

España en la Comunidad Económica Europea: un balance inicial

Laura del Alizal

En este artículo se presenta una visión general de los primeros años de España en la Comunidad Económica Europea (CEE). Antes de iniciar el análisis de las negociaciones que dieron origen a su adhesión, se presenta una síntesis del proceso de la construcción europea, sus fundamentos y logros, para poder explicar el atractivo que representaba, para España, su ingreso a la Comunidad, y la importancia atribuida por la opinión pública y el gobierno español a su pertenencia a la misma.

La Comunidad Económica Europea

En 1977, cuando España solicitó formalmente su ingreso a las Comunidades Europeas, éstas —en particular la Comunidad Económica Europea (CEE)— representaban la experiencia de integración más exitosa. La CEE se había consolidado como la primera potencia comercial del mundo. Por eso, a pesar de las crisis periódicas que había atravesado desde la entrada en vigor —en enero de 1958, por el Tratado de Roma que le dio origen— los logros de ese gran mercado de alto poder adquisitivo representaban el principal atractivo para los países que solicitaban su adhesión.

Los avances en las fases sucesivas que permitieron la creación de la unión aduanera, la libre circulación de las mercancías entre los Estados miembros y, en términos generales, el desmantelamiento progresivo de los obstáculos a los intercambios, no eran la única causa de satisfacción. El cumplimiento de los objetivos del Tratado de Roma implicó la adop-

ción de políticas y reglas comunes en casi todos los órdenes de la vida económica y social de los países miembros. La transformación de la realidad europea, por las acciones emprendidas por la CEE, demostraba que la integración económica entre los Estados era mucho más que una idea abstracta.

Ciertamente, la unión originada en el interés por lograr la reconstrucción económica y social de los países devastados por la Segunda Guerra Mundial, había cumplido con éxito su objetivo inicial, y evolucionado hacia formas complejas de la integración. La idea de reconstruir las economías europeas en base a un programa de cooperación surgió durante los años del conflicto armado, por parte de los miembros de los movimientos de resistencia nacionales. La preocupación reinante era organizar a los países sobre bases nuevas que impidieran el resurgimiento de los nacionalismos, de los antagonismos que habían dado origen a esa y otras guerras en el pasado. La idea no era nada nueva.¹ Pero a pesar de su innegable atractivo intelectual, la mera posibilidad de limitar la soberanía de cada Estado y aceptar la existencia de un poder supranacional fue, durante mucho tiempo, el principal obstáculo para la construcción europea.

Sin embargo, la destrucción generalizada provocada por la guerra, lo mismo en los países vencidos que en los vencedores, hacía inevitable la cooperación. Se trataba de unir fuerzas, en el sentido de la reconciliación y con el fin inmediato de la reconstrucción. Esto, se pensó, sería posible a partir de la creación de una entidad europea encargada de erigir una economía común.

El inicio de la guerra fría y con él el surgimiento de la división que llevó a distinguir a las dos Europeas, la Occidental, liderada por los Estados Unidos, y la del Este, encabezada por la Unión Soviética, dio el impulso definitivo a la idea de la unidad europeo-occidental. Para entonces los gobiernos europeo-occidentales se sentían amenazados por el avance del comunismo y aceptaban la necesidad de la ayuda de

¹ La concepción de proyectos organizativos, cuyo objeto sería lograr que la paz reinara en Europa, se remonta hasta la Edad Media. Sin embargo, a pesar de su diversidad ninguno de esos proyectos logró obtener el apoyo de los gobernantes, quedando como una propuesta de reflexión para pequeños grupos de pensadores o, aun, como meras utopías. Entre los autores de algunos de esos proyectos podemos citar a Dante Alighieri y su idea del imperio cristiano al cual deberían someterse los monarcas nacionales; Sully y la creación de un Consejo General por quince Estados europeos con un poderío similar—el equilibrio europeo—; William Penn y la creación de la “dieta europea” que permitiría a los Estados ponerse de acuerdo—por medio de votaciones mayoritarias— para desarrollar el comercio y promover la prosperidad poniendo fin al armamentismo, y Kant, quien pensaba en una alianza confederativa entre repúblicas. Véase Pierre Gerbet, *La construction de l'Europe*, París, Imprimerie nationale, 1983, pp. 14-17.

los Estados Unidos. Estos, a su vez, veían en la unificación europea la posibilidad de acelerar la recuperación y terminar, en un plazo relativamente corto, con sus responsabilidades en ese continente. Para el gobierno estadounidense, la creación de los Estados Unidos de Europa se convirtió en un objetivo de política exterior.²

La idea de la unidad europea cobró aceptación con sorprendente facilidad entre los ciudadanos de los países beneficiarios del Plan Marshall. En Francia, por ejemplo, un sondeo de opinión, realizado durante los meses de febrero y marzo de 1948, permitió constatar la popularidad de la idea de la unión europea. A la pregunta “¿Estaría usted a favor de una unión económica de la Europa Occidental...?”, el 68% de los interrogados, en febrero, y el 74% de los encuestados el mes siguiente, respondieron afirmativamente.³

Los políticos y los intelectuales eran menos entusiastas. El debate surgido entre comunistas —que veían en el proyecto de unión, apadrinado por los Estados Unidos, una forma de aniquilación de Europa, un plan de salvación para las empresas monopólicas capitalistas— y socialistas —quienes subrayaban las ventajas de la ayuda estadounidense y de la unión— fue enriquecido por la posición de los intelectuales,⁴ que se esforzaba por presentar una visión crítica de los alcances de la organización europea y su alianza con los Estados Unidos.

La cooperación europea comenzó a organizarse en tres niveles diferenciados. En el plano económico, se creó la Organización Europea de Cooperación Económica (OECE), organismo encargado de administrar los recursos del Plan Marshall. El tratado que dio origen a la organización fue firmado por Austria, Bélgica, Dinamarca, Francia, Grecia, Irlanda, Islandia, Italia, Luxemburgo, Países Bajos, Noruega, Portugal, Reino Unido, Suecia, Suiza, Turquía y por los comandantes de las zonas de ocupación en el oeste de Alemania. La República Federal de Alemania, luego de su creación, en 1949, fue admitida como miembro, al igual que Estados Unidos y Canadá, que ingresaron en 1950, y España en 1959.

