

La crisis de 1975 en las relaciones España-CEE: el papel de la cooperación política europea*

Antonio Moreno Juste

La tensión entre recursos conceptuales tradicionales y nuevos problemas en la investigación ha conducido a la aparición de signos de interrogación sobre hechos, conceptos y creencias que hasta hace apenas unos años se dieron por supuestas. Dudas que han crecido en sintonía con la turbulencia, el conflicto y las deudas sobre nuestros propios marcos de referencia, y como consecuencia de la confusión respecto al presente y de la desorientación hacia el futuro, que han caracterizado el panorama de las Ciencias Sociales desde los años noventa. Una situación que ha repercutido en la literatura reciente sobre *democratization studies*¹.

Entre sus rasgos más característicos posiblemente, se halle la distinción realizada por Guilhot y Schmitter entre dos subdisciplinas independientes pero complementarias, sostenidas por dos formulaciones epistemológicas y orientaciones de investigación muy diferenciadas: la transitología y la consolidología². Planteamiento que ha incidido en el estudio del contexto internacional como factor explicativo o condicionante de los procesos de transición y, con especial énfasis, en el papel de las instituciones europeas sobre los procesos democratizadores del Sur y Este de Europa. De hecho, tras el interés inicial por la influencia de la construcción europea en el cambio político, éste se ha desplazado hacia la etapa de consolidación a partir de las interacciones con los

¹ Entre otros, ver DRAKE, P.W., *International Factors in Democratisation*, Madrid, Instituto Juan March de Estudios e Investigaciones, 1994; DIAMOND, L., *Developing Democracy. Toward Consolidation*; Baltimore y Londres, Jhon Hopkins University Press, 1999; GRUGEL, J. (ed.) *Democracy without Borders. Transnationalization and conditionality in new democracies*, Londres, Routledge/ERCS Studies in European Political Science, 1999; PRIDHAM, G. y LEWIS, P.G., *Stabilising Fragile Democracies. Comparing New Party Systems in Southern and Eastern Europe*; Londres, Routledge, 1996; PRIDHAM, G.; HERRING, E. y SANFORD, G., *Building Democracy?. The International Dimension of Democratization in Eastern Europe* Leicester University Press, 1997; SCHMITTER, Ph. y BROWER, I., "Conceptualizing, researching, and evaluating democracy promotion and protection", *European University Institute, EUI Working Paper*, SPS, n° 99/9 1999; y la *Revue Française de Science Politique*, vol. 50, n° 4-5 (2000), número monográfico "Les transitions démocratiques regard sur l'état de la transitologie", en especial DOBRY, M., "Les voies incertaines de la transitologie choix stratégiques, séquences historiques, bifurcations et processus de *path dependence*", pp. 585-614.

² En su opinión, los conceptos de transición y consolidación que han orientado los trabajos de investigación sobre los procesos democratizadores no forman un marco teórico coherente y unificado. Particularmente, el concepto de consolidación remite a diversas teorías sobre la "modernización" que ponen el acento sobre el consenso social y la estabilidad del orden político mientras que el concepto de transición parece vinculado a una teoría de la acción y a la idea de transformación. GUILHOT, N. y SCHMITTER, C., "De la Transition à la consolidation. Une lecture rétrospective des *democratization studies*" en *Revue Française de Science Politique*, vol. 50 n° 4-5 (2000), pp. 615-639.

procesos de europeización³, generalizándose la idea de que la adhesión a las Comunidades Europeas (CCEE) marca un hito simbólico, la consumación democrática de aquellos países europeos que habían conocido traumáticas experiencias dictatoriales⁴.

Al menos esto ha sido así para las transiciones de la Europa del Sur en los años ochenta⁵, ya que hoy se multiplican las dudas sobre si el ingreso en la Unión Europea simboliza realmente el final de las transiciones en la Europa del Este, entre otras cosas por que la adhesión no ha venido acompañada de una mayor estabilidad política (eje en torno al cual giran los estudios sobre consolidación) sino de crisis de gobierno y de signos de desencanto prematuro ante la Unión Europea⁶. En nuestra opinión, ello es debido a que metodológicamente la consolidación democrática ha sido observada más como datos que servían para validar la institucionalización de las reglas del juego político que como resultado de

³ Al respecto ver las aportaciones de G. Pridham, acerca de las variables a considerar en el estudio de la influencia de la Unión Europea en los procesos de democratización, de L. Morlino, entorno a la incidencia de la europeización en los procesos de consolidación democrática. Posiblemente, uno de los puntos de mayor interés de este conjunto de aportaciones sea la preocupación por explicar cómo las transformaciones experimentadas en el sistema político-institucional o las políticas públicas, configuran un proceso de convergencia hacia estándares europeos con claros acentos modernizadores que facilitaron la consolidación de los nuevos sistemas. Al respecto ver PRIDHAM, G., "European integration and democratic consolidation in Southern Europe" y MORLINO, L., "Conclusión: the Europeanisation of Southern Europe", en COSTA PINTO, A. y TEIXEIRA, N. S. (eds.), *Southern Europe and the making European Union*, Nueva York, Oxford University Press, 2002. pp. 188-209 y, pp. 237-256, respectivamente.

⁴ Según Carlos Closa hace referencia a un proceso incremental que reorienta la forma de la política interna en la medida en que las dinámicas políticas y económicas comunitarias se convierten en parte de la lógica organizacional de la política y de las políticas públicas nacionales. Es decir, la europeización hace referencia sobre todo a un nivel nacional y, en este sentido, el proceso de europeización es una parte (sin prejuzgar su importancia) de procesos más amplios que pueden afectar a los países que experimentan un cambio democrático como puede ser, por ejemplo, la occidentalización, consustancial al hecho de integrarse en el conjunto de valores identitarios y culturales europeos pero también en el marco de intereses políticos, económicos y estratégicos de occidentales en el contexto de la guerra fría. Pero también, a lo que ha devenido en denominarse "europeización": proceso de gradual transnacionalización y estandarización a través de la actividad consensual que genera un discurso común, si no necesariamente acción común, justificada e impulsada por una red de expertos nacionales e internacionales, burócratas, académicos e intereses públicos. CLOSA, C. "Introducción" en CLOSA, C. (ed.), *La europeización del sistema político español*, Madrid, Istmo, 2000, pp. 13-21.

⁵ SCHMITTER, Ph., "Portugal and Spain: A Fifteen-Year 'Quasi-Experiment' with European Integration in a pair of 'Most Similar Systems'", en ROYO, S. y MANUEL, P.C. (eds.), *Portugal and Spain in the European Union. The first fifteen years in the European Union*, Londres, Frank Cass, 2003, pp. 314-322.

⁶ SAMARY, C. "Desilusiones en el Este" en *Le Monde Diplomatique. Edición española*, nº 114. Abril (2005), p. 7.

interacciones sociales y políticas. Análisis del que, por otra parte, frecuentemente han quedado excluidos posibles cambios y correcciones institucionales y/o actitudinales, normalmente interpretados como signos de inestabilidad⁷. Y es que, como afirma Claus Offe, la distinción entre transición y consolidación, es analítica en la medida en que las normas y los comportamientos se pueden intercambiar en una relación circular, de creación recíproca: las normas las crean los actores y viceversa; los actores crean las normas⁸.

Todo ello no hace sino poner de manifiesto la necesidad de una comprensión más abierta y menos intrínsecamente conservadora del proceso de democratización y de sus resultados en Europa, entre otras cosas porque la construcción europea es un proceso dinámico, en transformación e históricamente no cerrado⁹. Una situación que, desde nuestro punto de vista, implica proyectar una mirada diferente sobre el estudio de la influencia del proceso de construcción europea en los procesos de transición democrática y en el que se observe la dimensión *sui generis* de las instituciones comunitarias como actor internacional¹⁰, por un lado, y la dinámica en la que se configura su peculiar status en relación con los procesos de democratización, por otro.

A grandes rasgos, se trataría de intentar observar la construcción europea como un proceso de reorganización del espacio público europeo, que reasigna competencias reguladoras según la naturaleza de los problemas a los que se enfrenta, bien a través de niveles de gobierno ya existentes, bien a partir de nuevos niveles definidos *ad hoc*, dotando al sistema de autoridad para establecer procedimientos formales e informales de concertación, y definir líneas de acción política¹¹. Es decir, gobernar de manera que las decisiones y procedimientos adoptados atravesen y unan a los Estados como respuesta adaptativa y colectiva a los cambios producidos en el sistema internacional, pero también a las mismas necesidades emanadas del propio

⁷ Ver al respecto, ROYO, S., "The 2004 Enlargement: Iberian Lessons for Post-Comunist Europe", en ROYO, S. y MANUEL, P.C. (eds.) *Portugal and Spain...*, cit., p. 287-312.

⁸ OFFE, C., recogido en GUILHOT, N. y SCHMITTER, C., "De la Transition à la consolidation...", *op. cit.* p. 619.

⁹ FRANK, R., "Evolution de l'idée d'Europe et des identités européennes, XIXe et XXe siècles", en CHRISOS, E.; PASCHALIS, M. K. y SVOLOPOULOS, C., *The idea of European Community in History*, vol. I "Conference Proceeding", Atenas, National and Capodistrian University of Athens/Greek Ministry of Education and Religious Affairs, 2003, pp. 213-221.

¹⁰ En nuestra opinión, las instituciones europeas, como actor internacional *genuino* en unos aspectos pero no en todos, según afirmación de Ch. Hill, se configura como punto de encuentro entre las dinámicas de transición y consolidación, al tiempo que permite, al menos en el plano teórico, diferenciar entre el *modelo de cambio* político patrocinado por las comunidades Europeas de la *ordenación institucionalizadora* que implica las negociaciones y la adhesión a las Comunidades Europeas. Sobre la singularidad de las instituciones europeas como actor internacional. HILL, Ch., "The Capability-Expectations Gap, or Conceptualizing Europe's International Role", en *Journal of Common Market Studies*, vol. 31, n. 13/1993, p. 309.

