entre la adhesión y el Consejo Europeo de Maastricht (1986-1991), los gobiernos españoles centraron sus esfuerzos en demostrar a sus socios que España era un aliado serio y fiable, objetivo al que contribuyó grandemente el éxito de la presidencia española de la Comunidad del segundo semestre de 1989. Así lo pareció confirmar tanto el esfuerzo realizado por España para incorporarse al mercado único, como su entusiasmo por el proyecto de Unión Económica y Monetaria adoptado en Maastricht. Tras la caída del muro de Berlín, que no causó ninguna aprensión en Madrid, debido quizás al hecho de ser España uno de los pocos países europeos que no habían sufrido nunca una agresión alemana, González apoyó con entusiasmo el proyecto de reunificación de Alemania, que se llevó a cabo en octubre de 1990 a pesar de las reticencias iniciales de británicos y franceses. Ello se debió no tanto a la gratitud que sin duda sentía hacia Kohl por su papel en el desbloqueo de las negociaciones de adhesión, sino sobre todo porque la reunificación, que en todo caso era irreversible, podía servir de pretexto para impulsar nuevos avances en el proceso de integración europea. Aunque España pagó un precio económico muy alto por la reunificación alemana, como pudo constatarse durante la crisis de 1992-1994, gracias

¹⁷ DE AREILZA CARVAJAL, J. M.: «Las transformaciones del poder europeo: reforma institucional, principio de subsidiariedad y cooperaciones reforzadas», en DE AREILZA CARVAJAL, J. M. (ed.): *España y las transformaciones de la Unión Europea*, núm. 45, Madrid, FAES, 1995, pp. 34-35.

¹⁸ Tomo prestada esta periodización de BARBÉ, E.: *La política europea de España*, Barcelona, 1999, pp. 153-177.

a Bonn las transferencias procedentes de los fondos estructurales y de cohesión contribuyeron decisivamente a paliar sus consecuencias.

Como hemos visto a lo largo de estas páginas, desde una perspectiva española la adhesión a la Comunidad representaba, entre otras cosas, la posibilidad de superar definitivamente muchas décadas —quizás siglos— de aislamiento e insignificancia internacionales. Por otro lado, la caída del muro de Berlín y la reunificación de Alemania acentuaron el sentimiento de país periférico de Europa ya existente en España, que su todavía reciente adhesión a la Comunidad no había podido borrar. De ahí que el gobierno español apoyara con entusiasmo todo aquello que supusiera un mayor protagonismo internacional de la Comunidad, primero en desarrollo de la llamada Cooperación Política Europea, y posteriormente, durante las negociaciones que condujeron a Maastricht, en relación con la futura Política Exterior y de Seguridad Común (PESC). La actitud española hacia la PESC siempre fue prudente, y ya en Maastricht González se opuso a su plena «comunitarización», proponiendo también la fórmula que permitiría desarrollar por mayoría cualificada las acciones comunes previamente acordadas por unanimidad, esencialmente por temor a que se dificultara la defensa de intereses nacionales españoles en regiones de interés preferente como América Latina. Sin embargo, España se mostró muy partidaria de la existencia de una defensa común europea, complementaria con la de otros dos ámbitos geográficamente más amplios, representados por la OTAN y la CSCE. En el debate que se produjo al respecto entre atlantistas y europeístas en Maastricht, España se alineó claramente con los segundos, defendiendo la posibilidad de que la Unión Europea Occidental —en la que había ingresado en marzo de 1990— pudiera convertirse en el pilar europeo de la defensa occidental¹⁹. Esta postura reflejaba en parte la satisfacción española por haber participado (con el envío de una fragata y dos corbetas en agosto de 1990) en el bloqueo naval de Iraq tras su invasión de Kuwait, en el marco de una operación de la UEO. Aunque modesta, esta aportación tuvo una gran importancia simbólica —el propio González opinó que marcaba «el fin de un siglo de aislacionismo español»— y sin duda contribuyó a romper el tabú de la no-participación militar de España en conflictos más allá de sus fronteras.

¹⁹ BARBÉ, E.: *op. cit.*, p. 50.