Un segundo nivel lo constituyeron los aspectos diplomáticos y militares de la cooperación. El agravamiento de las tensiones en Europa,

² *Ibid.*, p. 80 y ss., y Alfred Grosser, *Les Occidentaux. Les pays d'Europe et les Etats Unis depuis la guerre*, 2a. ed., París, Fayard, 1981, cap. 2, pp. 135-163.

³ A. Grosser, *op. cit.*, p. 99.

⁴ En relación con estos últimos, vale la pena citar los artículos de Raymond Aron, aparecidos en el diario *Le Figaro* en agosto de 1948, en los momentos en que dicho periódico era —como señala el propio Aron en *Mémoires. 50 ans de réflexion politique* (París, Julliard, 1983)— el más influyente entre la clase política francesa.

como consecuencia de la guerra fría, hicieron indispensable que los Estados Unidos prestaran ayuda en el terreno militar. Al igual que en lo concerniente a la ayuda económica, los estadounidenses pusieron como condición que los europeos hicieran un esfuerzo por lograr un acuerdo regional, en materia de defensa.

Fue así que a iniciativa de Ernest Bevin, ministro de Asuntos Extranjeros de la Gran Bretaña, se iniciaron las pláticas con Francia, Bélgica, Países Bajos y Luxemburgo para lograr la firma de un acuerdo militar de defensa colectiva. Los países del Benelux⁵ pidieron ir más lejos y crear una organización regional. El Tratado de Bruselas, firmado el 17 de marzo de 1948, dio origen a la Unión Occidental, la cual contiene una adhesión a los valores occidentales (la defensa de los derechos humanos, de las libertades cívicas e individuales y de los fundamentos de la democracia representativa), y a los procedimientos pacíficos de resolución de controversias; asegurar un sistema de defensa colectivo en caso de agresión y, por último, una reafirmación de la importancia de la cooperación para resolver los problemas económicos que agobiaban a la región.

Una vez cumplida la condición exigida por Estados Unidos para comprometerse en la defensa europea, comenzaron las negociaciones con el gobierno del presidente Truman. El Pacto Atlántico fue firmado el 4 de abril de 1949, por los cinco países de la Unión Occidental, Estados Unidos, Canadá, Noruega, Dinamarca, Islandia, Portugal e Italia. Grecia y Turquía se adhirieron en 1952. La guerra de Corea aceleró la puesta en marcha de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), con la creación del comando unificado. A partir de entonces, la defensa de Europa occidental se ha organizado en el marco de la alianza atlántica, a pesar del conflicto que significó, en 1966, la decisión del general De Gaulle de retirar a su país del comando unificado.

El tercer nivel de la cooperación europeo-occidental se desarrolló en el plano político, y con el objetivo específico de crear las condiciones que permitieran avanzar en la unidad económica y política. En esta ocasión fue el gobierno francés el que tomó la iniciativa de impulsar las propuestas hechas en la reunión de La Haya, en mayo de 1948, por parte de los miembros de organizaciones no gubernamentales favora-

⁵ Este es el nombre de la organización económica que se originó en la firma, en 1944, de una convención aduanera por parte de los gobiernos en el exilio de Bélgica, Holanda y Luxemburgo, misma que fue ratificada en 1947 por los parlamentos de los tres Estados. Para los detalles de ésta y otras organizaciones interregionales que citaremos más adelante puede consultarse el libro de Claude-Albert Colliard, *Instituciones de relaciones internacionales*, México, Fondo de Cultura Económica, 1978.

bles a la creación de una federación de Estados europeos. El gobierno francés invitó a los signatarios del Tratado de Bruselas a discutir la posibilidad del proyecto de la federación. Para ello se creó un comité permanente para el estudio y desarrollo de la federación europea, en el cual se presentaron dos tesis opuestas. Por una parte, los representantes de Francia y Bélgica propusieron una unión europea cuyo órgano principal fuera una asamblea formada por parlamentarios de los países europeos y que adoptara sus decisiones por una mayoría de votos. Por la otra, los representantes del Reino Unido se mostraban favorables a la formación de una asamblea diplomática, integrada por representantes de los gobiernos. La conciliación entre las dos tesis opuestas se logró por medio de la propuesta de creación de una organización europea, el Consejo de Europa, formado por un Comité de Ministros y por una Asamblea Consultiva. Una vez alcanzado el acuerdo, los cinco integrantes de la Unión Occidental invitaron a otros países integrantes de la OEEC a integrarse a la nueva organización. Fue en mayo de 1949 cuando los representantes de Francia, Gran Bretaña, Bélgica, Holanda, Luxemburgo, Italia, Irlanda, Dinamarca, Noruega y Suecia firmaron el estatuto del Consejo de Europa. Con esto se formalizaba el intento por crear las bases de una unión política, el aspecto de la integración que, como se ha comprobado con el paso de los años, es el más difícil de alcanzar.

Desde los primeros momentos, se hizo evidente que el económico era el terreno privilegiado del proceso de unificación. La OEEC fue la organización que más rápido avanzó. Los acuerdos logrados en materia de liberalización de mercancías y de servicios, la Unión Europea de Pagos y la creación de la Nomenclatura Arancelaria de Bruselas, facilitaron la integración económica que sólo pudo ser puesta en marcha años más tarde; porque, a pesar de los rápidos avances, el proceso se enfrentó a diversos obstáculos. La oposición de la Gran Bretaña a cumplir con el objetivo de crear una unión aduanera —tal y como estaba previsto en el tratado que dio origen a la OEEC— y la diversidad de las 17 economías que conformaban la organización encargada de la reconstrucción económica, estancaron las negociaciones.