¹¹ Sobre estos aspectos ver MIDDLEMAS, K., *Orchestrating Europe. The Informal Politics of the European Union 1973-1995*, Londres, Fontana Press, 1995.

proceso de integración, definiendo unas pautas de acción no exentas de contradicciones en los objetivos ni de fracturas en los ritmos de ejecución, como consecuencia del juego entre intereses nacionales contrapuestos y, en ocasiones, incompatibles¹².

Bajo este enfoque es preciso considerar tres vectores o ideas fuerza dentro de la fase de liberalización, objeto de las siguientes páginas: 1) la influencia de las instituciones europeas como promotores de democracia, parece concentrarse en los momentos de colapso del régimen autoritario, dirigiendo de forma genérica su actuación, a abrir de espacios de libertad¹³; 2) esas líneas de actuación refuerzan la necesidad de formular estrategias frente al inminente cambio político entre los principales actores del proceso de integración, al tiempo que se ven obligados a valorar las consecuencias que se derivaran de esa democratización desde el punto de vista comunitario; y, 3) la coherencia y eficacia en la actuación van a depender tanto del nivel de concertación alcanzado por los Estados miembros como de la capacidad de influencia obtenida por las CCEE en negociaciones precedentes con el país que afronta el proceso de transición, habida cuenta del bajo nivel de desarrollo de las capacidades operativas y la inexistencia de doctrina al respecto. Desde esta perspectiva múltiple y compleja emergen una serie de cuestiones que, en nuestra opinión, forman parte de una agenda de investigación mucho más amplia sobre el proceso democratizador español y las transformaciones de la política exterior española en relación con las Comunidades Europeas¹⁴. Entre ellas, ocupa un lugar destacado la mayor de las crisis entre las CCEE y el régimen franquista, y que se saldó, tras una campaña de protestas internacionales, sin precedentes desde los tiempos del aislamiento internacional en la inmediata posguerra mundial, con la suspensión de negociaciones con Europa desde octubre de 1975 a

¹² AGGA ROSSI, E., "La storia politica delle relazioni internazionali", en ORSINA, G. (ed.), *Fare Storia Politica. Il problema dello spazio pubblico nell'età contemporanea*, Cattanzaro, Rubbetino, 2000, pp. 13-25. Asimismo, ver BOSSUAT, G., "Histoire de l'unité européenne et avenir de l'Union", en *Matériaux pour l'histoire de notre temps*, "Hommage à René Girault", n° 65-66 (2002), pp. 91-97. Argumentos similares son utilizados por BERSTEIN, S. y MILZA, P., *Histoire de l'Europe. Déchirures et reconstruction de l'Europe à nos jours*, Paris, Hatier, 1992, pp. 6-8.

¹³ Al respecto, ver la opinión de ALCANTARA, M., *Gobernabilidad, crisis y cambio. Elementos para el estudio de la gobernabilidad de los sistemas políticos en épocas de crisis y cambio*, México, FCE, 1995, p. 221. Recuérdese, asimismo, que se vinculará la democratización al ingreso en la Europa Comunitaria.

¹⁴ Posiblemente, en lo que a la dimensión exterior se refiere, sea el modelo de "transiciones por convergencia" de Whitehead el que ha tenido un mayor recorrido, al encontrar como hilo conductor el deseo de ingresar en las instituciones comunitarias y la exigencia como precondition inexcusable de la implantación de unas instituciones verdaderamente democráticas. El argumento es muy conocido: El peso de la influencia de Europa en los países del Sur del Continente (Portugal, Grecia y España) ha sido muy fuerte porque este definitivo acoplamiento en el contexto europeo occidental viene a culminar un lento y problemático proceso de inserción en la sociedad internacional que favorece sus procesos de modernización. Al respecto, ver LEMUS, E., *En Hamelin... La Transición Española más allá de la Frontera*, Oviedo, Septem Ediciones, 2002, pp. 77-80.

enero de 1976.

Una decisión que abre una serie de interrogantes en torno al objeto y alcance de la decisión, y cuya respuesta, dadas las implicaciones que tendrá sobre el proceso de transición y de consolidación democrática, es preciso observar dentro en un marco más amplio que el de la promoción de la democracia¹⁵. En nuestra opinión, el núcleo duro de su explicación se sustantiva en la imposibilidad de separar en la práctica la formulación de las estrategias a jugar por la Comunidad Europea (CEE) ante la incertidumbre del posfranquismo, de la toma de posiciones por los Estados miembros sobre el tipo de relación a establecer entre la CEE y el nuevo régimen que surgirá del cambio político, en un marco definido por el debate acerca del relanzamiento de la construcción europea, y bajo la presión de una compleja agenda comunitaria

Las CCEE y los procesos de democratización

No es ninguna novedad afirmar que las Comunidades Europeas han ido más allá de los tratados fundacionales al transformarse progresivamente en un modelo para la constitución de la libertad y el establecimiento de regímenes democráticos en Europa¹⁶. Es más, la homologación político-institucional ha sido

¹⁵ Sobre las relaciones entre España y la CEE desde los años setenta, entre otros muchos, ver ALVAREZ MIRANDA, B., *El Sur de Europa y la adhesión a la Comunidad. Los debates políticos*; Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas, 1996; BARBÉ, E., *La política europea de España*; Barcelona, Ariel, 1999; BASSOLS, R., *España en Europa. Historia de la adhesión, 1957-1985*; Madrid, Política Exterior, 1995; CLOSA, C. (ed.), *La europeización del sistema político español*, Madrid, Istmo, 2000; CLOSA, C. y HEYWOOD, P. M., *Spain and the European Union*, Houndmills, Palgrave, 2004; CRESPO, J., *España en Europa, 1945-2000. Del Ostracismo a la modernidad*, Madrid, Marcial Pons, 2004; FARRELL, M., *Spain in the EU: the road to economy convergence*, Houndmills, Palgrave, 2001; GILLESPIE, R. y YOUNGS, R. (eds.), *Spain: the european and international challenges*, Londres, Frank Cass, 2001; MARKS, M. P., *The formation of European Policy in Post Franco Spain. The Role of Ideas, Interests and Knowledge*, Aldershot, Avebury, 1997; MORENO, A., *España y el proceso de construcción europea*; Barcelona, Ariel, 1998; ORTUÑO ANAYA, P., *European Socialists and Spain. The transition to democracy, 1957-1977*, Basingstoke, Palgrave, 2002. (existe traducción española en Marcial Pons, 2005); PEREIRA, J.C. y MORENO A., "Spain's position with regard to the European Union: in the centre or on Periphery of Europe?", en COSTA PINTO, A. y TEIXEIRA, N. S. (eds.), *Southern Europe...*, *op. cit.* pp. 41-80; ROYO, S. y MANUEL, P. Ch. (eds.), *Spain and Portugal...*, *cit.*; SENANTE, H. C., *España ante la integración europea: el largo proceso para la apertura de negociaciones (1962-1967)*, Tesis Doctoral, Universidad de Alicante, 2002; TORTOSA REY-STOLLE, L., *La politique européenne de L'Espagne (1962-1992)*, Tesis Doctoral, Universidad de París III Sorbonne Nouvelle, 2003; TROUVÉ, M., *La diplomatie espagnole face à l'Europe (1962-1986) Enjeux, stratégies et acteurs de l'adhesion de L'Espagne aux Communautés européennes*, Tesis Doctoral, Universidad de Burdeos 3, 2004.

¹⁶ Ver ALDECOA LUZARRAGA, F., "Una Europa": su proceso constituyente, Madrid, Biblioteca Nueva, 2003. pp. 168-169; CACCIARI, M., "Un proyecto político para Europa" en *Claves*, n° 109 (2001), p. 4; Asimismo, FOUCHER, M., *La République européenne*, Paris, Berlin, 2000; MAGNETTE, P. y REMACLE, E. (eds.), *Le nouveau modèle européen*, Bruselas, CIACO, 2000 y el número monográfico de la revista *Revue Française de Science*

por parte de la Comunidad un requisito previo, que no se ha dudado en exigir a los Estados aspirantes a la adhesión y muy especialmente a aquellos que han sufrido dictaduras en su inmediato pasado y han afrontado complejos procesos de transición democrática¹⁷.

La Declaración sobre Identidad Europea de 15 de diciembre de 1973, sintetizó el núcleo de los valores sobre los que se ha cimentado el proceso de construcción europea, al afirmar que sus elementos constitutivos son la salvaguardia de la democracia representativa, el imperio de la ley, la justicia social y el respeto a los derechos del hombre. Valores que fueron respaldados con acciones de promoción y protección de la democracia en el Sur de Europa durante los años setenta y ochenta¹⁸, en interacción con la universalización del discurso sobre democracia y derechos humanos impulsada en Helsinki¹⁹.

Esas actuaciones pretendían compatibilizar la búsqueda de la paz y la estabilidad (sobre todo económica) del Viejo Continente con el desarrollo de un vínculo democrático entre los países europeos, en respuesta al reto estratégico de ampliar su área de influencia (política y económica) e integrar a otros países europeos dentro de sus instituciones²⁰. El apoyo, por tanto, a la democratización de Grecia, España y Portugal y su plena incorporación a Europa, debe considerarse dentro del conjunto de medidas adoptadas ante los riesgos potenciales que para la continuidad del mismo proceso de integración, implicaría la desestabilización interna de esos países, con consecuencias sobre el equilibrio Mediterráneo y la frágil línea de la distensión Este-Oeste patrocinada por Europa²¹, y no tanto en

Politique, vol. 51, n° 6 (diciembre 2001): “L’Union Européenne: une démocratie diffuse?”.

