

LOS COMIENZOS DE LA INTEGRACIÓN ECONÓMICA EUROPEA (CEE) Y EL AGOTAMIENTO DE LA POLÍTICA AUTÁRQUICA ESPAÑOLA

HEIDY CRISTINA SENANTE
UNIVERSIDAD DE ALICANTE

El acercamiento de España a la integración europea es un tema de gran amplitud, que encierra una gran variedad de problemas y matices ofreciendo aspectos muy diversos según el enfoque que se le dé. Esta comunicación va a centrarse en uno sólo de esos muchos aspectos con los que se puede abordar dicha cuestión. En concreto tratará de enmarcar el cambio de la postura oficial de España con respecto al proceso de unidad europea, que tuvo lugar en los últimos años cincuenta, y que desembocaría en la solicitud de admisión de España como Miembro Asociado del Mercado Común en 1962. Se parte de la hipótesis de que la petición de asociación refleja precisamente la variación en la vertiente europea de la política exterior española y de que en este cambio debió alcanzar gran significación el hecho de la creación del Mercado Común en un momento en el que las necesidades de la economía española se hacían incompatibles con una política autárquica que, ya a fines de los cincuenta, se hacia del todo insostenible. Los fondos del Archivo del Ministerio de Asuntos Exteriores han constituido la base documental de este estudio añadiendo a la hipótesis inicial significativos matices que han enriquecido con mucho esta primera visión general del problema del acercamiento de España a la CEE.

En primer lugar se examina cual fue la posición oficial de España en los primeros años del proceso de construcción europea a través del seguimiento que sobre la primera de las comunidades europeas, la CECA, realizó el Ministerio de Asuntos Exteriores. A continuación se llega al núcleo del problema analizando la repercusión que la creación del Mercado Común tuvo en el Palacio de Santa Cruz. Tras conocer las gestiones que se realizan desde entonces se comprobará que a partir de la constitución de los Tratados de Roma se origina una preocupación más profunda por el proceso integrador, que finalizará con una toma de postura oficial ante el mismo reflejada en la petición de asociación de España al Mercado Común.

Como es sabido, la cooperación europea comienza al término de la Segunda Guerra Mundial, cuando los Estados europeos toman conciencia de enfrentarse a un nuevo panorama en las relaciones internacionales. En él proliferan nuevos organismos mundiales y se constituyen entidades políticas que desbordan y engloban a los propios Estados nacionales. La creación de instituciones supranacionales puede advertirse, a partir de 1945, en todos los órdenes; en el político (ONU), en el militar (OTAN, Pacto de Varsovia), en el jurídico (Tribunal de Justicia Internacional de la Haya), en el cultural (UNESCO), en el económico (FAO, Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial). En este contexto Europa acometía su reconstrucción. La solución podría venir dada por una fórmula integradora.

En 1946 Winston Churchill había propuesto la creación de los Estados Unidos de Europa; un año después se constituyó un Comité internacional de coordinación de los movimientos para la unidad europea. En 1948 se afrontaba la primera gran tentativa de unificación del continente en la Conferencia de la Haya, que va a ser conocida con el sobrenombre de *Congreso de Europa*. Del Congreso de la Haya surgiría el Consejo de Europa, cuyo tratado fundacional se firmará el 5 de mayo de 1949 en Londres. Desde su creación el Consejo de Europa se va a convertir en el marco para la defensa de las libertades democráticas y de los derechos humanos[1]. Sin embargo, el camino que se seguirá para la integración no será el político puesto que rápidamente se encontrará en vía muerta tanto en el Consejo de Europa como en el ámbito de la seguridad, lo que reflejaba la dificultad implícita que llevaba consigo conseguir una Europa Unida. Europa no podía construirse de la noche a la mañana. Se hacía necesario llegar a una vía realista si se quería que el proyecto alcanzara el éxito. El federalismo hubo de dejar paso al funcionalismo, el cual, posponiendo el objetivo último de la fórmula federal, abordaría en primer lugar la organización de las funciones comunes que pudieran emprender los países europeos. Es esta la idea la que quedaría para siempre reflejada en la ya mítica Declaración Schuman de 9 de mayo de 1950 con la que se sentaban las bases del actual proceso integrador. Un año después, el 18 de abril de 1951, se instituía la primera de las comunidades europeas: la Comunidad Económica del Carbón y del Acero (CECA).

La situación política y económica de España en los momentos de iniciarse el proceso de integración europea no propiciaba un acercamiento al mismo. Padeciendo todavía las consecuencias del aislamiento político y con una orientación económica de signo autárquico, España quedaba inevitablemente al margen de las nuevas instituciones y formas organizativas que se ensayaban en el mundo occidental[2]. El 19 de julio de 1945, la Conferencia de San Francisco, declaró al Régimen español incompatible con la Carta de las Naciones Unidas. El 2 de agosto del mismo año, la declaración de Postdam negó el derecho a España de pertenecer a las Naciones Unidas. El 12 de diciembre de 1946, la Asamblea General de las Naciones Unidas recomendó la exclusión de España de toda organización o conferencia internacional mientras no se produjera un cambio de régimen político[3]. La colaboración española con los países del Eje durante la Segunda Guerra Mundial parecía no haberse olvidado y el régimen franquista no era compatible con el proyecto democrático con el que se quería abanderar la construcción de la nueva Europa[4]. Incluso tras la revocación por las Naciones Unidas de las condenas de 1946[5], España seguirá sufriendo serias dificultades en su acercamiento a Europa debido al mantenimiento de un sistema político que se alejaba mucho de la democracia. Mientras en España el Gobierno franquista no estaba dispuesto a modificar su sistema político ni a ofrecer variaciones significativas en el diseño de su política económica, Europa ensayaba nuevas formas de cooperación económica y daba los primeros pasos hacia su unidad política sin contar con la participación española.