Desde una perspectiva española, resulta no poco irónico que el orden europeo y mundial en el que tanto había costado integrarse empezara a desmoronarse al poco tiempo de haberse incorporado a él. Sin embargo, y en contraste con otras mutaciones internacionales ocurridas a lo largo del siglo xx, en esta ocasión España estaba en situación de contribuir a conformar su entorno y ser un actor relevante del proceso, aunque naturalmente en proporción a su peso, su importancia geoestratégica y la reputación adquirida como país que había superado con éxito el doble reto de la democratización política y la modernización socioeconómica²⁰.

Con la firma del Tratado de Maastricht en febrero de 1992 se abrió una segunda fase en la política europea de España, que no se cerraría hasta la derrota electoral del PSOE en 1996. Superado el proceso de adaptación al nuevo entorno europeo, España desplegó una seguridad en sí misma cada vez mayor, actuando con un creciente margen de autonomía. Así se desprende, por ejemplo, de la sugerencia de González en mayo de 1992 de crear un directorio formado por los «cinco grandes», con más poder que el Consejo Europeo ya existente, que proporcionara a la Unión (y no sólo en el ámbito de la PESC) el liderazgo del que carecía. Aunque se continuó operando bajo el paraguas franco-alemán, las desavenencias surgidas con motivo de la reunificación de Alemania privaron de eficacia al eje París-Bonn, lo cual animó a Madrid a cuestionar su liderazgo. Así pues, España no compartió la actitud de Alemania favorable a la desintegración de Yugoslavia (sobre todo en relación con el reconocimiento de Croacia y Eslovenia, en diciembre de 1991), ni las prisas de ciertos Estados miembros por abrirse a los países de la EFTA sin esperar a consolidar los avances logrados en Maastricht. En realidad, lo que estaba en juego con la futura ampliación era la ruptura del equilibrio norte-sur alcanzado tras el ingreso de Grecia, Portugal y España, que podía poner en duda el peso institucional de Madrid. Utilizando una estrategia similar a la practicada por Francia en relación con la adhesión española, González supeditó el inicio de negociaciones para la adhesión de los países de la EFTA a la dotación de un generoso Fondo de Cohesión y la duplicación de los fondos estructurales, objetivos logrados en el Consejo Europeo

²⁰ ORTEGA, A.: «España en la posguerra fría», en GILLESPIE, R.; RODRIGO, F., y STORY, J. (eds.): *Las relaciones exteriores de la España democrática*, Madrid, 1996, p. 233.

de Edimburgo en diciembre de 1992. Más adelante, en el Consejo Europeo de Ioannina, celebrado en marzo de 1994, España lograría, con el apoyo de Londres y la oposición de París, el reconocimiento de que la adhesión de tres nuevos miembros (Austria, Suecia y Finlandia) en enero de 1995 no supondría una merma de su peso institucional, postura animada por su voluntad de mantener una minoría de bloqueo mediterránea ante la ampliación de la Unión hacia el Norte y el Este. Esta defensa a ultranza del interés nacional español sin duda debilitó la buena fama europeísta del presidente del gobierno, pero también contribuyó a consolidar la imagen de España como el país líder del Sur de la Unión (por delante de Italia), y miembro de pleno derecho del club de los «cinco grandes».

Fue también durante esta segunda fase cuando las autoridades españolas lograron llevar a la práctica la «europeización» de sus prioridades exteriores, logrando que la Unión orientara su mirada hacia el Sur (Mediterráneo) y el Occidente (América Latina). Con el apoyo de Francia e Italia, España siempre había procurado que Bruselas prestara más atención al Magreb, contribuyendo activamente a la formulación de una política mediterránea renovada en 1991. En la Conferencia Euromediterránea celebrada en Barcelona en noviembre de 1995 durante la segunda presidencia española, que logró reunir a nivel de ministro a los quince Estados miembros con sus doce socios de la orilla sur del Mediterráneo, se adoptó formalmente el compromiso de establecer una zona de libre comercio antes del año 2010, lo cual requirió un importante aumento de los recursos comunitarios asignados a dicha zona, propósito que dio lugar a uno de los muy escasos enfrentamientos de González con Kohl, que prefería dedicarlos a los países de la Europa Central y Oriental. España también aprovechó su presidencia para impulsar la firma de un Acuerdo Marco Interregional con el Mercosur, siendo ésta la primera vez que la Unión firmaba un vínculo contractual con una región tan lejana con vistas a lograr una futura asociación. Por otro lado, España nunca pretendió que la mirada a Occidente de la Unión se circunscribiera a América Latina, como demostró la firma de la Nueva Agenda Transatlántica y del Plan de Acción conjunto UE-EEUU, que sustituyó a la Declaración Transatlántica de 1990.