¹⁷ Según G. Pridham, la influencia de la Unión Europea sobre los procesos de democratización reviste los siguientes tipos: 1) simbólica: identificación de la Unión Europea con las democracias liberales; 2) la perspectiva de un eventual ingreso en la Unión Europea determina un fuerte impacto en la dirección política nacional a la que condiciona en su toma de decisiones; 3) Presión exterior en aplicación de la condicionalidad democrática de la Comunidad/Unión Europea que se extiende a los programas de ayuda económica; 4) Gradual adaptación de las elites políticas a los entresijos institucionales de la Comunidad/Unión Europea de cara a la preparación de las negociaciones para la adhesión; 5) Participación de las elites políticas y económicas en reuniones internacionales en el seno de la Comunidad Europea y otros organismos internacionales. PRIDHAM, G., “European integration and...”, cit. en COSTA PINTO, A. y TEIXEIRA, N. S. (eds.), *Southern Europe...*, cit., p. 188-209.

¹⁸ Acerca de la ósmosis en la identidad europea entre democracia y proceso de integración ver FRANK, R. (ed.), *Les identités européennes au XXe siècle, convergences et solidarités*, Paris, Hachette, 2000.

¹⁹ DYSON, K. (ed.), *European détente: a case study of the politics of East-West relations*, Londres, 1986. Recogido por FULLBROOK, M. (ed.), *Europa desde 1945*, Historia de Europa Oxford, Barcelona, Crítica, 2001, p. 252.

²⁰ TOLEDANO LAREDO, A., *Integration et démocratie*, Bruselas, Institut d’Etudes Européennes, Université Libre de Bruxelles, 1982, pp. 92-99.

²¹ Sobre la incidencia de la guerra fría en el proceso de construcción europea en este periodo, ver SOUTU, G.-H., *La guerre de cinquante ans. Les relations Est-Ouest, 1943-1990*, Paris,

una doctrina claramente definida sobre este problema²².

Por último, la puesta en marcha de acciones de promoción y defensa de la democracia en el Sur de Europa, deben observarse desde el punto de vista de las transformaciones del espacio público comunitario. Unos cambios cuyo origen se encuentra en la doble crisis, económica e institucional, que lastraban la sobrecargada agenda comunitaria en los años centrales de la década de los setenta. La salida a esa situación, que exigía de un mayor protagonismo de la construcción europea en el terreno internacional y de una profundización democrática hacia el interior, se produjo a partir del relanzamiento del proceso de integración²³.

Los cambios gubernamentales en los principales países europeos y la aparición de unos nuevos líderes, que fueron los principales actores de las reformas comunitarias de esos años, son básicos para explicar dichas transformaciones²⁴. Su labor, dirigida a desbrozar el camino para una recomposición del espacio y la política europea en los años ochenta, tuvo desde el primer momento efectos sobre las actitudes de las instituciones europeas ante la crisis final del franquismo y, posteriormente, sobre el mismo proceso democratizador español en relación con Europa. De hecho, la lógica inherente a esos cambios implicó el afloramiento de una serie de conflictos entre el imperativo moral, vinculado al desarrollo de una identidad europea en el ámbito internacional, y las consideraciones económicas enmarcadas en el más estrecho ámbito del interés nacional²⁵.

Ciertamente, las instituciones europeas disponían ya en los años setenta de importantes recursos diplomáticos, políticos y económicos en sus relaciones con

Fayard, 2001, pp. 142-147.

²² Es dudoso que en conjunto, para el momento histórico estudiado, pueda considerarse la existencia de una doctrina estructurada con unos instrumentos bien definidos. Si bien, se hallaban en el ambiente tales planteamientos, la evolución de los mismos respecto a los países del Sur de Europa hace pensar, por ejemplo, que se avanzó más bien desde la condicionalidad política hacia la condicionalidad económica, pero desde luego no era ningún corpus organizado, ni existían protocolos de actuación. Sobre el origen del término “condicionalidad”, éste es recogido por la transitología de la experiencia de las políticas de cooperación comunitarias y su aplicación en el ámbito de la cooperación con países terceros, ver LIÑAN, NOGUERAS, D.J., “Límites del discurso de la condicionalidad en la acción exterior de la Unión Europea”, en MARINO MENÉNEDEZ, F. (ed.), *Acción exterior de la Unión Europea y Comunidad Internacional*, Madrid, BOE-Carlos III, 1998, pp. 413-438.

²³ BISTCH, M.T., *Histoire de la construction européenne de 1945 à nos jours* Bruxelles, Editions Complexe, 1998, pp. 256-264.

²⁴ En la primavera de 1974 Valery Giscard D'Estaing sustituye en la Presidencia de la República a Georges Pompidou, Helmut Schmidt sucede a Willy Brandt como Canciller de la República Federal Alemana. Unos meses antes, en Gran Bretaña Harold Wilson ha sustituido como Premier a Eduard Heat. Al respecto, ver OLIVI, B., *L'Europa difficile. Storia politica dell'integrazione europea 1948-1998*, Bolonia, Il Mulino, 1998, pp. 161-164.

²⁵ GERBET, P., *La construction de l'Europe*, Paris, Imprimerie National, 1998, pp. 423-424 y DINAN, D. *Ever Closer Union?. An Introduction to the European Community*, Basigtoke, Macmillan, 1994, pp. 75-87.

países terceros que se habían ido configurando desde la década anterior²⁶. Esos instrumentos –aunque dependientes de procesos formales e informales para la concertación de las posiciones nacionales–, posibilitaron entre 1973 y 1986 acciones de promoción de la democracia, pero con escasa coherencia entre sí a la hora de encarar problemas concretos, en muchas ocasiones²⁷. Unas actuaciones que podían ir, en momentos previos al inicio de las transiciones, desde el veto político a la suspensión de acuerdos o negociaciones en curso, en función de objetivos tan dispares como la condena moral o la consolidación de alternativas políticas moderadas y que respondían en última instancia a la necesidad de abrir nuevos espacios de libertad que limitasen los vértigos desestabilizadores. Posteriormente, en la etapa de transición, las Comunidades establecieron, de una u otra manera, condiciones de democratización aceptables²⁸ (bajo el paraguas de un difuso “interés europeo” o en nombre de la naciente Europa política), cuyo seguimiento y –hasta cierto punto– control se efectuaba mediante el empleo de medidas fundamentalmente económicas y un juego, más o menos sutil de presiones diplomáticas, en el que participaban junto a las instituciones, los Estados miembros. El punto de inflexión de esas actuaciones, políticas o económicas, se encontraba en la apertura de negociaciones para la adhesión –uno de los hitos simbólicos en la homologación político-institucional²⁹–, en el que las Comunidades pasaban a desarrollar acciones mejor vertebradas y dirigidas tanto a la defensa y ulterior consolidación de los nuevos

²⁶ AYBERK, U., *Le mécanisme de la prise de décisions communautaires en matière de relations internationales*. Bruselas, Bruylant, 1978, pp. 34-65.

²⁷ Esta línea de actuación se puede observar desde las primeras formulaciones de la doctrina comunitaria en este ámbito, a partir del “Informe Birkelback” al Parlamento Europeo en 1962 y posteriormente avalado por los “Informes Dehousse” (1967) y, por otra parte, *la Declaración de Identidad Europea* (1973) y los informes Davignon (1973) y Tindemans (1975). Una posición que, asimismo, se reafirmó con la elección del Parlamento Europeo por sufragio universal en 1979, que adquirió carta de naturaleza en el “Proyecto Spinelli” de Unión Europea de 1981, y que fue parcialmente recogida en el *Acta Única Europea* y, con una formulación más precisa en el *Preámbulo del Tratado de la Unión Europea*. Sin embargo, no será hasta el Consejo de Copenhague de 1993 cuando se definan los criterios políticos para la adhesión a la UE: la existencia de instituciones democráticas estables, imperio de la ley (Estado de Derecho), respeto a los derechos humanos y protección de las minorías, criterios que posteriormente serán asimilados y ampliados en la Carta de Derechos de la Unión Europea y en el Tratado Constitucional para Europa surgido de la Convención Europea. Al respecto ver ALDECOA, F., *op. cit.*; SABOURIN, P., *Le destin du continent européen. Le chemin de la Grande Europe*, Bruselas, Bruylant, 1999 y WOLTON, D., *La dernière utopie. Naissance de l'Europe démocratique*, Paris, Kimé, 1994.

²⁸ Según Pridham, se aplican criterios de “condicionalidad” política y económica. Los económicos basados en someter la percepción de determinados beneficios –ayudas, ventajas, acuerdos, adhesión...– al cumplimiento de una serie de condiciones y, los políticos, caracterizados por la adhesión a los principios de libertad, democracia, respeto a los Derechos Humanos, las libertades fundamentales y el Estado de Derecho; PRIDHAM, G., “European integration and democratic...”, *cit.*, pp. 206-207.