A pesar de ello, la política exterior del régimen español de los primeros cincuenta es considerada, en líneas generales, como un éxito para el propio régimen. Al asegurar su existencia y fortalecer la figura de Franco ante el entorno internacional, incluso llega a ser calificada de eficaz y positiva[6]. Lo cierto es que en estos momentos la construcción de la pequeña Europa no era un tema prioritario para los intereses del régimen de Franco en el exterior. El problema lo

constituía la Europa de Estrasburgo, con su defensa de las libertades y de los derechos humanos, que suponía un veto para el reconocimiento de España en el ámbito internacional y europeo. Por consiguiente, la máxima preocupación era consolidar la respetabilidad exterior del régimen y afianzar las relaciones bilaterales. La ausencia de España en los organismos de cooperación europea se justificaba e interpretaba desde el Gobierno como el resultado de una conspiración internacional contra nuestro país en el que se presentaba a España como baluarte de la catolicidad y del anticomunismo. De hecho no existió una línea política clara y definida del régimen de Franco hacia la construcción europea[7]. La carencia de este diseño explica que la constitución de la CECA no provocara cambio alguno en la línea seguida por Asuntos Exteriores hacia Europa aunque esto no signifique que la naciente Comunidad de los Seis fuera objeto de escasa atención.

Desde fechas muy tempranas, desde mayo de 1950, mes en que tiene lugar la Declaración Schuman pero en el que aún no se han iniciado las negociaciones previas oficiales para la constitución de la CECA, distintos embajadores y representantes diplomáticos españoles[8] envían numerosa y minuciosa documentación al Palacio de Santa Cruz con detalles del proceso que persigue la consecución de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero. La mayor parte de dicha documentación se refiere al estado de opinión de los distintos partidos, de la prensa y de la opinión pública de los respectivos países en relación al Plan Schuman. Así, la documentación más abundante la constituyen artículos de prensa, bien en recortes bien en resúmenes[9], ausentes de comentarios personales por parte de los distintos diplomáticos en casi todos los casos. A través de ella, Asuntos Exteriores, sigue de cerca todos los acontecimientos relacionados con la prometedora propuesta. Tras la Declaración Schuman, el interés por el proyecto tendrá otro de sus hitos cuando, después del proceso negociador, se llegue a la firma del tratado de la CECA. Una vez convertido el plan en realidad tangible parece que el nuevo proyecto europeo interesa lo suficiente como para crear un Comité de Estudio del Plan Schuman y para realizar un informe detallado sobre el contenido y objetivos del mismo en el que se reconoce la transcendencia de la nueva comunidad[10]. Unos meses después de la firma del Tratado, en octubre, la Embajada de España en Londres remite a Asuntos Exteriores un ejemplar del Acuerdo sobre la constitución de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero y otros textos relativos a la CECA. A partir de este momento al Palacio de Santa Cruz no dejará de llegar numerosa documentación emitida por la nueva Comunidad[11] o relativa a la misma. Esta abundante documentación es asombrosamente minuciosa sobre todo en aquello que pudiera hacer referencia, por leve que ésta fuera, a España.

En definitiva, la labor desempeñada por España con respecto a la CECA, en los primeros años de su existencia, se reduce a seguir muy de cerca el proceso de construcción y afianzamiento de la Comunidad, y sobre todo a conocer el estado de la opinión pública tanto extranjera como nacional sobre el tema, prestando sumo interés a todo aquello que pudiera estar relacionado con España y pudiera servir para ir configurando una posición. Pero lo cierto es que ésta no llegaba. España no se pronunciaba oficialmente, aunque no por ello podía ignorar los cambios que en el sistema de relaciones exteriores anunciable el tratado de la CECA, tal y como reconoce la Dirección de Organismos Internacionales, el 30 de marzo de 1954, al señalar que desde un punto de vista económico se hacia necesario cuantificar los perjuicios que la industria minero-siderúrgica española pudiera sufrir ante las disposiciones del tratado de la CECA, y que desde un punto de vista político convenía plantearse la aceptación o no del principio de autoridad supranacional introducido por la recién creada Comunidad, con pérdida de soberanía por parte del Estado[12]. Para facilitar, sin duda, una toma de posición al respecto, la misma Dirección elaboró, unos meses después, un informe sobre la CECA de carácter amplio, detallado y minucioso[13]. Sin embargo, el problema de España con relación a la CECA no se abarcará hasta un subsiguiente informe precisamente titulado: *España y la CECA*[14]. Aunque dicho estudio es de carácter económico principalmente[15], supera el marco estricto de la economía con observaciones que resultan muy interesantes desde la perspectiva política. Así, se reconoce en él que el plan va más allá de la unión del carbón y del acero puesto que asume objetivos políticos al optar por el sistema supranacional frente a la organización intergubernamental de cooperación[16]. En este mismo informe se apuesta por este último modelo, en detrimento de todo aquel que conllevara cesión de soberanía[17]. El plano de la cooperación económica sin pérdida alguna de soberanía aparecía menos complicado y se configuraba como la alternativa más viable para alcanzar una presencia española en el movimiento de integración europea. Por consiguiente, la política exterior española en su vertiente europea aunque no tenga un diseño pre establecido si posee una línea de preferencia fijada: organismos intergubernamentales de cooperación antes que supranacionalidad.