La tercera fase de la política europea de España se inició en mayo de 1996 tras la llegada al gobierno de José María Aznar al frente del Partido Popular, y probablemente pueda darse por ter-

minada tras su marcha en marzo de 2004. A grandes rasgos, cabe afirmar que la política europea de Aznar introdujo algunas novedades importantes sin romper del todo con el legado de su predecesor²¹. A su vez, dichos cambios pueden atribuirse a dos factores esencialmente políticos, uno ideológico y otro generacional. Por un lado, la ideología conservadora del nuevo presidente era más proclive a una visión intergubernamental de la Unión, como demuestran las encuestas de opinión disponibles²². Por otro, Aznar pertenecía a una generación posterior a la de González, que no había protagonizado la transición ni vivido de primera mano los conflictos de la primera mitad de la década de los ochenta en torno a la adhesión de España a la OTAN y la Comunidad. Como resultado de todo ello, el presidente y sus colaboradores llegaron al gobierno con una visión menos «heroica» del proyecto europeo, y con pocos complejos a la hora de defender su visión del interés nacional.

En lo que a las continuidades se refiere, debe destacarse en primer lugar la obsesión de Aznar por lograr el ingreso de España en la moneda única en 1999, lo cual supuso la puesta a punto de la economía española a fin de que pudiera ser examinada en 1998 en función de los resultados de 1997. Aznar podía haber sucumbido a la tentación de buscar una salida política a las dificultades económicas a las que todavía se enfrentaba el país en 1996, pero prefirió aplicar una política económica más exigente, que dio paso a un notable crecimiento durante la segunda mitad de la década. Si bien el retraso del inicio de la tercera fase de la unión monetaria de 1997 a 1999 permitió el ingreso de todas las monedas candidatas salvo la griega, para España supuso un hito histórico participar en un proyecto como el de la moneda única desde su nacimiento.

También cabe hablar de continuidad entre las políticas de González y Aznar en lo referido a la defensa del principio de cohesión,

²¹ Vid. POWELL, C.: «Spanish membership of the European Union revisited», Documento de Trabajo/Working Paper, 2002/02, Real Instituto Elcano, pp. 17 y ss.

²² En los años noventa los votantes del PP tendían a ser más intergubernamentalistas en sus preferencias que los del PSOE. Por otro lado, el conjunto de la opinión pública española parece haber evolucionado en la misma dirección durante esos años: si en 1988 sólo el 48 por 100 de los encuestados opinaba que «los gobiernos nacionales deben tener la última palabra en las decisiones importantes», en 1996 un 61 por 100 decía compartir esta afirmación (SZMOLKA, I.: «Opiniones y actitudes de los españoles ante el proceso de integración europeo», *Opiniones y Actitudes*, núm. 21, Centro de Investigaciones Científicas, pp. 120-126).

si bien es cierto que las circunstancias españolas y europeas habían cambiado mucho desde 1992. A pesar de haber cumplido los criterios de convergencia de Maastricht y de haber escalado muchos peldaños hacia la convergencia real, en el Consejo Europeo de Berlín de marzo de 1999 el gobierno pudo argumentar que España no sería precisamente el Estado miembro más favorecido por la futura ampliación al Este, en vista de lo cual tenía derecho a esperar que la financiación proveniente de los fondos estructurales y de cohesión se mantuviera durante los años 2000-2006. Así pues, si Edimburgo representó el precio pagado por los demás Estados miembros para que España levantara su veto a la tercera ampliación, en Berlín se verificó el coste del visto bueno de Madrid a la cuarta.