²⁹ Ver ROYO, S. y MANUEL, P.C., “Some Lessons from the Fifteenth Anniversary of the Accession of Portugal and Spain to the European Union”, en ROYO, S. y MANUEL, P.C., *op. cit.*, pp. 1-30.

sistemas democráticos como a la salvaguarda de los intereses nacionales de los Estados miembros

Cuadro 1. Posibles actuaciones de la CEE en apoyo de los procesos de transición democrática durante los años setenta:

Liberalización – Apertura de espacios de libertad		
ACCIONES	OBJETIVO	INSTITUCIÓN
Boicot diplomático	Aislamiento Internacional	Consejo
Veto Político	Deslegitimación social	Todas
Suspensión de Acuerdos o Negociaciones en curso	Fracturas bloque de poder	Consejo / Comisión
Suspensión de contactos bilaterales de alto nivel	Erosión del Gobierno	Todas
Apoyo a la oposición	Consolidación alternativas moderadas	Parlamento
Democratización – Legitimación del cambio político		
ACCIONES	OBJETIVO	INSTITUCIÓN
Apoyo / Rechazo de las reformas	Establecimiento condiciones mínimas aceptables	Parlamento
Reconocimiento democrático	Legitimación nueva situación	Consejo / Comisión
Medidas de carácter económico	Control ritmo de las reformas	Comisión
Consolidación – Negociaciones para la adhesión		
ACCIONES	OBJETIVO	INSTITUCIÓN
Aceptación apertura negociaciones	Homologación institucional	Todas
Aceleración de las Negociaciones	Apoyo a la democracia en momentos de crisis	Todas
Adhesión	Normalización política	Todas

Fuente: Elaboración propia. Proyecto de investigación

A grandes rasgos, esas pautas se pueden intentar explicar en torno a dos premisas. En primer lugar, el tratamiento gradual de la presión a través de

mecanismos negociadores. El ámbito de interacción básico –aunque no único– con los países europeos bajo su órbita, y susceptibles, en consecuencia, de integrarse en las Comunidades, se desarrolló a partir de procesos negociadores en los que la influencia sobre un país tercero fue el resultado de la combinación de al menos tres variables: la adecuación al interés europeo de negociaciones desarrolladas con anterioridad; el nivel de concertación alcanzado entre las diferentes posiciones nacionales respecto a procesos de negociación en curso; y, el grado de implementación política de los resultados parciales de la negociación tanto sobre la Comunidad como sobre el país tercero³⁰.

En segundo lugar, la relación individualizada. La homologación democrática que abría las puertas a las negociaciones para la adhesión a las CCEE y que ponía fin a la fase de la Transición, no implicaba mecánicamente que esas negociaciones fuesen a cerrarse de forma rápida. Los ritmos, variarían de un país a otro dependiendo de la propia circunstancia interna³¹, de su peso económico o de la coyuntura por las que atravesase la construcción europea, no sólo en el momento en que se inicie el proceso de cambio político sino, sobre todo, dependiendo de cuando se inicien las negociaciones para la adhesión .

Cuadro 2. Negociaciones entre los países del Sur y la Comunidad Europea

FASES	GRECIA	PORTUGAL	ESPAÑA
Demanda de asociación a la CEE	9 junio 1959	No	9 febrero 1962
Acuerdo con la EFTA	No	27 marzo 1961	26 de julio 1979
Acuerdo de asociación con la CEE	7 agosto 1961	No	No
Firma de acuerdo comercial con la CEE	No	22 julio 1972	29 junio 1970
Protocolo adicional al acuerdo comercial	No	11 septiembre 1976	29 enero 1973
Demanda de adhesión a la CEE	12 junio 1975	28 marzo 1977	28 julio 1977
Opinión conforme de la Comisión	29 enero 1976	24 mayo 1978	29 noviembre 1978
Apertura oficial de las negociaciones	27 julio 1976	17 octubre 1978	5 febrero 1979

Fuente: Elaboración propia. Proyecto de investigación.

³⁰ Ver TORRENT, R., *Derecho y práctica de las relaciones internacionales en la Unión Europea*, Barcelona, CEDECS, p. 216 y ss. y PI, M., “Los Derechos Humanos en la acción exterior de la Unión Europea”, en BARBE, E. (ed.), *La política exterior europea*, Barcelona, Ariel, 2000, pp. 84-86.

³¹ Sobre los antecedentes puede ser interesante la lectura del número monográfico de la revista *Journal of European Integration History*, coordinado por F. GUIRAO, “Peripheral countries and the European Integration of Europe”; n° 1, vol. 7 (2001), en especial, los artículos referidos a España (Aschman) y Portugal (Andresen-Leitao), pp. 25-36 y 37-52. Para el caso español, asimismo, ver SENANTE, H. C., *España ante la integración...*, cit.

De hecho, tras influir decisivamente en la creación de nuevos espacios de libertad, las Comunidades Europeas se tomarán su tiempo en verificar que la democracia se instaló sólidamente; se preguntará sobre la compatibilidad de los niveles de desarrollo económico, sobre el retraso en las mentalidades, sobre la falta de experiencia en las prácticas comunitarias de una burocracia y una dirección política cuyos atributos –por diferentes causas– se consideraran dudosos³². En esos procesos se implicarán las diferentes instituciones comunitarias Consejo, Comisión y Parlamento, en una asimétrica división de funciones no exenta de polémicas, contradicciones, intereses y prejuicios como la definida por el espacio público europeo de aquellos años³³.

Las negociaciones España-CEE y la PGM

Las relaciones entre España y las Comunidades Europeas durante el tardofranquismo se definieron, precisamente, a través de un complejo e inconcluso proceso negociador abierto tras la firma, el 29 de junio de 1970 del Acuerdo Comercial Preferencial³⁴. Unas relaciones que estarán prácticamente estancadas

³² Ver al respecto COSTA PINTO, A. y TEIXEIRA, N. S. (eds.), *Southern Europe and the European... op. cit.* En especial, los capítulos referidos a Portugal (Costa Pinto y Teixeira), España (Pereira, Moreno) y Grecia (Verney) pp. 3-40, pp. 41-80 y pp. 109-155, respectivamente. En general, en el caso de la ampliación hacia el Sur, pero sobre todo en el caso de España, según Esther Barbé la Comunidad Europea dispensó al país candidato el tratamiento otorgado a un Estado europeo más: el nivel de exigencia fue el requerido a cualquier otra nación europea que no hubiese sufrido la experiencia traumática de un régimen no democrático. Pocas fueron las ventajas –y menos aún las excepciones– que se ofrecían en estos momentos a los países candidatos. Se exigía la asunción completa del acervo comunitario, la única flexibilidad en su cumplimiento dimanaba de los periodos transitorios para su transposición legislativa y cumplimiento efectivo. La importancia de estas negociaciones sobre los procesos de transición es notable, sobre todo, si se considera que la adhesión a la Comunidad Europea simboliza, en líneas generales, el final del periodo de consolidación democrática. En cualquier caso, la Comunidad Europea implementará sus acciones tras el cambio político de cara a las negociaciones para la adhesión, lo que viene a coincidir con el periodo de consolidación democrática. Ciertamente, la homologación democrática abría las puertas a las negociaciones para la adhesión a la Comunidad, pero ello no implicaba necesariamente que estas se fuesen a cerrar de forma rápida. Cfr. BARBE, *La política europea...*, cit., p. 155 y ss.; SCHMITTER, Ph., “Portugal and Spain...”, cit., pp. 314-322.

³³ Considérese al respecto, la irrupción del tema del déficit democrático. Sobre el proceso de toma de decisiones y los conflictos entre intergubernamentalismo y método comunitario, ver BERTRAND, G., *La prise de décision dans l'Union européenne* Paris, La Documentation française, 1998; DEIGHTON, A. (ed.), *Building Postwar Europe. National Decision-Makers and European Institutions, 1948-1963*, Londres, St. Martin Press, 1995 y KIRCHNER, E.J., *Decision-making in the European Community*, Nueva York, HUP, 1992.

³⁴ Es interesante tener presente tres notas características: 1) es el resultado de unas largas conversaciones exploratorias que se inician en 1964 y no se cierran hasta 1967, pero sobre todo es el colofón de unas negociaciones llenas de dificultades políticas y técnicas que exigieron dos mandatos del Consejo de Ministros, julio, 1967 y octubre, 1969; 2) es una

desde finales de 1972 –momento en que se concluyen las negociaciones para añadir un Protocolo Adicional³⁵–, hasta el final de la dictadura franquista.

Si bien, las pretensiones de estrechar lazos con Bruselas dieron lugar, a un seguimiento cada vez más exigente de la evolución política española que se traduciría en un progresivo endurecimiento de las posiciones negociadoras comunitarias³⁶, la falta de unanimidad en los distintos ámbitos comunitarios ante las cuestiones suscitadas por España condicionará la actitud de la CEE³⁷. Unas

“fórmula telescópica” que preveía un desarrollo en dos etapas, si bien el paso de la primera a la segunda fase no era automático ya que implicaba una profundización de la relación y, en consecuencia, debía ser objeto de nuevas negociaciones; 3) se trataba de un Acuerdo que para la CEE era estrictamente comercial y de importancia menor, pero que para España era crucial tanto desde el punto de vista político –se presentó como un triunfo del régimen en Europa–, como económico, ya que permitía, en cierto modo, colarse en la Comunidad aunque fuese por la puerta trasera. Ver al respecto el “Informe Boano” sobre el Acuerdo Comercial entre la CEE y España. *Parlament Européen. Document de séance, 16 novembre 1970. Doc.164/70*. Asimismo, ver ALONSO, A., *España en el Mercado Común. Del Acuerdo del 70 a la Comunidad de Doce*, Madrid, Espasa-Calpe, 1985, pp. 52-74; BASSOLS, R., *op. cit.* pp. 57-61. TAMAMES, R., *La Comunidad Europea*, Madrid, Alianza, 1987, pp. 284-287; y para una visión más actualizada, CRESPO, J., *op. cit.*, pp. 112-125.