Pero, a pesar de que el carácter político de la CECA crea mayores dificultades para una posible participación española en dicho organismo, no por ello se desestima la trascendencia y significación del Plan Schuman[18]. No obstante, los esfuerzos se orientan fundamentalmente hacia otros organismos europeos, eso sí, sin vocación supranacional (como la OECE y más tarde la EFTA[19]). El Ministerio, preocupado por otros asuntos prioritarios, no tomará posiciones, no se definirá, ni ofrecerá cambio alguno ante la CECA, sino que únicamente se mantendrá atento a los acontecimientos y a la evaluación de sus consecuencias para España. Y mientras España sigue contemplando y esperando, sin ser capaz siquiera de tener un delegado diplomáticamente reconocido cerca de la Alta Autoridad, Europa continua su ritmo de afianzamiento en el camino que conduce a su unidad.

Así, el 1 y 2 de junio de 1955 se celebró en Messina una conferencia decisiva para el futuro de Europa en la que España no estuvo presente. En ella se tomó la gran decisión de avanzar en la construcción de una Europa unida. Ante tales hechos, España se plantea las consecuencias que se pueden desprender del nuevo relanzamiento de la idea europea. Desde Exteriores se siguen muy de cerca los acontecimientos[20] lo que permite conocer rápidamente la trascendencia de los mismos. El embajador de París ya lo advierte en una carta que envía al Ministro de Asuntos Exteriores el mismo día que comienza la reunión en la ciudad italiana, en la que se puede leer lo siguiente: "La decisión que se tome en Messina sobre el marco en que se desarrollarán los nuevos proyectos de integración revestirán para nuestro país un considerable interés"[21]. Pero será la Dirección de Organismos Internacionales la que dará la voz de

alarmó al valorar desde nuevas perspectivas la posición de España hacia la Europa Occidental. La conferencia de Messina suponía un motivo de inquietud para España, los riesgos de quedar descolgada aumentaban si la Europa de los Seis se constituía en el embrión de una federación europea[22]. Los temores no eran infundados. En menos de dos años la voluntad política expresada en Messina se traducía, el 25 de marzo de 1957, en la firma de los Tratados de Roma, por los que se constituía la Comunidad Económica Europea (CEE) y la Comunidad Europea de la Energía Atómica (CEEA). En opinión, del que sería Secretario de Estado para las Comunidades Europeas, Raimundo Bassols, de todas las exclusiones de España la no participación en la CECA y en los Tratados de Roma fue la más comprometedora para el futuro de nuestro país[23].

La creación del Mercado Común llegaba en un momento muy distinto al que vivía España a principios de la década de los cincuenta. La activación de la guerra fría alivió la difícil situación política exterior de España. El valor del anticomunismo español hacia de nuestro país una baza a tener en cuenta en la creciente tensión Este-Oeste, puesta de manifiesto en acontecimientos como la guerra de Corea, el conflicto de Indochina, la crisis de Suez o la sublevación de Hungría. El lenguaje del mundo exterior hacia nosotros, y el nuestro hacia fuera, perdía agresividad. Un mes antes de la firma de los Tratados de Roma, Franco había nombrado un nuevo gobierno, el primero que marcaba entre sus objetivos impulsar a España hacia Europa. Para este nuevo gobierno la aproximación a Europa suponía evitar un nuevo aislamiento, en este caso económico, cuestión de suma importancia en el momento en que se ponía de manifiesto el agotamiento del modelo autárquico y se abría de pleno el debate sobre la liberalización de la economía española.

Entre los nuevos planteamientos el nuevo equipo mostró un claro empeño en conseguir una reforma económica. Ésta estaría protagonizada por Alberto Ullastres y Mariano Navarro Rubio, y tendría un doble objetivo: sanear la economía española y conseguir la incorporación a las organizaciones económicas internacionales para ampliar el comercio exterior. Desde el Ministerio de Asuntos Exteriores Fernando María Castiella, que vino a sustituir a Alberto Martín Artajo como titular de la cartera de Exteriores, colaboraría en este segundo propósito, dirigiendo la operación de acercamiento a la Comunidad Económica Europea[24].

Desde 1957 se iniciaba una clara apertura española hacia el mundo exterior cuyo primer resultado sería la entrada de España como miembro de pleno derecho en la OECE, el 21 de julio de 1959[25]. El gobierno español acogió con una nota oficial nuestra entrada en la OECE, cuyo lenguaje reflejaba satisfacción, un programa ya muy occidental en lo económico y un lenguaje del que había desaparecido los reflejos nacionalistas y autárquicos del pasado[26]. La integración europea a fines de los cincuenta cambiaba de signo para España; ya no se interpretaba en torno a los principios de catolicidad y anticomunismo sino bajo el prisma de las necesidades del Plan de Estabilización y Liberalización de la economía española, que el gobierno de los tecnócratas conseguiría poner en marcha en el verano de 1959. Progresivamente se consolida el cambio en el tono del lenguaje. Los ultrajes, la conspiración y las acusaciones internacionales injustificadas dan paso a evaluaciones serias sobre los problemas de España en relación con Europa.

A esta idea responde la creación de la Comisión Interministerial para el estudio de las Comunidades Económica y Atómica Europea (CICE). La CICE debía valorar las posibles repercusiones en España del funcionamiento de las Comunidades e imaginar posibles fórmulas de integración de nuestro país[27]. La CICE ha sido interpretada como la primera reacción del gobierno de Franco ante la firma de los Tratados de Roma. Se creó tan sólo unos meses después de la misma, el 26 de julio de 1957. Lo cierto es que no produjo resultados tangibles[28] pero hay que significar que su creación es síntoma, sin duda, del nuevo interés que los asuntos comunitarios toman para España[29].

Desde muy temprano se reconoce en nuestro país la transcendencia de la creación del Mercado Común. Así se afirma en un estudio elaborado por la Cámara Oficial de la Industria de Barcelona, publicado tan sólo unos meses después de la firma de los acuerdos en Roma: "Desde la conclusión de la Segunda Guerra Mundial ningún acontecimiento de carácter económico acaecido a extramuros ha despertado tanto interés en España como el proyecto del Mercado Común. Con ello se demuestra la percepción clara de una trascendencia que nadie podría negar seriamente.."[30].