Por ello fue necesario buscar nuevos caminos. Como afirmó uno de los principales impulsores de la organización comunitaria, Robert Schuman, ministro de Asuntos Exteriores de Francia, en su declaración de mayo de 1950, “Europa no se hará en un solo golpe ni en una construcción de conjunto: será el resultado de realizaciones concretas que creen primero una solidaridad de hecho”.⁶ El primer paso en la inte-

⁶ *Ibid.*, p. 498.

gración económica se dio en 1950, y fue concebido como un instrumento que se dirigía a solucionar el problema de las relaciones franco-alemanas. Adoptar decisiones sobre puntos esenciales que significaran un cambio en el estado de cosas, era el desafío al que se enfrentaban los arquitectos de la Europa unida. Esta, como afirma Philippe Moreau Defarges, va a cristalizarse alrededor de la República Federal de Alemania y Francia, y de lo que se percibía como una amenaza: el carbón y el acero, y los ejércitos.⁷

La Comunidad Económica Europea del Carbón y del Acero se creó en abril de 1951, con la participación de Bélgica, Francia, Italia, Luxemburgo, los Países Bajos y la República Federal de Alemania. Esta organización tuvo por objeto, según se había anunciado en la Declaración Schuman, colocar el conjunto de la producción franco-alemana de carbón y acero bajo la vigilancia de una autoridad internacional abierta a la participación de otros países de Europa.

En el terreno económico su principal objetivo fue la creación de un mercado común que agrupara a los consumidores del conjunto de los países miembros. El carácter limitado de la integración sectorial propuesta por la CECA pronto, como se verá más adelante, fue superado. Su transitoriedad demuestra la eficacia del enfoque pragmático que permitió el despegue de la integración económica entre los Seis.

Es interesante subrayar, también, la importancia de la CECA en el planteamiento de las bases institucionales de la integración, al poner en funcionamiento una instancia independiente (la Alta Autoridad), un Consejo de Ministros, una Asamblea Parlamentaria de carácter consultivo y una Corte de Justicia.

La suerte del acuerdo sobre el carbón y el acero contrasta notablemente con lo ocurrido en el terreno militar. El proyecto de la Comunidad Europea de Defensa (CED) ilustra de manera clara las contradicciones con las que periódicamente se enfrenta la construcción europea. Queriendo trasladar la experiencia de la CECA al problema del rearme alemán —cuya urgencia había sido planteada en forma abierta por los Estados Unidos desde el inicio de la guerra de Corea—, el gobierno francés propuso que este rearme se realizara no en forma de un ejército nacional alemán que ocupara un lugar en el Pacto Atlántico, sino dentro del marco de un ejército europeo, ligado a instituciones políticas de la Europa unificada, tal y como se había hecho en el caso del carbón

⁷ Ph. Moreau Defarges, *L'Europe et son identité dans le monde*, París, Les éditions S.T.H., 1983, p. 33.

y del acero. La propuesta fue aprobada por la Asamblea Nacional Francesa, la Asamblea Consultiva de Estrasburgo (Consejo de Europa) y por el Consejo Atlántico con lo cual el gobierno francés pudo convocar a la Conferencia de París, de febrero de 1951. A la invitación para discutir la creación de un ejército europeo sólo asistieron los seis Estados miembros de la CECA. Después de largas negociaciones, se firmó el tratado el 27 de mayo de 1952; sin embargo, Francia no lo ratificó. La Asamblea Nacional Francesa rechazó estudiar el tratado, por lo que nunca entró en vigor. El problema del rearme alemán pudo resolverse por medio de su adhesión a la Unión Europea (que a partir de ese momento cambió su nombre a Unión Europea Occidental), con lo cual se logró que la RFA quedará sujeta a limitaciones en el terreno militar. Meses más tarde, la RFA ingresó a la OTAN, bajo las bases previamente pactadas.

El fracaso de la CED entibió los ánimos de muchos europeos en momentos políticos difíciles que exigían acciones inmediatas para impedir que Europa quedara al margen de la política internacional. Fue por ello que se dio un nuevo impulso a la integración económica, es decir, aquella que mostraba mayores posibilidades de avanzar.

Fueron de nuevo los países del Benelux, quienes tomaron la iniciativa al plantear a los integrantes de la CECA, en 1955, la idea de crear un mercado común. El memorándum que presentaron a este respecto, como ha señalado Ramón Tamames,⁸ conservaba aún un sesgo hacia la integración sectorial, al definir minuciosamente las metas a alcanzar en tres campos: los transportes, la energía convencional y la energía atómica. Sin embargo, era ya evidente que la directriz apuntaba hacia la integración global. La Conferencia de Mesina, de junio de 1955, celebrada por los Ministros de Relaciones Exteriores de los Seis, terminó con el acuerdo sobre la propuesta del Benelux y la formación de una comisión de expertos, encabezada por el ministro belga Paul Henri Spaak, encargada de preparar el documento respectivo. Los tratados constitutivos de la Comunidad Económica Europea (CEE) y de la Comunidad Europea de Energía Atómica (EURATOM) se firmaron en Roma el 25 de marzo de 1957.

El tratado de la CEE se apoyó en la creación de una unión aduanera que sería la fuente de alimentación de la unión política. El texto es considerado por algunos analistas como una

[...] suerte de constitución de la Europa económica: impregnada

⁸ *Estructura económica internacional*, México, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes-Alianza Editorial, 15a. ed., 1991, p. 207.

por Alemania Federal de un espíritu liberal, girando sobre el eje de la libre circulación y la libre competencia, el tratado está igualmente apoyado por una visión francesa que busca prever todo en el documento, de la agricultura a la política social, de los transportes a las ayudas regionales.⁹

El Tratado de Roma entró en vigor el 1o. de enero de 1958. Los objetivos planteados en el documento se fueron cumpliendo más rápidamente de lo previsto y sin encontrar los obstáculos que muchos habían pronosticado. En el periodo inicial, las condiciones generales fueron favorables: los Seis vivieron años de fuerte expansión económica, la cual se estimuló de manera particular por las perspectivas de una ampliación a los países que depositaban, desde 1959, sus demandas de adhesión. Las empresas de los Estados miembros de la CEE, previendo las posibilidades de un crecimiento de las ventas, aumentaron sus inversiones y lograron un mejoramiento notable de su productividad.