³⁵ El Protocolo adicional será firmado en Bruselas el 29 de enero de 1973. Básicamente el problema residía inicialmente en que las exportaciones agrícolas españolas a estos países se iban a ver amenazadas si los nuevos miembros abandonaban sus prácticas importadoras, tradicionalmente liberales, para adaptarse a la Política Agraria Común como exigía el acervo comunitario y los tratados de Adhesión. El problema, en cualquier caso, se dilatará en el tiempo sin despejarse en el horizonte, más aún desde el Consejo de 4 de febrero de 1974 en el que se autoriza a los nuevos Estados miembros a resolver de forma autónoma la cuestión de la aplicación del Acuerdo España-CEE. Los intentos de negociación abiertos el 18 de octubre de 1973 y el 20 y el 21 de noviembre de 1974 se saldaron con sendos fracasos; *Boletín de las Comunidades Europeas*, n° 1 (1973); n° 10 (1973); n° 2 (1974) y n° 11 (1974).

³⁶ Es interesante recordar, en este sentido, las declaraciones de Jean Monnet durante una breve estancia en Barcelona en 1972 sobre la aproximación de la España de Franco a las Comunidades Europeas: «...la entrada de España en las actuales circunstancias es totalmente imposible por razones políticas. Sí, la entrada en estos momentos es poco menos que utópica y no vale, desde luego, la hipótesis de que se pueden negociar las condiciones de la entrada en el plano político. Se está dispuesto a aceptar las condiciones que se impongan o no», *Informaciones*, 24-VI-1972.

³⁷ Por un lado, la actitud del Consejo se puede caracterizar como políticamente prudente en función del análisis realizado por los Estados miembros sobre la relación con España que se caracterizará en líneas generales por la defensa de sus propios intereses económicos, lo que originará controversias. Por otro, el debate en el seno del Parlamento Europeo versó básicamente en torno a las estrategias que deberían favorecer la democratización de España y se produjo en clave ideológica con posiciones frontalmente enfrentadas, reproduciendo el esquema de los debates de los años sesenta: los socialistas reclamaron una exclusión total del régimen franquista mientras que los conservadores y democristianos consideraron beneficiosa para la democratización española la fórmula del

diferencias que no respondían únicamente a móviles políticos, sino también económicos (uno de los principales puntos de fricción se situaba en las ventajas comerciales concedidas a España y los efectos negativos que generaba en algunos países europeos). Lo cierto es que si durante los años sesenta España fue un problema secundario en la agenda comunitaria, su posición variará paulatinamente como consecuencia de la dimensión política que va adoptando la relación, ante la represión de la oposición en España; económico-institucional, con el impacto de la primera ampliación, y geoestratégica, coincidiendo con la formulación de la política mediterránea de la CEE³⁸.

Evidentemente, la filosofía que inspiraba el proceso de integración y el mismo acervo comunitario fueron obstáculos notables en la relación con Europa, pero la misma actitud del régimen español tampoco facilitó las mismas. De una parte, mantendrá muchos de los reflejos victimistas adquiridos décadas atrás, no dudando en denunciar como injerencia en sus asuntos internos cualquier crítica sobre la situación interna procedente de las instituciones comunitarias, afianzando con ello el veto político que le fue impuesto en 1962. Esa situación, no hacia sino poner de

Acuerdo Comercial. Finalmente, la Comisión intentó en estos años ser el fiel de la balanza entre unas posturas difícilmente conciliables. Ver el informe de Enrique Adroher *Gironella* a la reunión del CFEME, celebrada en París, el 26-V-1974. Archivo Histórico del Consejo Federal Español del Movimiento Europeo, Fondo Gironella, Caja 23, Carpeta 4, (1972-1975).

³⁸ En efecto, el reconocimiento de sectores de la oposición antifranquista por parte de la Europa occidental permitió que se empleara el boicot hacia la España de Franco como elemento de deslegitimación de la dictadura. Así durante el último franquismo la CEE se convirtió en el símbolo de todo aquello que la dictadura negaba a los españoles. En París, adquirió máxima difusión la creación de la Junta Democrática en 1974 y en marzo de 1975 esta Junta Democrática presentó en el Parlamento Europeo un documento en el que se afirmaban que «las bases democráticas europeas constituyen la única alternativa de futuro para España». Ese mismo año, la Plataforma de Convergencia Democrática se presentó ante las instituciones de la CEE y en la primavera de 1976 lo haría la Platajunta. En suma, la CEE dio cobertura a la oposición y a sus reivindicaciones democráticas. Como consecuencia, para la oposición, la opción por Europa equivalía en ese contexto a la aceptación sin reservas del carácter pluralista de la organización política. Por ello, a lo largo de varias décadas, el europeísmo constituyó: un ámbito de coincidencia entre las fuerzas políticas de la derecha y la izquierda y un factor de coincidencia entre exilio y oposición interior; una base de reclutamiento para la oposición y para sectores que no lleguen a integrarse en ella, pero que cooperan en la crítica al franquismo; un medio para curar la sensación de aislamiento y frustración internacionalistas del español; una instancia mediante la que se crean vinculaciones, amistades y comprensiones entre lo que será la clase política del consenso constituyente. Ver, entre otros, ALVAREZ DE MIRANDA, F., *Del Contubernio al Consenso*, Barcelona, Planeta, 1985, pp. 84-92; GIBAJA, J.C. “España en Europa: la concepción europeísta de Indalecio Prieto durante el exilio”, en LUXAN, A. de y PUERTA, A., *El socialismo español en el exilio y la construcción europea*, Madrid, Fundación Acción Socialista Europea/Fundación Indalecio Prieto, 2003 pp. 63-96. Asimismo, ORTUÑO ANAYA, P., *Los socialistas europeos y la transición española*, Madrid, Marcial Pons, 2005, pp. 213-216.

manifiesto lo complejo que era para la dictadura trasladar el nivel de entendimiento (o desencuentro) de un plano bilateral a otro marco multilateral, con una variada gama de intereses y actitudes como planteaba el escenario de las Comunidades Europeas.

De otra, las posiciones de máximos presentadas en la mesa negociadora estaban fuera de las posibilidades recogidas en los mandatos negociadores con que trabajaba la Comisión. En realidad, las necesidades inherentes al propio desarrollo de las Comunidades Europeas, sobre todo tras el vértice de París (diciembre de 1974), monopolizarán más o menos interesadamente la agenda de trabajo de la Comisión, marcando sus prioridades en detrimento de la relación con España. Una situación que se significará por retrasos en la formulación de mandatos negociadores del Consejo a la Comisión, por omisiones y silencios respecto a temas de interés para España, por declaraciones de clara intencionalidad política y actuaciones unilaterales de la Comisión o de algunos de sus miembros, con repercusiones diplomáticas³⁹.

Posiblemente, sea necesario referirse a una falta de voluntad política que permitiese el desarrollo, sobre todo desde finales de 1974, de una agenda de negociación asumible por ambas partes. En nuestra opinión, el problema que mejor refleja esa situación se encuentra en la política mediterránea de la Comunidad⁴⁰. Si bien su formulación inicial respondía al objetivo de racionalizar los numerosos acuerdos suscritos por la Comunidad con los países mediterráneos (todos a excepción de Albania), en un marco único que llevase a la creación de una zona mediterránea de libre cambio, su ejecución no estaba exenta de dificultades ya que exigiría la renegociación de todos los acuerdos en vigor y, entre ellos, el firmado con España. Negociaciones de las que sólo podrían desprenderse consecuencias negativas tanto para la economía española, en especial para el sistema de preferencias reconocido para los productos agrícolas, como para la misma posición política de España en el marco europeo, al quedar encuadrado como un país más

³⁹ Sobre estos aspectos, especial incidencia tuvieron, por ejemplo, los encuentros entre miembros de la Comisión con representantes de la oposición en marzo de 1974. Ver BASSOLS, R. *op. cit.* pp. 111-116 y TUSELL, J. y QUEIPO DE LLANO, G., *Tiempo de incertidumbre. Carlos Arias Navarro. Entre el franquismo y la Transición*, Barcelona, Crítica, 2003, pp. 165-166. El debate en el Parlamento Europeo sobre esta particular en *Parlament Européen, Document de séance* 13-14 mars 1974. Asimismo, Archivo Histórico del Consejo Federal Español del Movimiento Europeo, Fondo Gironella, Caja 23, Carpeta 4 (1972-75).

⁴⁰ A grandes rasgos, se trataba de una iniciativa de la Comisión con la que pretendía responder tanto a necesidades geopolíticas como económicas derivadas de la política comercial comunitaria y cuyos primeros pasos se producen en los primeros meses de 1971, siendo oficialmente aceptada por el Consejo en junio de 1972. Sobre la Política Mediterránea, ver PALOMARES ARNAT, M., “La Evolución de los objetivos e instrumentos de las Comunidades Europeas hacia los países terceros”, en GARAU, L. y HUESA, R. (coords.), *Derecho Internacional y relaciones Internacionales en el mundo mediterráneo*, Madrid, BOE, 1999 pp. 112 y ss. Asimismo, ver el “Informe Rossi” sobre las Consecuencias de la ampliación de la Comunidad sobre sus relaciones con los países de la cuenca mediterránea. *Parlament Européen. Document de séance*, 25-X-1972. Doc. 177/72.

de la cuenca mediterránea, lo que acentuaría su posición periférica⁴¹.

Sin embargo, la embrionaria política mediterránea, sometida a fuertes presiones de los grupos de interés de los agricultores europeos a través de la COPA y severas restricciones financieras por parte del Consejo de Ministros⁴², fue cambiando su concepción desde una dimensión eminentemente comercial hacia la formulación de una Política Global hacia el Mediterráneo (PGM), caracterizada por la búsqueda activa de un nuevo equilibrio económico que generase estabilidad política en una región cada vez más inestable⁴³. La apuesta comunitaria implicó una nueva agenda que dejaba a España, junto a Grecia y Portugal, en una posición diferenciada del resto de países mediterráneos como Estados europeos que dentro de su área de influencia, en su día, pudiesen ser candidatos a la adhesión.