Tan sólo unos días después de la firma de los Tratados de Roma, el embajador español en dicha ciudad remite una carta al Ministro de Asuntos Exteriores explicando el alcance y el contenido de los acuerdos. En ella se expone que: "el segundo acto de importancia internacional en el campo de una política económica común en Europa (después de la constitución de la CECA) ha sido el de la firma de los Tratados del Euratom y el Mercado Común". El Palacio de Santa Cruz toma rápida conciencia de los acontecimientos y, en consecuencia, y a diferencia de su reacción ante la CECA, ahora sí empieza a plantearse con profundidad la importancia de una participación española en la integración europea, fundamentalmente a través del Mercado Común. De hecho, a pesar de que se reconoce la importancia de las otras dos comunidades (la CECA y la Euratom), ambas serán consideradas como medios para facilitar el acceso a la prioritaria CEE. Un ejemplo de ello se encuentra en el informe elaborado por los funcionarios del Ministerio de Asuntos Exteriores del 17 de octubre de 1958[31]. En él se afirma que de los logros y realizaciones europeas los más importantes, por la perfección de sus instituciones y de las metas fijadas, son indudablemente la CECA, el Mercado Común y la Euratom. Por tanto, se considera que si España pudiera ingresar en una de estas tres organizaciones habría recorrido un gran trecho en su incorporación al movimiento integrador de Europa. A continuación, se exponen las dificultades económicas y políticas que entrañaría la entrada de España en el Mercado Común y en la CECA. Estos inconvenientes llevan a la conclusión de que la mejor opción sería intentar la incorporación a través de la Euratom, basándose en la circunstancia de la carencia de España de industria atómica, lo que permitiría partir de cero en las eventuales negociaciones, al no tener intereses concretos que defender. Es significativo que el propio informe resalte que la posible entrada en la Comunidad Europea de la Energía Atómica suponga "la interesante posibilidad de que sea la recta que permita la incorporación de España al Mercado Común"[32], que en definitiva parece ser el objetivo prioritario. El informe también adelanta el tipo de gestiones a realizar antes de dar el paso adelante que supone la petición de ingreso. Se sostiene que es tarea del Ministerio de Exteriores resolver el problema político, mientras que sería función de la Junta de Energía

Nuclear ocuparse del económico. El primero consiste en dilucidar si los Seis admitirán a España. Para ello se propone una triple gestión: "(...) cerca del Consejo, de la Comisión y de los Parlamentos Nacionales de los seis países. Se propone que esta gestión podría realizarse por medio de los embajadores españoles en Francia, Alemania, Italia, Bélgica, Holanda y Luxemburgo que sondearían la disposición de los respectivos gobiernos en relación con el asunto. Al mismo tiempo, por contactos oficiosos, con los Jefes de los principales partidos políticos intentarían establecer cual sería la suerte que correría ante los correspondientes parlamentos la ratificación del eventual acuerdo a firmar entre España y los Estados miembros y buscar la forma de captar su apoyo. El representante español en Bruselas tendría además que sondar la opción de los cinco componentes de la Comisión de la Euratom y de su Presidente M. Louis Armand. Una vez reunidos los necesarios elementos de juicio se podría decidir sobre la eventual procedencia de presentación de nuestra instancia".

Como es sabido, la primera solicitud que se realizó, por parte de España, fue directamente la entrada en el Mercado Común en calidad de miembro asociado en 1962. La propuesta sobre el acercamiento a través de la Euratom no tuvo seguimiento[33] como tampoco antes se intentó entrar en la CECA. Sin embargo, sí serán gestiones del tipo que se proponen en el informe las que desempeñará el Ministerio para su acercamiento al proyecto unitario. En el caso concreto del acercamiento al Mercado Común, la principal actividad que el Ministerio desempeñó fue, precisamente, el seguimiento de las actitudes políticas de los Seis respecto a España mediante exploraciones y conversaciones con personalidades relacionadas con el proceso integrador[34].

La mayor importancia que desde el Ministerio de Exteriores se da a la Comunidad Económica Europea se refleja en el interés diferencial que desde el principio recibe el tema del Mercado Común. Este desde el momento de su creación supone un estímulo para el acercamiento de España al proyecto unitario. Es justo reconocer que antes de que tomara forma definitiva el Tratado que instituye la CEE, desde el Palacio de Santa Cruz, se sigue con atención la creación y el desarrollo de los organismos vinculados a la idea de unificación europea. Así, no pasan inadvertidos los informes del Consejo de Europa, las visitas de la CED, la creación de la CECA, la declaración de principios de la Conferencia de Messina... Pero podría decirse que se trataba de un interés que iba poco más allá de la labor propia de información y seguimiento que merece, para los titulares de la política exterior, todo cuanto acontece fuera de las fronteras nacionales. Sin embargo, la constitución del Mercado Común merece una atención mayor que irá acrecentándose conforme evolucionen los acontecimientos, convirtiéndose en el tema preferente de la política exterior española. Desde el primer momento se plantea la posibilidad de ingreso de España en el Mercado Común. La solicitud no se realizará hasta cinco años después. Mientras tanto se ponen en marcha las gestiones preparatorias. Éstas consistirán en el análisis detenido del problema del acercamiento de España al Mercado Común, en el seguimiento cercano de las actividades de las instituciones europeas y, sobre todo, en la exploración y tanteo de la acogida que se dispensaría a España en caso de solicitar el ingreso en La CEE[35].