Por último, el gobierno Aznar también siguió los pasos de los ejecutivos de González en lo referido a la defensa del peso institucional de España en el seno de la Unión. En línea con la posición adoptada en Ioannina, tanto en el Consejo Europeo de Amsterdam celebrado en junio de 1997 como en las negociaciones previas al Consejo Europeo de Niza en diciembre de 2000, el ejecutivo luchó por mejorar el estatus del que venía disfrutando en el Consejo de Ministros desde 1986. En Niza el gobierno logró finalmente obtener 27 votos frente a los 29 adjudicados a los cuatro Estados miembros más poblados, gracias en buena medida al deseo francés de mantener la paridad con Alemania, si bien tuvo que hacerse a expensas de 14 de los 60 eurodiputados con los que entonces contaba España.

En el caso de algunas políticas, la continuidad fue compatible con un énfasis redoblado. Desde que, todavía bajo un gobierno socialista, Bélgica se negara a extraditar a presuntos terroristas etarras en 1996, Aznar se propuso modificar la legislación comunitaria referida al asilo político y fomentar la cooperación judicial entre Estados miembros, sobre todo en el ámbito de la lucha antiterrorista. Este objetivo se convirtió en el asunto prioritario de la agenda española durante la negociación del Tratado de Amsterdam, y en 1999 se recogió en el Consejo Europeo de Tampere, donde nació la idea del espacio de libertad, seguridad y justicia que alcanzaría plena madurez en el proyecto de tratado constitucional presentado al Consejo Europeo de Salónica en junio de 2003.

El campo en el que Aznar más se separó del camino trazado por González fue sin duda el de la política exterior europea. En contraste con la posición defendida por González en Maastricht,

en Amsterdam Aznar se mostró muy cauto en relación con el desarrollo futuro de la PESC, aunque aceptara la creación del puesto que luego ocuparía Javier Solana. En buena medida, ello se debió al deseo del gobierno de aprovechar la inminente reforma de la estructura militar de la OTAN para institucionalizar la plena integración de España, aprobada por las Cortes en noviembre de 1996, así como al temor de que el desarrollo de la PESC pudiera llevar a una tensión entre la Unión y la Alianza que debilitara la defensa de occidente. De ahí que, aunque apoyara posteriormente el nacimiento de la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD), no fuese uno de los principales promotores del proyecto.

En última instancia, lo que latía tras estas posiciones era simplemente una visión distinta de España y de su papel en Europa y el mundo. Mientras que González partía de la premisa que España contaría en el mundo lo que pesara en Europa, para Aznar la política exterior española no debía agotarse en la Unión, sino que debía aspirar a estar presente en los grandes acontecimientos y decisiones mundiales con independencia de la participación que en ellos pudiera tener Bruselas. De ahí en buena medida el giro atlantista que Aznar imprimió a la política exterior española, que ya pudo intuirse en 1998 cuando apoyó el bombardeo angloamericano de Iraq, ocupando todavía la Casa Blanca el demócrata Bill Clinton, y que se confirmó tras los ataques del 11 de septiembre de 2001, cuando ya la habitaba el republicano George W. Bush. Dicho atlantismo, junto con la presencia abrumadora de numerosos jefes de gobierno socialistas y socialdemócratas en el Consejo Europeo hasta el cambio de siglo, explicaría también su estrecha relación con el primer ministro Tony Blair, de quien se dijo (sólo parcialmente en broma) que era el primer demócrata-cristiano en ocupar el número diez de Downing Street. Sin embargo, las dudas de los británicos sobre el proyecto europeo, su resistencia a adoptar el Euro y la imposibilidad de alcanzar un acuerdo negociado al contencioso gibraltareño sobre la propuesta de co-soberanía realizada en 2001, limitaron el atractivo de Blair como aliado en Europa.

Sea como fuere, si en los conflictos transatlánticos ocurridos antes de 1996 España siempre se había alineado con París y Berlín, tras la llegada de Aznar al gobierno nunca dejó de hacerlo con Londres y Washington. Sin embargo, hasta el estallido de la crisis de Iraq en 2003 no se tuvo plena constancia de la magnitud e importancia

del giro estratégico operado en Madrid. En esta ocasión el presidente español no sólo se enfrentó a Francia y Alemania en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, y a los demás fundadores de la Comunidad salvo Italia, en un momento en el cual la Convención Europea debatía el futuro de la PESC y la PESD, sino que además lideró la llamada «carta de los ocho» en defensa de una visión netamente atlantista de Europa. Por último, y ya en vísperas de la guerra contra Iraq, Aznar acudiría a las Azores en compañía de Bush y Blair para escenificar su opción atlantista más allá de toda duda razonable.