Ese cambio estratégico, aparentemente, suponía un retorno al escenario de 1972, pero en realidad complicaba la posición española. De una parte, se mantenía el marco bilateral preexistente con cada uno de estos tres países, a pesar de que, desde el punto de vista formal, las relaciones pasaban a regirse por la PGM, y conviene tener presente que la negociación, en los términos planteados por España, había sido rechazada al considerarse tanto por el Consejo como por la Comisión que dividiría la actuación comunitaria frente al resto de países mediterráneos⁴⁴. De otra, porque hizo emerger problemas comunitarios internos que habían quedado soterrados, al tiempo que favoreció la irrupción de nuevas cuestiones. En lo que respecta a los primeros, la redefinición de la política mediterránea evidenció el riesgo de quiebra en los equilibrios de las regiones mediterráneas de Francia e Italia, debilitando la ya delicada posición negociadora española y sus aspiraciones de crear una zona de libre cambio de productos agrícolas; los segundos, avivaron las tensiones políticas.

El franquismo había afirmado desde 1970 que su objetivo era establecer – con carácter progresivo– una unión aduanera con el Mercado Común, pero las

⁴¹ No olvidemos que la primera parte de las negociaciones con España se desarrollaron en paralelo con las de Israel ya en el acuerdo del 73, estando a lo largo del proceso ligados entre sí, firmándose, incluso, en la misma fecha. Cfr. *Boletín de las Comunidades Europeas*, nº 1 (1973).

⁴² Comité des *Organisations Professionnelles Agricoles* de la CEE, creada en septiembre de 1958. Al respecto ver MARQUES, M.-N., “Les limites de l’integration européenne et la Méditerranée. Le marche des fruits et Legumes de 1958 à 1978”, en GIRAULT, R. y BOSSUAT, G. (dirs.), *Europe brisée, Europe retrouvée. Nouvelles réflexions sur l’unité européenne au XXè siècle* Paris, Publications de la Sorbonne, 1994, pp. 379-402.

⁴³ Sobre la evolución de la PGM en nuestro período de estudio ver RAUX, J., “L’incidence de l’élargissement sur la politique de la Communauté à l’égard des États du bassin méditerranéen”, en *Colloque franco-espagnol de Biarritz, Les Perspectives de l’adhésion de l’Espagne à la Communauté économique Européenne*, Universidad de Bourdeaux-Centre d’Etudes et de Recherches sur l’Espagne et le monde Hispanique, 1978, pp. 219-243. Desde una perspectiva más general, ver FELIU, L. y SALOMON, M., “La Dimensión sur de la Unión Europea: políticas hacia el Mediterráneo”, en BARBE, E. (coord.) *La política exterior...*, cit., pp. 191-193.

⁴⁴ Cfr. TAMAMES, R., *La larga marcha de España a la Unión Europea. Un futuro para el desarrollo*, Madrid, Edimoz, 1999, pp.61-62

Comunidades Europeas habían tomado la precaución de que sólo se pudiese llegar al final de ese proceso cuando las circunstancias políticas lo permitieran; es decir, tras la muerte de Franco y la desaparición de su régimen. Razones por las que, en última instancia, las relaciones con las CCEE se hallaban en 1975 en el mismo punto que a finales de 1972 y la negociación de un nuevo acuerdo bloqueada oficiosamente por razones internas de las Comunidades⁴⁵.

Pero, por otra parte, el Acuerdo del 70 se inscribía dentro de la Política Comercial Común y no contenía ningún elemento que rebasase el ámbito comercial, razón por la cual impedía que se adoptasen determinadas medidas como las empleadas contra Grecia en 1967 o las aplicadas a Portugal ya que no llevaba aparejado ningún instrumento financiero o de cooperación económica⁴⁶. Esa situación tendría una gran influencia en las posiciones adoptadas por la CEE tras los fusilamientos de septiembre de 1975, ya que la cuestión a dilucidar es porque las Comunidades no aprovecharon esta ocasión para denunciar un acuerdo que le era desfavorable económicamente y que, desde el punto de vista político, hubiese en el conjunto de medidas adoptadas, agudizado la crisis terminal del franquismo⁴⁷.

La CPE ante la crisis de septiembre de 1975

Uno de los principales protagonistas en la relación con España y menos destacado por la etapa embrionaria de su desarrollo y, en consecuencia, poco eficaz en la coordinación de una acción común de los Nueve contra la dictadura, pero fundamental a la hora de calibrar el nivel de concertación y la misma orientación de las líneas de acción comunitaria en la crisis, fue la Cooperación Política Europea (CPE)⁴⁸. La CPE surgió como un mecanismo extracomunitario para discutir y

⁴⁵ De hecho, esa suspensión cercenó la firma de un posible acuerdo que estaba siendo negociado discretamente por el Embajador español ante la CEE, Ullastres y el director general de la Comisión, Kergorlay, desde los primeros meses de ese mismo año. Esa suspensión unida a todo un conjunto de circunstancias políticas y económicas permitieron que el Acuerdo de 1970 –en su primera etapa y sin modificaciones de importancia– estuviese en vigor hasta la adhesión de España a las Comunidades, el 1 de Enero de 1986. Ver BASSOLS, R., *op. cit.*, pp. 116-118.

⁴⁶ Ver *Parlament Européen*, 16-XI-1970. Doc. 164 /70, pp. 7-9.

⁴⁷ Sobre estos aspectos, ver TORTOSA REY-STOLLE, L. *La politique européenne...*, cit., pp. 165-174.

⁴⁸ Institucionalizada en 1969, pero sobre todo puesta en acción a partir de las decisiones adoptadas en París el 21 de octubre de 1972 por parte de los jefes de Estado y Gobierno de la CEE y la declaración de identidad europea, hecha pública en Consejo de Copenhague de 14 de diciembre de 1973 por las que se fija un marco para la cooperación entre los Estados miembros en materia de política exterior aunque dejó los temas de defensa al margen de su agenda, siendo lastrada en todo momento por la actitud de Washington. Al respecto ver, entre otros muchos y con carácter general ver SCHOUTHEETE, Ph., *La Cooperation Politique Européenne*, Bruselas, Labor, 1986; REGELSBERGER, E., SCHOUTHEETE, Ph. y WESSELS, W. (eds.), *Foreign Policy of the European Union: From EPC to CFSP and Beyond*, Boulder-Londres, Lynne Rienner Publishers, 1997; y WESSELS, W. (coord.), *EU-Foreign Policy Interests. Mapping "important"*

coordinar posturas en materia de política exterior en el marco de una actividad de índole esencialmente declaratoria pero no exclusivamente, ya que de ese foro, bajo la forma de Consejo de Ministros, emergían, los mandatos negociadores de la Comisión hacia países terceros. Sus procedimientos se derivaron de la continuada y estrecha relación entre los ministros y los ministerios de Asuntos Exteriores, lo que permitió crear grupos de trabajo que jugarían un papel clave en el intercambio de información y desbroce de posiciones colectivas. Actuaciones que en países terceros, como en el caso de España o Portugal, se prolongaron a partir de las respectivas representaciones diplomáticas con colaboraciones puntuales en forma de intercambios de información, contactos con gobierno y oposición⁴⁹.

Por lo que a nuestro objeto de estudio concierne, es necesario destacar que en la primera reunión celebrada en Munich (noviembre de 1970), se incluyó en agenda la Conferencia de Seguridad y Cooperación en Europa, facilitando la adopción de una posición común en lo relativo a la defensa de una identidad europea basada en principios democráticos, lo que influiría en la definición de unas posiciones genéricas (que no siempre se mantendrían en sus primeros años), sobre la necesidad de la promoción y defensa de la democracia, coincidiendo con un renovado interés europeo por el marco mediterráneo que afectaría a la consideración de España⁵⁰. En efecto, si bien España había aparecido regularmente en el ámbito de la CPE a lo largo de 1974 y 1975 englobada dentro del contexto de revisión de la PGM hacia el Mediterráneo, no fue hasta septiembre de 1975 cuando se comenzó a estudiar con detenimiento la situación interna española⁵¹. La dura sesión del 6-7 de octubre de 1975, producida al calor de las reacciones de otras instancias comunitarias a las ejecuciones de la semana anterior⁵², fue, en cierto modo, continuación de la sesión del 12 de septiembre, en

national interests, Colonia/Bruselas, TEPSA, 1998.

⁴⁹ En ese sentido, debe destacarse el papel del Comité Político, COPO, en la jerga comunitaria. Sobre su actuación, ver NUTALL, S., *European political Cooperation*, Oxford, Clarendon Press, 1992, pp. 125-126.

⁵⁰ A este respecto, como afirma Bino Olivi, veinte años funcionario y portavoz de la Comisión, «Es sintomático que en el mismo periodo de la vida comunitaria se haya formulado un nuevo modo de entender las relaciones con el área mediterránea, tanto más importante políticamente si se considera que coincide con la caída del régimen de los coroneles en Grecia y la revolución de los claveles en Portugal». OLIVI, B., *op. cit.*, p. 166. Estas actuaciones se produjeron durante el Golpe de Estado en Chipre de 1973, en el éxito de la gestión fue clave la presidencia de turno francesa. Sin embargo, su actuación, aparentemente, fue menos brillante durante la revolución portuguesa a lo largo de 1974

⁵¹ Al respecto, ver CRESPO, J., *op. cit.* p. 154.