Tras la firma de los acuerdos en Roma y recién creada la CICE, el departamento de Relaciones Económicas de Asuntos Exteriores elabora una profusa Memoria titulada precisamente: España y el Mercado Común cuyo contenido denota este nuevo interés por los asuntos comunitarios[36]. Su objetivo es analizar los pros y los contras de una eventual entrada de España en la CEE para adelantar conclusiones que faciliten las futuras gestiones a realizar sobre el particular. Es significativo que el estudio comience justificando la posibilidad certa de que España pueda participar en la CEE. Para ello se lleva a cabo un recuento de todas aquellas manifestaciones, realizadas por personalidades estrechamente ligadas al proyecto integrador, que tenían como fin reafirmar el propósito de los Seis de permitir el acceso a otros países al proyecto unitario[37]. Constatada la existencia de la posibilidad de participación de España, el grueso del estudio se dedica a examinar la conveniencia del ingreso de España en el Mercado Común. La memoria reconoce las dificultades políticas que pueden planteárse a España en caso de realizar una solicitud: "Políticamente es de sobra conocida la poca comprensión que han manifestado hacia el régimen español los gobiernos de Europa Occidental; no es necesario demostrar este aserto, ni tampoco merece la pena intentar explicar los motivos de sus pretensiones de interferencia en los asuntos internos españoles. Conviene, sólo, tener presente que, en el momento en que se sometiera a una ratificación parlamentaria la eventual entrada de España en el Mercado Común, podrían entrar en juego las pasiones de partidos políticos y, en parte, al menos, dificultar nuestro ingreso."

Sin embargo, tras argumentar que a los Seis les interesa económicamente la participación de España, que a juicio del informe les beneficiaría sobre todo en la ampliación de sus mercados de productos industriales, se llega a una visión mucho más optimista: "De todas formas, lógicamente, habrían de pesar en el ánimo de los países de la Pequeña Europa, las consideraciones a favor del ingreso con más fuerza que las razones para rechazar nuestra eventual solicitud de ingreso, aunque no fuera ello más que por ser consecuentes con las declaraciones de principios hechas a lo largo de la negociación"

También desde el punto de vista español se señalan diversas razones políticas que aconsejan la entrada de España en el Mercado Común: "Nuestro país que ha conseguido romper el aislamiento internacional que le fue impuesto: con una amplia identificación de criterio con los países hispanoamericanos, con un indudable prestigio entre los árabes; ligado por acuerdos militares y económicos con Estados Unidos, se encuentra que, hoy por hoy, del único concierto internacional del que no forma parte (al menos con la plenitud que su posición, historia y destino le conceden) es el de las organizaciones europeas. Sin esa proyección de nuestra política exterior indudablemente faltaría una de las metas de nuestra política internacional... las peculiaridades de nuestro régimen político no justifican, en forma alguna el habernos excluido de la colaboración europea..."

La conveniencia política no ofrece, por tanto, ninguna duda. No ocurre lo mismo desde el punto de vista económico, ya que, tras pasar revista a las características y a la situación de la economía española desde el año 1951, se detecta que en el caso de un eventual ingreso de España sería del todo imprescindible proceder a una total reestructuración de la

economía española para evitar una incorporación en situación de desventaja. "Nuestro sistema continúa influido por las pasadas de moda teorías autárquicas... nuestra legislación económica sigue aferrada, en parte, al principio autárquico quizá influida no sólo por consideraciones de tipo económico sino políticas, y del orden de la defensa nacional, que constituyen en el plano económico una traba de importancia para nuestro desarrollo. Sería por tanto necesario, pasando revista a las diferentes fuentes de producción y al sistema económico total, asentarlo sobre los patrones que han rendido frutos en las economías de otros países".

Tras enumerar toda una serie de modificaciones económicas necesarias para facilitar la incorporación de España a la CEE, y descartar otras posibilidades como la EFTA[38] y la Unión Iberoamericana de Pagos[39] como vías para el desarrollo de la economía española, se llega a la determinante conclusión de que: "Las únicas perspectivas interesantes para nuestro país, para salir de la actual lentitud de su desarrollo económico, sería una incorporación en las tareas del Mercado Común Europeo, ya que el dilema que se plantea es permanecer aparte, con lo que nos condenaríamos a la asfixia económica o nuestra integración en el mismo, lo que quizá actuaría como un revulsivo con todas las ventajas o inconvenientes que ello implique, pero que tal vez fuera vitalizador para nuestro anquilosado organismo económico, por los efectos de una libre y sana competencia"

En definitiva, según se desprende de este estudio, el Ministerio de Asuntos Exteriores reconoce no sólo la importancia política que supondría para España su ingreso en el Mercado Común sino la incidencia que éste ejerce, por sí mismo, en la economía española. El Mercado Común es considerado como la única vía interesante para el desarrollo económico de España, aunque se sabe que el ingreso en el mismo, además de entrañar dificultades políticas, supone la necesidad de una reestructuración económica que aleje a España de la autarquía y le acerque a la economía de mercado. Por tanto, el Ministerio es consciente de que es necesario un período de adaptación que permita preparar a la economía española lo suficiente como para no estar en una grave situación de desventaja a la hora de un eventual ingreso. Para ello, había que erradicar el sistema autárquico.