Los gobiernos, por su parte, hicieron posible la disminución de las desigualdades económicas y financieras. La reforma monetaria aplicada por el gobierno del general De Gaulle, en diciembre de 1958 —que implicó la eliminación de dos ceros al viejo franco francés—, fue parte de un difícil proceso de saneamiento de la economía que permitió al país enfrentar la competencia. Italia, un país de tradición proteccionista, al igual que Francia, mantuvo una carga fiscal relativamente reducida y una reglamentación social definida, lo que hizo que las empresas italianas pudieran aprovechar las ventajas que ofrecía el mercado común. Los países de tradición librecambista —Benelux, RFA— pudieron en forma rápida beneficiarse de la liberación de los intercambios que ellos habían demandado con la creación del mercado común.

La unión aduanera avanzó rápidamente. Los plazos del dismantelamiento arancelario se comprimieron y la reducción del 50%, prevista para el 1o. de enero de 1965, se logró el 1o. de julio de 1962. En cuatro años, los intercambios intracomunitarios de bienes industriales se habían duplicado, por lo que se fijó, para 1968, la desaparición completa de aranceles entre los Seis.

La política agrícola común (PAC) también pudo llevarse adelante. Su elaboración fue muy difícil, por las diferencias que existían entre los Seis, tales como el porcentaje de la población económicamente activa dedicada a la agricultura, la contribución de ésta al producto nacional, su peso en el comercio exterior, los precios de los productos y la

⁹ Ph. Moreau Defarges, *op. cit.*, p. 35.

concepción misma de la forma como el Estado debería apoyar la producción en el campo.

El objetivo de los redactores del tratado era reemplazar las políticas agrícolas nacionales —no sólo distintas sino a veces contradictorias— por una política comunitaria financiada conjuntamente, y que implicaba una posición común frente al resto del mundo. Las ventajas de este tratamiento a la agricultura eran muchas; según sus autores, se crearía un vasto mercado para la expansión de los productos existentes o para el lanzamiento de nuevos cultivos; se favorecería la especialización y por ende la complementación productiva; se restaría vulnerabilidad a Europa al ofrecer abastecimientos estables y menos dependientes de las fuertes variaciones del mercado mundial de productos alimenticios.

El Tratado de Roma, en su artículo 39, fija los objetivos: acrecentar la productividad en el sector agrícola, asegurar un nivel de vida equitativo a la población dependiente económicamente de la agricultura, estabilizar los mercados, garantizar los abastecimientos y asegurar precios razonables a los consumidores. Sin embargo, las primeras disposiciones surgieron hasta 1962, después de largas y difíciles negociaciones: reglas de competencia, reglamento financiero, decisión sobre precios mínimos y primeros reglamentos sobre productos particulares. Estos preceptos iniciales sentaron las bases de la llamada “Europa verde”.¹⁰

El éxito de la CEE en sus primeros años despertó el interés de otros países por negociar su adhesión a la CEE.¹¹ Sin embargo, las primeras tentativas de ampliación de la CEE fracasaron por la oposición de los franceses al ingreso de la Gran Bretaña. Fue solamente a partir de la Cumbre de La Haya (diciembre de 1969), cuando se decidió dar un

¹⁰ En la actualidad, señala Ramón Tamames, la política agrícola común se aplica al 90% de la producción agrícola total de la CEE, con los siguientes objetivos: 1) libre circulación de productos agrícolas entre los países de la CEE, en condiciones análogas a las de un mercado nacional; 2) garantizar el pago efectivo de “precios europeos”, superiores a los del mercado mundial, para los agricultores comunitarios, por medio del gravamen a las importaciones extracomunitarias; 3) garantizar la compra de la producción comunitaria por parte de organismos oficiales; 4) subvencionar las exportaciones de excedentes para cubrir las diferencias de precios entre el mercado comunitario y el mercado mundial. Véase *Estructura económica internacional*, op. cit., p. 215.

¹¹ Según el artículo 237 del tratado que dio origen al mercado común, todo Estado europeo puede demandar su admisión a la CEE. Su adhesión requiere el acuerdo unánime de los miembros originarios. En la actualidad, las solicitudes de admisión se presentan de manera simultánea a las Comunidades (CECA, CEE y EURATOM); se dirigen al Consejo de Ministros (órgano intragubernamental), el cual después de oír a la Comisión (órgano comunitario) y previo dictamen del Parlamento (elegido por voto universal) resuelve por unanimidad, debiendo formalizarse el ingreso por medio de un tratado entre los Estados miembros y el candidato. Tal tratado debe ser ratificado por los parlamentos nacionales de todos los Estados contratantes. Véase Ramón Tamames, *La Comunidad Europea*, Madrid, Alianza Editorial, 1987, p. 241.

nuevo impulso a la integración, por la vía de la terminación, profundización y ampliación del mercado común, que se allanó el camino para la aceptación de nuevos miembros. El 22 de enero de 1972 se firmó el tratado de adhesión de Dinamarca, Irlanda, Noruega y Reino Unido. Empero, los ciudadanos noruegos consultados por referéndum rechazaron el ingreso a la CEE, por lo que el tratado con Noruega no fue ratificado. A partir del 1o. de enero de 1973, la Europa de los Seis se convirtió en la Europa de los Nueve.

El segundo proceso de ampliación de la CEE se orientó hacia el Sur, y el número de miembros llegó a Diez (con el ingreso de Grecia, a partir del 1o. de enero de 1981); pocos años después, a Doce (España y Portugal son miembros desde el 1o. de enero de 1986).

Estos tres países mediterráneos ya mantenían nexos formales con la CEE, pues se encontraban ligados a ella por medio de acuerdos de asociación o comerciales. La aspiración de estos países al presentar su solicitud de ingreso fue estimular la expansión económica y elevar el nivel de vida de sus habitantes, pero también pertenecer a una Europa democrática, que diera credibilidad y apoyo a las instituciones creadas tras el derrocamiento de las respectivas dictaduras.¹² De allí que cuando se analice el proceso de integración de estos tres países de menor desarrollo relativo no debe perderse de vista que las razones que permitieron su inicio son de naturaleza tanto económica como política.