⁵² El día de los fusilamientos, 27 de septiembre, la Comisión hace público un comunicado oficial en el que se «deplora que el gobierno español haya sido insensible a los llamamientos que le han dirigido y a las peticiones de clemencia de la efectuadas por la CEE en nombre de los principios de justicia y de humanidad propios de las democracias europeas». Y apenas cuarenta y ocho horas después, el comisario socialista Claude Chaysson declaraba que no podía imaginar que se mantuviesen contactos con el gobierno español con el objetivo de mejorar las relaciones, haciendo suyas las protestas de los

la que Holanda ya solicitó la adopción de una posición común ante la situación interna española⁵³.

El 6 de octubre se adoptarán dos textos; el primero, de carácter lacónico, afirmaba simplemente que «El Consejo constata que en la situación actual las negociaciones entre España y la CEE no pueden ser retomadas»⁵⁴. El segundo, sin embargo, fue una declaración realizada en nombre de la CPE y en la que, tras extenderse en consideraciones relacionadas con los valores europeos recogidos en la Declaración de Copenhague, aludía a la preocupación por el riesgo de desestabilización interna, concluyendo con la afirmación de que «sólo una España democrática que asuma los valores europeos encontrará su lugar dentro de la Comunidad»⁵⁵. El objetivo de la misma a primera vista parece claro, y así ha sido tradicionalmente interpretado⁵⁶: hacer llegar el mensaje a las autoridades españolas que sin una profunda democratización las puertas de Europa seguirán, desde el punto de vista político, cerradas, al tiempo que trasladan su profundo malestar, pero sin llegar a tomar una posición de fuerza que pudiese ser considerada como una injerencia en los asuntos internos españoles temiendo una reacción nacionalista por parte del régimen. No obstante, un análisis más detallado pone de manifiesto la necesidad de introducir algunas notas complementarias.

En primer lugar, la CPE si bien permitía ir más allá en sus gestos y

funcionarios de la Comisión frente a la actitud del régimen e incitando a que oficialmente las instituciones europeas se pronunciasen sobre la renacida cuestión española. Ese mismo día la Comisión toma la decisión de suspender las negociaciones entre España y la CEE después de un largo debate en el que los comisarios socialistas habían considerado la posibilidad de denunciar el Acuerdo de 1970 por su calado político y económico. Sin embargo, esta hipótesis es rápidamente descartada dadas las consecuencias comerciales que se derivarían para algunos países comunitarios. En la suspensión terminan encontrándose tres ventajas. En primer lugar, no tendría graves repercusiones sobre España; en segundo lugar, mantendría la coherencia con la posición de condena expresada por el Parlamento Europeo y, en tercer lugar, movería al Consejo a tomar postura políticamente y a que se introdujese el tema de España en la agenda de la Cooperación Política Europea. Para un seguimiento cronológico de la crisis ver *Boletín de las Comunidades Europeas*, nº 9 y 10 (1975). Asimismo, es necesario destacar que el Consejo de Europa a través de su Asamblea Parlamentaria en su 27 reunión, también aprobará una condena al régimen español solicitando una revisión de las relaciones bilaterales de los Países europeos con el régimen español *Boletín de las Comunidades Europeas*, nº 10 (1975) pto. 2322 p. 62. El texto de las resoluciones adoptadas por el Parlamento Europeo figura en el DO C 239 del 20 de octubre de 1975 y la relación completa de la sesión parlamentaria en el DO, anexo nº 94. El Informe Reale a la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa se encuentra en Assamblée Parlementaire Conseil de l'Europe. Compte rendu de séance, Doc. 3664, 22-IX-1975.

⁵³ *Boletín de las Comunidades Europeas*, nº 9 (1975), pto. 2501, p. 108

⁵⁴ *Boletín de las Comunidades Europeas*, nº 10 (1975), pto. 2330, p. 81.

⁵⁵ *Ibid.*

⁵⁶ Ver al respecto, por ejemplo, ALONSO, A., *op. cit.*, pp. 121-122; BASSOLS, R., *op. cit.*, pp. 122-126; o CRESPO, J., *op. cit.*, pp. 155-156.

declaraciones de lo que podía ir el Consejo de Ministros al no formar parte del entramado comunitario, tampoco era un ámbito sometido a la disciplina y a la formación de la voluntad que regían la conducta comunitaria, sino más bien era un esfuerzo de pragmatismo que pretendía salvar la distancia entre el sentido de identidad entre países diferentes, las diferentes culturas burocráticas nacionales y las divergentes prioridades en acción exterior de los Nueve⁵⁷. De hecho, en la reunión del día 6 de octubre se pondrán de manifiesto dos conflictos: el choque entre intereses nacionales e interés europeo, y la contradicción existente entre la lógica intergubernamental de la CPE y la labor de la Comisión, amparada sobre una base institucional, unos medios y un talante diferente, la comunitaria.⁵⁸

Estas reservas se pondrán de manifiesto en el intercambio de acusaciones entre el ministro francés de Exteriores, Jean Sauvagnargues, y el presidente de la Comisión Europea, el también francés, François-Xavier Ortoli, por la decisión de suspender las negociaciones y su invitación al Consejo a pronunciarse al respecto. Si bien, en el ánimo de todos estaba que todo aquello podría desembocar en una crisis diplomática con Madrid a varias bandas⁵⁹, ponía también de manifiesto los problemas de los Estados miembros para ejercer de consumo ciertos aspectos de su soberanía vinculados a su política exterior, y los conflictos de competencias que podrían surgir en el aumento de un perfil superior de lo que ya se conocía como la "Europa política" como se juzgaba en diversas cancillerías, de aceptarse el Informe Tindemans⁶⁰.

No obstante, la discusión sobre si la Comisión se extralimitó en sus funciones y prerrogativas se cerró el día 15 del mismo mes, al expresar el Parlamento Europeo su apoyo a la Comisión y el propio Presidente del Consejo, Mariano Rumor, en la misma sesión, evitó cualquier polémica pública al respecto, limitándose a señalar que el Consejo se había asociado a la iniciativa de la Comisión

⁵⁷ AYBERK, U., *Le mécanisme de la prise de décisions...*, cit., pp. 89-91

⁵⁸ Como afirma Angel Viñas en referencia a los funcionarios de la Comisión durante el periodo 1974-81 y sus relaciones con la CPE: «...debían andar con pies de plomo, ya que el proceso de toma de decisiones, meramente intergubernamental, era muy distinto y no le eran aplicables procedimientos e interacciones comunitarias»; VIÑAS, A., *Al servicio de Europa*, Madrid, Universidad Complutense de Madrid, 2005, p. 24.

⁵⁹ En representación de la Comisión, al inicio de la sesión, se encontraban su presidente, Jean-François Ortoli, el Vicepresidente Christopher Soames y Claude Chaysson, miembro de la misma. El 28 de enero de 1976, Robert van Schendel, Secretario General del Movimiento Europeo Internacional, presentó en París un informe verbal a la ejecutiva del CFEME con referencias sobre la reunión del 6 de Octubre en Luxemburgo en las que recoge el punto de vista de la Comisión sobre dicha reunión. La información de Van Schndel se produce a colación de la decisión del Consejo de reabrir las negociaciones con España el 20 de enero. Archivo Histórico del Consejo Federal Español del Movimiento Europeo, Fondo Gironella, Caja 23, Carpeta 11, (1972-75).

⁶⁰ El informe sobre la Unión Europea fue solicitado a Leo Tindemans, Primer ministro Belga, en la cumbre de París de 10 de diciembre de 1974, siendo aprobado en la cumbre de Bruselas, el 29 de diciembre de 1975. Copias del mismo estaban funcionando en diversos niveles, afectando a ciertas posiciones políticas adoptadas por la Comisión.

por las razones expuestas por la misma⁶¹. En realidad, la posición adoptada por la Comisión no hacía otra cosa que continuar la lógica establecida anteriormente en las relaciones con regímenes no democráticos, dejando al Consejo y a la CPE la modulación de las reacciones diplomáticas, en consonancia con el “Segundo Informe de los Ministros de Asuntos Exteriores a los Jefes de Estado y Gobierno sobre la Cooperación e materia de Política Exterior”, y con el espíritu del Informe sobre Tindemans⁶².

En segundo lugar, el conflicto institucional aludido es, parcialmente al menos, también consecuencia de los problemas existentes para articular una posición común entre los Nueve como consecuencia de sus diferentes intereses nacionales⁶³. Si bien todos los países estuvieron de acuerdo en la necesidad de interrumpir las negociaciones con España, la fórmula adoptada no es inicialmente suscrita por todos. Tras la coincidencia inicial de todos los ministros en que el objetivo debe ser la recuperación de España para la democracia, las opiniones divergen en todo lo demás. De un lado, Francia e Irlanda estiman que debe tenerse en cuenta ciertos factores históricos, las posibles reacciones de la opinión pública ante las críticas directas ya que pueden conducir a una escalada que degenera en una ruptura total con graves consecuencias y que, en consecuencia, es preferible mantener alguna relación con España ya que Franco no vivirá eternamente y es necesario mantener una cierta capacidad de influencia durante el posfranquismo. De otro, Reino Unido, Dinamarca Holanda y, en cierta medida Italia, que exigen una condena mucho más explícita e incluso, Dinamarca y Holanda defienden, lisa y llanamente, la denuncia del Acuerdo del 70. La vía intermedia estuvo representada por Alemania y Bélgica que consideran necesaria una reprobación clara de las ejecuciones, pero a través de fórmulas prudentes que no cierren otras opciones. Finalmente, se impondrá la posición francesa de evitar ir más allá en el enfrentamiento con el régimen español⁶⁴.