Desde el Palacio de Santa Cruz hasta 1960 no se estableció ningún contacto directo con el Mercado Común. Sin embargo, las autoridades económicas prepararon el camino hacia el mismo mediante la adopción de medidas económicas dirigidas a conseguir una estabilización que equilibrara la economía interior y el comercio exterior y una liberalización que aumentara la flexibilidad de los mercados. Las relaciones económicas exteriores de las naciones europeas, a las que se dirigía alrededor del 70% de las exportaciones españolas, quedaban integradas en los organismos de cooperación europea lo que hacia del todo necesario ingresar en este sistema. Así, se dirigieron los esfuerzos a establecer contactos con organizaciones que ayudasen a adoptar las medidas económicas necesarias para conseguirlo. A partir de 1959, España, que figura ya como miembro asociado del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial de Reconstrucción y Fomento (4 de julio de 1958), estableció de acuerdo con dichos organismos, el Plan de Estabilización, incorporándose como miembro de pleno derecho a la OECE en dicho año. A partir de esta fecha, España entra decididamente en una fase de liberalización de su economía, alineándose progresivamente con la de Europa. El conocido Plan de Estabilización significaba la liberalización de la economía española, la apertura de su comercio y sentaba las bases económicas para nuestra incorporación a los organismos europeos.

La incorporación a Europa pasaba a ser el objetivo prioritario de la política exterior. Pero, la CEE obligaba a España a cumplir con unos requisitos, políticos y económicos, que aún no poseía. Mientras con el Plan de Estabilización se trataba de conseguir los segundos, el Ministerio de Asuntos Exteriores seguía muy de cerca la actividad que se desarrollaba en las instituciones europeas. Los embajadores de París y de Bruselas mantenían informado al ministro Castiella de su desarrollo[40]. Interesaba participar en el ámbito europeo pero eligiendo con cautela la vía y sopesando las condiciones. Los principios establecidos en los Tratados de Roma daban lugar a interpretaciones distintas y permitían soluciones variadas. Se seguían atentamente aquellos temas que podían ayudar a definir el acuerdo que en su día podía llegar a establecerse. Por ejemplo, interesaban las negociaciones de ingreso de Turquía y de Grecia, ya que la necesidad de contar con ayuda económica de la Comunidad para su desarrollo y el problema de competencia que planteaban sus productos agrícolas, eran problemas muy similares a los que encontrara España[41]. Por otro lado, la constitución de la EFTA, por el Tratado de Estocolmo de 4 de enero de 1960, habría otro camino para participar en la cooperación económica europea. Este panorama contribuía a la indefinición de España ante el Mercado Común, ante el cual se optó por "esperar y ver". Una política de compás de espera que queda bien definida en unas declaraciones que el ministro y presidente del Consejo de Economía Nacional, Gual Villalbi, realizó a la prensa valenciana: "Estudiamos, nos documentamos, buscamos diálogos interesantes y establecemos contactos provechosos; con todo ello vamos formando, sin prisas, pero con solidez de convencimiento, el criterio para que España adapte su conducta a lo que nos convenga, sin alegres precipitaciones, pero tampoco incurriendo en rémoras confiadas"[42].

Por fin, el 8 de septiembre de 1960 el gobierno español decide establecer relaciones diplomáticas con la CEE y, de acuerdo con las Autoridades de la Comunidad, pide el establecimiento de las mismas y la aceptación como Jefe de Misión Diplomática del Embajador español en Bruselas, Conde de Casa Miranda[43]. Así, desde el 9 de diciembre de 1960 el gobierno español va a contar con una Misión Diplomática acreditada cerca de la Comunidad Económica Europea[44].

Una vez realizado el acercamiento diplomático el desarrollo de los acontecimientos ligados con el proceso integrador precipitarán un cambio de estrategia de la política exterior española con respecto al proyecto unitario. A fines de 1960, el Ministro de Comercio, Alberto Ullastres, escribe al Ministro de Exteriores, Fernando María Castiella, una carta en la que le expresa la necesidad de dar un paso adelante. Considera que: "en los últimos meses, con el Plan de Estabilización y el nuevo Arancel recién estrenados, la táctica más prudente era la de esperar los acontecimientos sin adoptar decisión. Pero dado que tanto el Mercado Común como la EFTA dan muestras de dinamismo que cada vez los alejan más de nosotros se debería avanzar enviando una nota verbal a ambos organismos, en la que a título de

información y sin prejuzgar la postura española definitiva, se preguntara sobre la acogida que se presentaría a España en caso de solicitar su ingreso"[45].

En agosto de 1961, el Jefe de la Misión de España en Bruselas, advierte del peligro de que se acrecienten las dificultades para que España ingrese en la CEE: "... Si esta opinión mía se confirma, una eventual asociación de España a la CEE será difícil de conseguir y, si se consigue, España deberá pagar un precio alto por la misma. Este precio podría consistir en la renuncia a una ayuda económica considerable... Por otra parte, una plena adhesión de España al Mercado Común también encontraría dificultades de tipo político... Estas dificultades unidas a la falta de interés de la burocracia de la CEE respecto a una posible negociación con España, harán que la posición de nuestro país en una posible negociación con la CEE no sea nada fácil. Incluso me atrevo a opinar que es probable que una vez integradas en la CEE, Gran Bretaña, Irlanda, Noruega y Dinamarca, y asociadas Suiza y Austria (es decir, dentro de un plazo que variará de uno a dos años) la posición negociadora española sea todavía más débil"[46].

Por fin, a finales de año se plantea una nueva orientación de la política exterior española en relación con la integración europea. Ésta viene provocada por la aceleración del proceso de integración europea, surgido tras el cambio de postura de Gran Bretaña ante el Mercado Común con la que se zanjaba la disyuntiva entre la EFTA y la CEE a favor de los Seis. Desde entonces el calendario de la CEE prevé negociaciones con todos los países europeos que lo solicitan. Al margen, de momento, sólo quedaban España e Islandia. El Ministerio de Asuntos Exteriores, en consecuencia, se ve obligado a tomar posiciones[47]. Una vez planteada la nueva estrategia, se dio el paso decisivo el 9 de febrero de 1962. El Ministro de Asuntos Exteriores, Fernando María Castiella, dirigió una carta al presidente del Consejo de la CEE, solicitando en nombre del gobierno español "una asociación susceptible de llegar en su día a la plena integración después de salvar las etapas indispensables para que la economía española pueda alinearse con las condiciones del Mercado Común"[48].