La postura del gobierno español durante la guerra de Iraq se justificó ante todo en función de la amenaza que supuestamente representaba el régimen de Sadam Hussein y del apoyo solidario de Madrid en la lucha de Washington contra el terrorismo mundial. Sin embargo, también hubo motivos estrictamente europeos que explican la aparente facilidad con la que Aznar abandonó el camino seguido por España en Europa durante más de tres lustros. En cierto sentido, la postura del presidente supuso una suerte de rebelión anticipada contra la previsible pérdida de protagonismo de España en una Unión ampliada a veinticinco Estados miembros y cada vez más ajena a los intereses tradicionales de la política exterior española. Por otro lado, Aznar se había sentido frustrado a la hora de intentar «europeizar» ciertas prioridades de su gobierno, como las políticas de liberalización económica contenidas en la Agenda de Lisboa, o las políticas de inmigración y asilo que no salieron adelante en el Consejo Europeo de Barcelona de junio de 2002. Por último, al presidente le produjo un profundo malestar la actitud de Francia durante la crisis de Perejil en julio de ese año, que antepuso sus relaciones privilegiadas con Marruecos a sus deberes para con España, con el resultado de que la Unión no pudo mediar en la resolución del conflicto, tarea que hubo de acometer la administración norteamericana. En suma, en la actitud del presidente español hacia Iraq influyó no solamente su indudable atracción por las tesis atlantistas, sino también, y de forma muy especial, una suerte de desilusión en relación con el proyecto europeo y un creciente escepticismo sobre los beneficios que podría reportarle a España en el futuro.

A modo de conclusión

El papel de España en Europa durante la segunda mitad del siglo pasado estuvo marcado por dos procesos de convergencia paralelos, uno político y otro socioeconómico. Desde la perspectiva del primero, el parteaguas fue sin duda la muerte de Franco en 1975 y el tránsito de un régimen autoritario a otro democrático. Desde la óptica del segundo, cabría hablar quizás de tres episodios que jalonaron la progresiva europeización del país: el Plan de Estabilización de 1959, la adhesión a la Comunidad en 1985 y la adopción de la moneda única en 1999. Aunque avanzaran a ritmos distintos, ambos procesos explican el camino andado desde 1945, con la exclusión casi absoluta de España del sistema europeo occidental surgido de la Segunda Guerra Mundial, hasta su plena integración en la Unión Europea a finales del siglo pasado.

En vista de la magnitud de los cambios acaecidos, resulta sorprendente la permanencia de algunas de las percepciones (o nociones) sobre Europa que, a decir de José María Jover, conforman la conciencia histórica de los españoles desde hace ya varios siglos. En primer lugar, y como viene sucediendo desde finales del siglo XIX, cuando los españoles piensan en Europa siguen refiriéndose a la media docena de Estados que constituyen lo que antes se conocía como Europa Occidental. Si acaso, los procesos descritos en estas páginas han permitido un mejor conocimiento de los Estados geográficamente más próximos que ya pertenecían a dicha conciencia histórica, sin fomentar una mayor amplitud de miras. En segundo lugar, el concepto de España como frontera entre la Europa desarrollada y el Sur no sólo no ha desaparecido, sino que ha ido cobrando mayor relevancia a medida que ha crecido el abismo económico entre la Península y el Norte de África; si bien España se sitúa ahora en el lado próspero de la frontera, no deja de estar marcada por esa situación periférica. Por último, aunque la pertenencia a la Unión haya contribuido a que tanto los españoles como sus socios comunitarios se hayan reconciliado con la identidad europea de España, una vez logrado este objetivo parece reafirmarse la necesidad de explorar las dimensiones extra-europeas de lo español, sean éstas americanas, africanas o incluso asiáticas. En suma, el largo «retorno a Europa» español de la segunda mitad del siglo XX habría resultado ser un viaje con destino algo distinto del inicialmente previsto.