La negociación del tratado de adhesión

La ampliación del la CEE hacia los países del Sur (Grecia, España y Portugal) fue considerada, en su momento, como una decisión eminentemente política. Por una parte, se fortalecería a las nacientes democracias al hacerlas partícipes de un "sistema internacional relativamente estable, abierto y seguro, en el cual las partes se adhieren a los valores de crecimiento y reforma".¹³ Por la otra, al aceptar a nuevos miembros del espacio y cultura mediterráneos, la construcción europea avanzaría

¹² De hecho, la adhesión de Grecia, España y Portugal no hubiera sido posible si no hubieran transitado de la dictadura a la democracia, porque la doctrina de admisión elaborada por el Parlamento Europeo sobre la base del reporte Birkelbach (1964), contempla de manera explícita que "los Estados cuyos gobiernos carecen de legitimación democrática y cuyos pueblos no participan en las decisiones del gobierno —ni directa ni por medio de representantes elegidos libremente— no pueden ser admitidos en la Comunidad", *ibid*, p. 242.

¹³ Ph. Moreau Defarges, *op. cit.*, p. 284.

en su objetivo de establecer un equilibrio entre los distintos componentes de la Europa comunitaria. La primera ampliación de la CEE, con la incorporación de Gran Bretaña, Dinamarca e Irlanda, había inclinado la balanza hacia los países del Norte. De allí que, cuando las condiciones políticas lo hicieron posible, la construcción europea se abrió a los países meridionales.

En la Europa de los Nueve ningún gobierno se opuso. Sin embargo, las razones políticas estaban lejos de subsanar los inconvenientes económicos que implicaba la ampliación hacia el Sur. Los países que habían presentado su candidatura tenían un producto nacional bruto más bajo que el de los Nueve, los salarios eran inferiores, las tasas de inflación más elevadas y sus monedas más débiles.

La adhesión de los países del Sur fue objeto de largas negociaciones. En el caso de España, la solicitud fue presentada por el gobierno de Adolfo Suárez, el 27 de julio de 1977, y las negociaciones se prolongaron más de seis años (del 5 de febrero de 1979 al 30 de marzo de 1985).¹⁴

Desde el principio de las negociaciones encaminadas a la segunda ampliación, la Comisión de las Comunidades Europeas aclaró que la adhesión de los nuevos Estados supondría su inmediata participación de pleno derecho en las instituciones y organismos de la Comunidad. A esta igualdad de derechos, correspondería una igualdad de obligaciones, salvo las disposiciones específicamente pactadas para el periodo de transición.¹⁵ De esta manera, se eliminó la posibilidad de dar a Grecia, España o Portugal, el reconocimiento de una categoría distinta en función de su grado de desarrollo.

El ingreso de Grecia —el primer país del Sur, aceptado gracias al decidido apoyo que por razones políticas y económicas obtuvo de influyentes miembros de la CEE— hizo evidentes las dificultades que traía aparejada la ruptura de la homogeneidad económica, que había caracterizado a los miembros que se integraron en las fases anteriores de la construcción del mercado común.

De allí que las negociaciones con España y Portugal avanzaran más lentamente. Y era el caso español el que desataba las mayores controversias. En primer lugar por la importancia de su producción agrícola. El ingreso de España significaba incrementar en un tercio la producción total de productos del campo y un considerable aumento de los exce-

¹⁴ El tratado de adhesión del Reino de España y de la República Portuguesa a la Comunidad Económica Europea y a la Comunidad Europea de la Energía Atómica se firmó el 12 de junio de 1985, y entró en vigor el 1.º de enero del siguiente año.

¹⁵ R. Tamames, *La Comunidad Europea*, op. cit., p. 298.

dentes de vino, frutas y legumbres, lo que provocaba inquietud en Francia e Italia. En segundo lugar, la industria española, si bien estaba integrada en su mayor parte por pequeñas y medianas empresas fuertemente protegidas hasta entonces, había logrado desarrollar una industria siderúrgica y una producción textil muy competitivas, que amenazaban a sus similares de los Nueve.

España gozó, a partir de 1981, de préstamos otorgados por la Banca de Inversiones Europea para facilitar la adaptación de sus estructuras en su ingreso a la CEE. Empero, la fecha originalmente prevista para el mismo —1o. de enero de 1984— fue postergada, con el fin de dar respuesta a las demandas de los países miembros—en particular Francia¹⁶— que se veían mayormente afectados por la competencia de los productos españoles, y que presionaron para que se realizara una revisión de la política agrícola común (PAC), previa a su ingreso. De manera paralela, el conflicto interno de la CEE, derivado de las cuestiones presupuestales, jugó en favor de la posposición. Las negociaciones avanzaban muy lentamente. Los años pasaron sin que los negociadores españoles lograran vencer las resistencias de los impugnadores franceses ni obtener el apoyo de otros miembros.

Esto último se logró cuando el gobierno encabezado por Felipe González aceptó, ante el canciller Helmut Kohl, el “compromiso con la defensa occidental”, expresado en la aceptación de la instalación de los euromísiles estadounidenses en los países de la CEE.¹⁷ Una vez aceptado el vínculo entre la pertenencia a la Comunidad Europea y la alianza político-militar con los Estados Unidos, España obtuvo el apoyo de la entonces República Federal de Alemania.

¹⁶ Véase Pierre Gerbet, *La construction de l'Europe*, París, Imprimerie nationale, 1983, pp. 387-392. El presidente francés Valéry Giscard d'Estaing respondió a las movilizaciones de los campesinos del sur de su país, que se manifestaban en contra de la entrada de los vinos, frutas y hortalizas españolas, con un enérgico discurso (pronunciado el 30 de junio de 1980) en el que advertía que el ingreso de España a la CEE no sería ni fácil ni rápido. Ciertamente las negociaciones tomaron otros cinco años.