Con la solicitud de ingreso se ponía el broche de oro al viraje español hacia Europa. Tras un largo periodo en el que se había tomado una actitud cautelosa y distante con el proceso de construcción europea, España intentaba su lógica inserción en el panorama europeo. La creación del Mercado Común despertó el miedo a un aislamiento económico que a toda costa se deseaba evitar en un momento en que el sistema autárquico español tocaba a su fin. La integración europea pasó a interpretarse bajo el prisma de las necesidades del Plan de Estabilización y Liberalización. Desde el Ministerio de Asuntos Exteriores se siguieron de cerca todos los acontecimientos relacionados con el proceso de construcción europea, pero sólo tras la firma de los Tratados de Roma se sopesaron en profundidad las ventajas y los inconvenientes de un posible ingreso de España en el mismo y se comenzó a gestionar su preparación. Para ello, se exploró el terreno político que acogería una eventual solicitud de España, y se optó programadamente por una política de compás de espera que la aceleración del proceso de integración europea a fines de 1961 obligaba a romper. El relanzamiento europeo exigía tomar una definitiva resolución ante el proyecto integrador que tuvo lugar, en febrero de 1962, con la petición de asociación a la Comunidad Económica Europea. Con ello, por fin, después de muchos años de distanciamiento, España miraba de frente a Bruselas.

NOTAS

- [1] Para conocer la posición de España ante el Consejo de Europa existe un valioso estudio de MORENO JUSTE, Antonio (1991): "El sentido de las relaciones España-Europa tras el fin de la II Guerra Mundial: El Consejo de Europa 1949-1957", *Cuadernos de la Escuela Diplomática*, n. 6, pp. 109-147.
- [2] Esta cuestión la desarrolla VIÑAS, Ángel (1980): "Autarquía y política exterior en el primer franquismo 1939-1959" en *Revista de Estudios Internacionales*, vol. I.
- [3] Resolución 39 (I) de la Asamblea General de las Naciones Unidas. AG (I-2), sesión plenaria, p. 122.
- [4] Esta idea la esboza LA PORTE, M^a Teresa, (1992) en: *La política Europea del régimen de Franco*. Pamplona: Eunsa, pp. 27-30, con las siguientes palabras: "El contenido político, democrático, y liberal de las iniciativas europeas, estaba defendido precisamente por los grupos europeístas. Sus convicciones liberales, socialistas o democrata-cristianas, eran incompatibles con los principios sustentados por la Dictadura". Esta misma tesis la sostiene ARMERO, José Mario (1978): *La política exterior de Franco*. Barcelona: Planeta, p. 51: "España no fue llamada a participar en ninguna de estas organizaciones (refiriéndose a la CECA y a la CEE) de la Europa Occidental por el carácter totalitario del Régimen".
- [5] La Asamblea General de la ONU revocó las condenas de 1946 el 14 de noviembre de 1950, momento en que la "guerra fría" marcaba ya la beligerancia entre comunistas y anticomunistas. El régimen franquista, aun careciendo de legitimidad democrática, suponía, por su anticomunismo un claro bastión ante el peligro soviético.
- [6] Al respecto ver: LA PORTE, María Teresa: op. cit., p. 27 y MORENO JUSTA, A. (1998): *Franquismo y construcción europea*. Madrid: Tecnos, p. 89.
- [7] Esta tesis la sostiene MORENO JUSTE, Antonio: *Franquismo y construcción...*, p. 95.
- [8] Es el caso de los de París, Roma, La Haya, Bruselas, Londres, Bonn, Lisboa, Berna y Washington.
- [9] ARCHIVO DEL MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIOR (AMAE), Leg. R- 00005913, Exp. 1.
- [10] La Dirección General de Política Económica es la encargada de realizar dicho informe que se fecha en 10 de mayo de 1951. AMAE, Dirección General de Política Económica. Informe: Plan Schuman del 1-5-1951, Leg. R- 00005913, Exp. 1.
- [11] Esta documentación se encuentra distribuida en diversas carpetas del Archivo del Ministerio de Asuntos Exteriores bajo el título de CECA-Documentación. Consta de relaciones de productividad, relaciones de la CECA con empresas, contratos, estadísticas, situación de los productos siderúrgicos, informes financieros...
- [12] AMAE, Dirección de Organismos Internacionales, Informe sobre proyecto de Tratado de la Comunidad Europea, 30-3-1954, Leg. R-3449, Exp. 36.
- [13] AMAE, Organismos Internacionales, Informe: La Comunidad Económica del Carbón y del Acero, 2-7-1954, Leg. R- 010382, Exp. 8.
- [14] AMAE, Organismos Internacionales. Informe sobre la CECA y España del 20-7-1954, Leg. R-010382, Exp. 8
- [15] *Ibidem*
- [16] "El Plan Schuman no es si no una faceta de un plan general de integración económica y política europea (...) dentro de las fórmulas de integración europea, la CECA es el prototipo del sistema supranacional, mientras que otras realizaciones, como la Organización de Transportes y el Pool Verde, se han inclinado hacia métodos más elásticos de la organización intergubernamental de cooperación".