⁶¹ *Boletín de las Comunidades Europeas*, nº 10 (1975) Parlamento Europeo, 15-X-1975. Relaciones con España, pto. 2407, p. 74.

⁶² Informe de Copenhague, 23-VII-1973. Pto. 12. Epígrafe c. “Relaciones entre los trabajos de la Cooperación política y los trabajos emanados en el marco de las Comunidades Europeas”, documento recogido en GERBET, P. SERRE, F. de la y NAFILYAN, G., *L'Union politique de l'Europe. Jalons et textes*, Paris, La Documentation française, 1998, pp. 182-186. E *Informe sur L'Union européenne* Parte II, “Vers une politique extérieure commune”, epígrafe 4. “Les crises dans la region européen”, *Bulletin des Communautés Européennes*, Suplemento 1/76.

⁶³ *Europe*, nº 1834. 8-X-1975. Asimismo, la concertación diplomática con Washington de los principales países europeos en el entorno de la OTAN respecto a la situación en el Mediterráneo a la que alude Kissinger, desde esta perspectiva, parece volatilizarse cuando de las grandes cuestiones de la seguridad occidental se pasa al hecho concreto como la reacción ante una dictadura que ejecuta unas sentencias de muerte. KISSINGER, H.A., *Years of Renewal*, Nueva York, Simon & Schuster, 1999, p.622.

⁶⁴ Estas divergencias se pueden apreciar en todos los párrafos del texto, pero sobre todo en lo que hace referencia a la condena de la violencia en cuya fórmula se observa la condena sin paliativas a las ejecuciones, al tiempo que expresa el temor a que la situación se desborde hacia una escalada de la violencia: *vils soubaient ardemment que soit épargné à L'Espagne, au peuple de laquelle les peuples des Neuf son unis par tant de liens, un processus d'escalade de la violence*. Por otra parte, no

En tercer lugar, y en la misma línea, es significativo que del texto desapareciese cualquier alusión a la retirada de los embajadores en Madrid de los Nueve, como figuró en un primer borrador elaborado por el Comité Político de la CPE y presentado por la presidencia italiana⁶⁵. Los puntos en litigio eran: cómo comunicar la retirada de embajadores, qué fórmula emplear y, sobre todo, cuándo regresarían a Madrid. El presidente del Consejo, el ministro de Exteriores italiano, Mariano Rumor, se limitó a declarar, en la Conferencia de Prensa tras la reunión que esa era “una cuestión que concierne a cada uno de los Estados miembros individualmente”. Y así se produjo, no hubo una llamada unitaria a consultas de los embajadores⁶⁶, se prefirió no ir más allá de la sanción moral y de la reprobación política, aparte de que se constata la inexistencia de unas estructuras con la capacidad operativa necesaria ante crisis de este tipo.

Sin embargo, es necesario remarcar la aprobación el mismo día por el Consejo de Ministros de un sustancioso paquete de ayudas económicas a Portugal⁶⁷. Las Comunidades Europeas marcaban dos líneas de acción diferenciadas. Aplicación de medidas tendentes a la normalización política a partir de instrumentos arancelarios y comerciales e implementación de programas de cooperación económico-financiera como elementos de una política de protección democrática en Portugal, y declaraciones políticas de compromiso de escaso impacto económico, dirigidas más a la proyección de una imagen internacional de la CEE, en el caso español. Evidentemente, la posición adoptada, pretendía utilizarse como elemento de presión y disuasión ante una posible degeneración violenta de la situación española, pero sobre todo responder a factores de carácter económico relacionados con las ventajas arancelarias y resultados comerciales que

sólo existen cuestiones económicas de fondo sino también valoraciones estratégicas en torno a la relación comunitaria con una España democrática.

⁶⁵ E. GAZZO, Editorial, *Europe*, nº 1834, 8-X-1975.

⁶⁶ No carece de importancia en este sentido, el hecho de que Holanda retirase su embajador directamente, cerrando la vía de concertación iniciada por la presidencia italiana, en ejercicio desde el mes de julio, forzó la retirada de embajadores por otros países con el disgusto francés que esperaba modular la crisis en su beneficio. Tampoco debe olvidarse el hecho de que el 4 de octubre de 1975 Estados Unidos anunció su intención de reovar los tratados bilaterales con España. Sobre la reacción francesa ver las declaraciones del Ministro Sauvagnargues, anunciando el regreso de su embajador en Madrid; *Europe*, nº 1836, 10-X-1975.

⁶⁷ Esa falta de unanimidad respecto a España contrasta con la actitud hacia Portugal, cuya evolución interna desde la *revolución de los claveles* fue uno de los temas que recurrentemente acudían a las citas de la CPE. Más aún si se considera que, sobre la mesa estuvieron las pautas de actuación de los Nueve hacia Portugal como precedente respecto a los riesgos que podía entrañar la situación española. La misma dinámica de trabajo del Consejo y el *acquis communautaire* hacen el resto limitando el debate y la fórmula elegida para comunicar la suspensión de las negociaciones con España. *Boletín de las Comunidades Europeas*, nº 10 (1975) Comunicación anual sobre la Cooperación Política al Parlamento Europeo, 15 de octubre, p. 102. Sobre la evolución de las relaciones entre Portugal y la CEE desde 1972, ver *Bulletin des Communautés Européennes*, nº 9 (1976), p. 16-17.

Madrid había obtenido en el Acuerdo del 70 y los perjuicios ocasionados de una parte, a Francia e Italia, como países mediterráneos, de otra a los países de la ampliación, en especial Dinamarca y Gran Bretaña⁶⁸.

Europa necesitaba tener un elemento de presión, y creyeron encontrarlo en el paso a la segunda etapa, según lo establecido en el acuerdo del 70. Un paso que implicaría el desmantelamiento de las medidas proteccionistas que aún se mantenían por Madrid (auténtico caballo de batalla) previa nueva negociación, como paso previo a discutir una futura adhesión que se empezaba a considerar por varios países europeos como muy desfavorable a sus intereses⁶⁹. Desde ese momento, las decisiones adoptadas respecto a España tendrán como telón de fondo las futuras negociaciones a establecer entre la Comunidad y el nuevo régimen español, y prevalecerán las posiciones orientadas por los respectivos intereses nacionales tanto en el plano político como económico. Esa combinación de factores ayuda a explicar ciertos elementos reflejos que en los años posteriores se dejarían sentir en las relaciones entre España y la CEE, pero también en las relaciones bilaterales con algunos países europeos, singularmente el caso de Francia y Alemania y que se verifica un año más tarde, también en el marco de la CPE, durante la reunión de 27 de septiembre de 1976⁷⁰, al intentar definir una posición común ante una eventual demanda de adhesión de España.

En definitiva, las actuaciones de la CPE en relación con las transiciones del Sur de Europa y en especial para el caso español, demuestran el complejo desarrollo de sus instrumentos y capacidades, reflejando el paso de una Comunidad con escasa proyección internacional (fuera del campo primigenio del comercio) a otra que pretendía tener cierta influencia en las relaciones internacionales, sobre todo en su entorno geográfico y cultural inmediato. En este sentido, el hecho que

⁶⁸ Es interesante en ese sentido, la argumentación que realiza J. Crespo en torno a las desastrosas consecuencias económicas que para España se hubieran derivado de la denuncia del Acuerdo del 70. Cfr. CRESPO, J., *op. cit.*, pp. 156-157.

⁶⁹ Esa estrategia saltaría tras la muerte de Franco al anunciarse rápidamente por el nuevo gobierno español que se objetivo era la adhesión y no una nueva renegociación sobre el Acuerdo del 70. Sobre estos aspectos TORTOSA REY-STOLLE, L., *La politique européenne...*, cit., pp. 175-183.

⁷⁰ Ante la ausencia de consenso cada Estado miembro definirá su posición en función de sus intereses económicos, políticos o estratégicos. Alemania, primer valedor de España, y Gran Bretaña, primer cliente, abogaron por una rápida integración en las Comunidades y también en la OTAN. Por razones fundamentalmente de política comunitaria Italia y los países del Benelux consideraban que una ampliación significaría una ralentización del proceso de integración política y económica de la Comunidad Económica Europea. Francia, por su parte, se mostró partidaria políticamente a la adhesión de España con el objeto de reequilibrar una CEE demasiado volcada hacia el Norte pero sus intereses industriales la inclinaban a renegociar el Acuerdo del 70 y la defensa de sus intereses agrícolas en la Comunidad entraban, según sus análisis, en franca contradicción con una adhesión de España. Situación de la que se hacían eco los grupos de interés afectados y una parte considerable de sus fuerzas políticas. Los demás países no demostraron ningún interés extraordinario por España. *Europe* n° 2132, 28 de septiembre de 1976. Asimismo, ver *Boletín de las Comunidades Europeas* n° 9 (1976) pto. 2502, p. 72.

indirecta y progresivamente el régimen franquista, desde 1967, hubiese ido introduciendo a las Comunidades como observador cualificado de la situación interna al ritmo de las negociaciones comerciales, determinaría a la postre su capacidad de influencia moral, política y económica en la transición española.

Un papel que, sin embargo, desarrollará no sin contradicciones y paradojas como consecuencia de la constante interacción de cuestiones económicas y políticas, pero también institucionales y procedimentales, en un ámbito en el que confluían lo intergubernamental (toma de decisiones) y lo comunitario (ejecución). De hecho, experiencias como la crisis de septiembre, en el contexto de las negociaciones con España y Portugal, supuso un replanteamiento de la política de Acuerdos Comerciales Preferenciales para hacerla mucho más restrictiva en el futuro, reservando dicha figura exclusivamente como preparatoria para cualquier país presumiblemente candidato a la adhesión.