¹⁷ R. Tamames, *op. cit.*, pp. 305-306. El viraje sobre la OTAN del gobierno socialista encabezado por González, se había hecho evidente desde los primeros meses en el poder. En 1981, en calidad de oposición, el Partido Socialista Obrero Español propuso un referéndum sobre la pertenencia de España a la alianza atlántica. Durante la campaña electoral de 1982 el compromiso del PSOE fue ratificado: el referéndum sobre la permanencia en la OTAN se organizaría en cuanto llegaran al poder. Sin embargo, una vez instalados en éste, en octubre de 1982, comprendieron las dificultades de llevarlo adelante; si bien González consideraba la adhesión a la OTAN como un “error”, insistía en la importancia de no tomar una decisión apresurada. El compromiso adquirido por González con el canciller alemán Helmut Kohl retrasó la celebración de la consulta, la cual se realizó finalmente en marzo de 1986, una vez que España ya había hecho su entrada oficial a la CEE. El referéndum—mayoritario en favor del sí—significó un apoyo al gobierno de González que ratificó la permanencia de España en la OTAN.

Durante la cumbre de Stuttgart (junio de 1983), la presidencia alemana del Consejo de Ministros de la CEE dio un impulso definitivo al ingreso de los países ibéricos, al ligarlo a la solución del problema del financiamiento. Fue entonces que comenzó a hablarse del 1o. de enero de 1986 como la fecha de entrada en vigor del tratado de adhesión.

La conclusión de las negociaciones, en marzo de 1985, pudo lograrse gracias al esfuerzo realizado por la presidencia italiana del Consejo de Ministros, encabezada por el primer ministro Giulio Andreotti. La aprobación en paquete de los temas que quedaban pendientes, relativos a la pesca y la agricultura, allanó el camino. Fueron necesarias 61 rondas, 29 de ellas a nivel ministerial, para alcanzar el acuerdo final.¹⁸

El impacto de la adhesión

Los primeros seis años de España en la CEE han sido de cambios acelerados, y durante ellos la economía y la sociedad españolas dieron muestras de un vigor insospechado. La economía respondió favorablemente a la integración. El PIB creció a un ritmo por encima del registrado por los otros países miembros de la Europa de los Doce. En 1985, es decir, el último año fuera de la CEE, el PIB español fue de 164 250 millones de dólares; para 1989, el cuarto año en el mercado común, esta cifra se había multiplicado 2.3 veces, para sumar 379 360 millones de dólares.¹⁹ Este crecimiento se ha traducido en un aumento del producto *per capita*, que en las mismas fechas pasó de 4 290 a 9 330 dólares;²⁰ lo que se explica, en buena medida, por la expansión de la inversión en el sector industrial, que se ha mantenido por arriba del 10% anual.²¹

A pesar de que España se encuentra dentro del grupo de los países pobres de la CEE, ha mostrado un mayor dinamismo que Irlanda, Grecia y Portugal. La distancia que separa a los españoles de sus socios más industrializados es aún muy grande. Sin embargo, los logros obtenidos en estos primeros años han provocado el entusiasmo de la sociedad española.

La apertura del mercado comunitario a la producción agrícola, la

¹⁸ *Ibid.*, p. 308.

¹⁹ Cifras del Banco Mundial, publicadas en: *Informe sobre el desarrollo mundial 1987*, Washington, 1987, cuadro 3, p. 233, e *Informe sobre el desarrollo mundial 1991*, Washington, 1991, cuadro 3, p. 233.

²⁰ *Ibid.*, cuadro 1, p. 229.

²¹ D. Franklin, "1992 es el Annus Mirabilis de España", en *Excélsior*, Sección Financiera, 5 de mayo de 1992.

garantía de zonas de pesca y las ayudas comunitarias han funcionado. La modernización, emprendida durante las décadas de los sesenta y los setenta en las unidades productivas de carácter extensivo que predominan en zonas de las provincias de Castilla-La Mancha, Extremadura y Andalucía —en el sur y centro-oeste del país—, ha permitido que los productos más competitivos —vino, frutas y legumbres, aceite vegetal— se exporten al mercado comunitario. Esto ha significado un impulso al crecimiento económico de tres regiones que en el periodo franquista se contaban entre las menos favorecidas por el crecimiento del ingreso nacional, y en el origen de migraciones masivas hacia las regiones industriales de España y hacia el extranjero.

Sin lugar a dudas, la participación en la CEE ha superado las previsiones de los economistas a principios de la década de los ochenta, que ubicaban, como el escenario más factible de crecimiento económico del país las hipótesis de un crecimiento real del 3% del PNB durante los cinco primeros años y de 5% en el segundo quinquenio.²² Las regiones agrícolas orientadas a la exportación han contribuido de manera decisiva al crecimiento del producto nacional bruto. Lo que no debe ocultar el retraso que aún mantienen respecto a las zonas altamente industrializadas.

Más difícil resulta conocer con detalle, con el apoyo de cifras recientes, los efectos negativos de la adhesión. Las pequeñas explotaciones agrícolas del norte del país, enclavadas en las zonas ganaderas, son las más amenazadas por la competencia comunitaria. Las resistencias de los pequeños productores lecheros a los proyectos gubernamentales de corte cooperativista, tendentes a reducir los efectos negativos de la integración,²³ la baja productividad de la ganadería bovina, ovina y porcina, los altos costos, son las dificultades que enfrenta España en este sector que, por lo demás, en otros Estados de la CEE tiene una alta competitividad a nivel mundial.

La pesca, como señalamos más atrás, fue el otro sector “sensible” que requirió de largas y difíciles negociaciones. Esta actividad vivió entre 1950 y 1970 un periodo de crecimiento acelerado, durante el cual las capturas casi se triplicaron, para ubicarse por arriba del millón y medio de toneladas al año. España es uno de los principales consumidores de productos pesqueros en Europa y logró a lo largo de todos esos años

²² *La España de las autonomías*, Madrid, 1981, p. 612.

²³ V. Diane Ethier, “Les conséquences de la adhésion à la CEE sur l'économie espagnole”, en *Un marché, deux sociétés?*, I parte, Actas del coloquio organizado por l'Association canadienne-française pour l'avancement des sciences (ACFAS), Québec, ACFAS, 1987, p. 304.

formar una importante flota pesquera (la cuarta a nivel mundial, después de las de la URSS, Japón y los Estados Unidos), que capturaba más allá de sus costas. Durante los años setenta, la adopción del principio de las 200 millas de mar patrimonial por parte de los países ribereños del Mediterráneo, el Atlántico Norte y el Atlántico Oeste, hizo que cayeran las capturas de la flota española.

A pesar de los esfuerzos realizados, entre los que destacan la firma de acuerdos pesqueros bilaterales, los niveles de captura no lograron recuperarse. De allí que la posición exportadora de España no pudo sostenerse. Según datos proporcionados por Diane Ethier, el saldo positivo de 39 millones de dólares que registró la balanza pesquera de España en 1978, pasó a un saldo negativo de 229 millones de dólares en 1982.²⁴ La caída de la actividad pesquera no es atribuible a la adhesión a la CEE. Sin embargo, tampoco puede esperarse que su ingreso a ella le permita revertir la situación existente, por lo menos a mediano plazo. Por el tratado de adhesión a la CEE, España quedó sujeta a una serie de controles y limitaciones hasta 1996. Empero las cifras obtenidas durante el primer año estuvieron lejos de la catástrofe. La producción pesquera en 1986 sufrió una recuperación, ubicándose en 1'303 488 toneladas.²⁵

En otros terrenos de la economía hay signos alentadores que han echado por tierra las hipótesis que veían, en el ingreso a la CEE, un inevitable retroceso respecto a lo obtenido durante los años del "crecimiento hacia adentro". La modernización del aparato industrial ha avanzado a pesar de las dificultades que se derivan de la estructura industrial del país. Los sectores más dinámicos de la industria española: siderurgia, construcción naval, textiles y sector automotriz no se han enfrentado, hasta ahora, a los obstáculos que se preveían, en razón de que éstos constituyen los sectores envejecidos de las economías europeas y, por ende, los más protegidos. Al mismo tiempo, España ha recibido enormes montos de inversión extranjera directa que han llegado acompañados de nuevas tecnologías. El desarrollo industrial de España, ciertamente, es más dependiente hoy de la tecnología y de los capitales europeos, pero la baja de los salarios reales y el papel secundario del mercado interno que se veían como una consecuencia de la adhesión han demostrado ser falsos. El mercado interno continúa siendo el principal factor de la expansión económica española. Empero, la industria deberá seguir elevando sus niveles de competitividad, con el fin de impedir la profun-

²⁴ *Ibid.*, p. 305.

²⁵ "Les chiffres du monde", *Encyclopaedia Universalis*, París, 1989, p. 198.

dización del déficit comercial, una de las señales de alarma que se han encendido a partir de la adhesión.

Por el contrario, las previsiones sobre el aumento en el desempleo han sido confirmadas. España presenta una tasa de desempleo que dobla el promedio de la registrada en otros países de la CEE. Sin embargo, es indispensable no perder de vista que el desempleo es un fenómeno crónico, relativamente paliado por la emigración al extranjero durante las décadas de los sesenta y setenta, pero que expresa una debilidad estructural de la economía española. La tasa de desempleo se mantuvo a lo largo de la década de los ochenta en cifras de dos dígitos, con frecuencia por arriba del 20% de la población económicamente activa, y en 1991 se ubicó en 16%. Las tensiones sociales derivadas del elevado nivel de desempleo han podido reducirse gracias a la expansión de la economía subterránea, que, si por definición es difícil de medir, nadie duda que constituye un elemento clave para explicar el acelerado crecimiento del consumo en el país.

Los efectos negativos del ingreso de España a la CEE son particularmente visibles en las cuentas con el exterior. Las importaciones españolas han aumentado a un ritmo mucho mayor que las exportaciones. Entre 1986 y 1991 el déficit comercial se triplicó; los recursos provenientes del turismo se redujeron —España se ha convertido en un destino caro—, provocando el déficit de la cuenta corriente; y la dependencia de las inversiones extranjeras se hace cada vez más evidente: 80 mil millones de dólares invertidos en el periodo, el 50% en inversión directa y el resto en valores y propiedades.²⁶

La vocación europea de los españoles parece un hecho irrefutable. Los discursos oficiales señalan que el país cumplirá con los criterios de convergencia económica, estipulados por el Tratado de Maastricht, para llevar adelante la unión económica y monetaria. Es decir, que el gobierno de Felipe González considera que, para 1996, España habrá llevado a niveles mínimos sus tasas de inflación, reducido las tasas de interés, saneado sus finanzas públicas (por medio del abatimiento del déficit presupuestario y la deuda pública) y logrado la estabilidad cambiaria.

El reto de colocarse entre los primeros siete de la Comunidad, aquellos que marcarán el ritmo de la unión económica y monetaria, que harán que la moneda única sea una realidad a partir del primer día del último año

²⁶ D. Franklin, "Cambian costumbres en la CE", en *Excelsior*, Sección Financiera, 9 de mayo de 1992.

del siglo, es una motivación que comparten gobierno y sociedad. Sin embargo, lograr colocarse entre los siete primeros no será fácil. Se calcula, de acuerdo con los indicadores actuales, que España se ubica en el noveno lugar, junto con Italia, y que sólo cumple satisfactoriamente uno de los cinco criterios establecidos por el tratado: el relativo a la deuda pública.²⁷ La situación actual sólo podrá mejorarse en base a una reforma económico-administrativa que no será fácil de poner en práctica.

Un análisis realizado por Daniel Franklin, para el semanario inglés *The Economist*, concluye la necesidad de introducir cambios que permitan “reducir el gasto público al atacar el fraude y el dispendio, al recortar subsidios, recortar el gasto de los gobiernos regionales y restringir salarios; eliminar al gobierno de la industria y llevar a cabo privatizaciones donde sea adecuado; mejorar los servicios al reducir la burocracia y elevar la competencia”.²⁸

La oposición de los sindicatos a la reforma económica que requiere el país, para lograr la convergencia establecida por las reglas de Maastricht, ya se ha expresado en repetidas ocasiones. Sin embargo, el europeísmo que se observa en la población en general hace difícil imaginar, en este país, una reacción contraria a la ratificación de los tratados —de la magnitud de la que se presentó en Francia, por ejemplo— y la aplicación de los ajustes necesarios para cumplir los objetivos en él planteados.

La pertenencia a Europa, el ser aceptados como europeos, no responde exclusivamente al deseo de superar el retraso y el aislamiento en que vivieron los españoles durante los años de la dictadura franquista. Europa representa la posibilidad de superar el peligro latente de la explosión de los nacionalismos. Una Europa sin fronteras, por encima de los Estados, aparece para los autonomistas—vascos y catalanes, principalmente— como una solución. ¿Para qué acercarse a Madrid si puede resultar más ventajosa la cercanía con Londres o París?

En su libro *Europa, Europa!*, Hans Magnus Enzensberger recoge testimonios de lo que considera una guerra lingüística en España, y que demuestran el sentido que ha cobrado la lucha contra la dependencia del Estado español:

²⁷ D. Franklin, “Difícil situación en España para la prueba de Maastricht”, en *Excelsior*, Sección Financiera, 11 de mayo de 1992.

²⁸ D. Franklin, “El gobierno sólo busca prestigio. España tendrá que pagar el despilfarro de 1992”, en *Excelsior*, Sección Financiera, 15 de mayo de 1992.

Heriberto Barrera, un dirigente de la izquierda republicana barcelonesa, por ejemplo, me declaró sin ambages: “Nosotros rechazamos el bilingüismo en Cataluña. Una de las dos lenguas debe ganar y ésa será la nuestra. No es posible que la lengua de los colonizadores continúe siendo preponderante en nuestro país. Vamos a fijar en la ley la hegemonía del catalán. Si por mí fuera, en el futuro sería el inglés y no el español, nuestra segunda lengua”.²⁹

Ciertamente, entre los principales problemas que ha tenido que enfrentar España, después de la muerte de Francisco Franco, se encuentra el de los nacionalismos. La represión a que fueron sometidos en la época de la dictadura explica las manifestaciones exageradas con que se presenta en la actualidad. La Constitución de 1978 intentó dar una respuesta, por medio de la creación de una nueva estructura estatal más acorde con las aspiraciones de descentralización y autonomía expresadas por las minorías nacionales. La solución propuesta por la ley fundamental: garantía a la autonomía de las nacionalidades y regiones dentro de la unidad del Estado, no ha generado el consenso deseado. En Euskadi principalmente y en ciertos lugares de Cataluña el deseo de independencia se mantiene vivo.

Al mismo tiempo que los nacionalismos ponen en cuestión el carácter de España como un Estado-nación, las enormes diferencias socioeconómicas que separan a las regiones hacen inevitable una reestructuración. Sin embargo, las exigencias que impone la solución a las demandas de los nacionalistas son, en buena medida, contradictorias con aquellas que permitirían un ordenamiento territorial en favor del equilibrio económico de las regiones. El meollo de la cuestión radica en el hecho de que el país vasco y Cataluña, las dos regiones en que se presenta con mayor fuerza el sentimiento nacionalista, son las más industrializadas y donde se registran los mayores índices de bienestar social en el país. ¿Cómo poner en práctica una política redistributiva si el Estado español ha tenido que responder al sentimiento nacionalista concediendo una autonomía administrativa y acordándoles ciertos privilegios fiscales? Como se ha señalado,³⁰ cualquier intento de imponer centralmente una política de redistribución en favor de las regiones menos desarrolladas puede convertirse en un elemento potencialmente disruptivo entre las distintas nacionalidades y regiones.

²⁹ H.M. Enzensberger, *Europe, Europe!*, París, Gallimard, 1988, p. 335.

³⁰ *La España de las autonomías*, op. cit., p. 691.

La problemática es sumamente compleja. Sin embargo, el apoyo que hasta ahora ha encontrado la pertenencia a Europa permite plantearse de manera legítima si el proyecto de la unión económica y política europea puede constituir el proyecto a futuro que no pudo estructurarse a nivel nacional.

Consideraciones finales

El gobierno español, encabezado por Felipe González, quiso hacer de 1992 el año de España. Razones no le han faltado: a pesar de las sombras que aparecen en el horizonte, España ha logrado modernizarse política y económicamente. Su integración a la Comunidad Económica Europea, con un balance positivo a seis años de su adhesión, ofrece a los españoles un modelo de sociedad y un programa económico por cumplir.

Fue en un clima de optimismo que el gobierno español se lanzó a festejar el V Centenario de la llegada de Colón al continente americano, por medio de dos magnos eventos que atrajeron la atención mundial sobre el país: la exposición universal de Sevilla y los Juegos Olímpicos de Barcelona.

La factura por estos festejos, se sabía, iba a ser alta. Sin embargo, los costos han comenzado a cobrarse antes de lo previsto. La crisis del sistema monetario europeo que estalló en el mes de septiembre, a raíz de la decisión del gobierno de la República Federal Alemana de elevar sus tasas de interés, afectó desde los primeros momentos a la peseta española, que junto con la lira italiana y la libra esterlina se devaluaron bruscamente.

Esto significa que el gobierno español difícilmente podrá esperar a que terminen los festejos para adoptar las medidas que puedan detener el deterioro de la moneda española. Los ajustes serán más severos que lo previsto inicialmente, y será el gobierno el que tendrá que iniciar de inmediato un saneamiento de sus finanzas. A pesar de las dificultades que traerá consigo la reducción de los diversos desequilibrios que se manifiestan en la economía, España está en condiciones de abordar de buena manera el fin de siglo.