- [17] Sobre esta cuestión en el informe se afirma que: "La política seguida por España, a este respecto, ha sido la de favorecer el sistema de Organismos Intergubernamentales de Cooperación, oponiéndose a las concepciones rígidas federalistas, que tomaban como modelo la fórmula de Autoridad supranacional de la que es ejemplo la CECA".
- [18] El informe expresa tajantemente la importancia del Plan Schuman para nuestro país: "En todo caso, el Plan Schuman, tanto si el éxito le acompaña, como si fracasa en su empeño, representa una revolución tal en la política europea que parece de todo punto necesario que en España se preste a él la atención debida".
- [19] El 4 de enero de 1960 se creó la Asociación Europea de Libre Comercio (EFTA) por el Tratado de Estocolmo que suscribieron Austria, Dinamarca, Noruega, Portugal, Reino Unido, Suecia y Suiza. Tres años antes se había constituido la CEE. Para España la EFTA ofrecía menos dificultades para una asociación que el Mercado Común y sólo tras la apuesta de Gran Bretaña por este último el gobierno español se definiría por la Europa comunitaria.
- [20] Los embajadores de Roma (E.G. de Amezua) y de París (José Rojas) remiten diversas cartas que tienen por objeto informar sobre el desarrollo y las consecuencias de la reunión de los Seis en Messina. Al respecto ver AMAE, Conferencia de Messina, Leg-3449, Exp. 31.
- [21] AMAE, Conferencia de Messina, Leg-3449, Exp. 31
- [22] Esta inquietud se advierte en el informe: Resurgir de la idea europea, del 14 de julio de 1955. AMAE, Comité Intergubernamental creado por la Conferencia de Messina, Leg-3449, Exp. 34.
- [23] BASSOLS, Raimundo (1995): *España en Europa, Historia de la adhesión a la CEE 1957-85*. Madrid: Política Exterior, p. 17. "Quienes, sordos y ciegos, seguían creyendo que la CECA era un asunto de simple intención, no podían percibir las intensas vibraciones europeas que encerraban esas palabras (refiriéndose al preámbulo del Tratado de la CECA). El carbón y el acero se manejaron en esa ocasión como un inmenso banco de pruebas de una gran empresa de frustraciones y de decepciones había adoptado un aire ausente y displicente en política exterior, como si nada fuera con nosotros".
- [24] LA PORTE, M^a Teresa: op. cit., p. 76.
- [25] El proceso de aproximación de España a la OECE es examinado por ELORZA, J. (1959): "La OECE y España", *Cuadernos de la Escuela Diplomática*, n. 1 (1959), pp. 9-58 y más recientemente por MORENO JUSTE: *Franquismo y construcción...*, pp. 96-100. Este último afirma que en un informe que la Delegación española ante la OECE envía a Martín Artajo en julio de 1955 se valoraba como una ventaja para la posible solicitud de ingreso de España en la OECE el hecho de que ésta fuera una organización intergubernamental que no conllevaba aparejada ninguna cesión de soberanía y, sobre todo, que facilitaría el acceso a otras instituciones europeas.
- [26] BASSOLS, R., op. cit., p. 14.
- [27] Sus objetivos se señalan en el Decreto de creación. Al respecto ver AMAE, Leg. R-5746, Exp. 26.
- [28] BASSOLS, R., op. cit., p. 28.
- [29] Al respecto ver MORENO JUSTE, A.: op. cit, pp. 152-170.
- [30] CAMARA OFICIAL DE LA INDUSTRIA DE BARCELONA (octubre de 1957): *El Tratado de la CEE (mercado Común Europeo)*, p. 10.
- [31] AMAE, Gestiones preparatorias para un posible ingreso de España en el Mercado Común, 1958-1960. R-006415, Exp. 26.
- [32] "Nuestra solicitud de ingreso en la Euratom, bajo la fórmula de adhesión, nos concedería la plena participación en la Asamblea, en la Corte de Justicia y en el Comité Económico y Social, que son organismos únicos para la CEE y el Mercado Común (los dos primeros también para la CECA) lo cual nos facilitaría grandemente el ingreso en la Comunidad Económica el día que se juzgara conveniente, ya que formaríamos parte de una institución que habría de influir en la eventual decisión a adoptar"
- [33] Para conocer las relaciones que España mantuvo con la Comunidad Europea de Energía Atómica ver AMAE, Leg. R-5914, Exp. 2, Leg. R-9391, Exp. 33, Leg. R-8036, Exp. 3 y 4, Leg. R-9749, Exp. 10 y 11.
- [34] Son el caso del breve cambio de impresiones sostenido con Lord Howe y el Ministro francés M. Baurugarner, por los Ministros de Asuntos Exteriores y Comercio; las conversaciones con el ministro alemán Mr. Erhard, la visita del ministro de Comercio al Sr. Bock, en Viena., las visitas de los Ministros de Exteriores y Comercio a Francia... AMAE, Informe: Posible nueva orientación española en cuanto a la integración europea. Leg. R-6916, Exp. 27.
- [35] Al respecto ver: AMAE. CEE. 1958-1961. Gestiones preparatorias para un posible ingreso de España en el Mercado Común. Leg. R-6415, Exp. 26 y 27.
- [36] AMAE, España y el Mercado Común, Leg. R-6415, Exp. 26.
- [37] Todas ellas se valoran positivamente : " Vemos, pues, que siempre ha existido en el ánimo de los representantes de los Seis la intención de permitir la entrada de otros Estados europeos y no hay motivo para dudar de la sinceridad y el alcance de las mismas." AMAE, España y el Mercado Común, Leg. R-6415, Exp. 26.
- [38] "Hoy día se encuentra en estudio la creación de una Zona de Libre Cambio patrocinada por la OECE. No se puede hacer aún vaticinios sobre su posible alcance... En lo referente a esta organización hay que tener siempre presente que la idea surgió de gran Bretaña como espejuelo para disuadir a los Seis de la creación del Mercado Común... Por otra parte la decidida actitud británica de excluir la agricultura de la Zona de Libre Cambio significa que... para un país en vías de desarrollo como el nuestro no encontraría compensación en sus fronteras a los productos industriales de otros más avanzados, con el consiguiente riesgo para nuestra industria, sin que se le ofreciera una más fácil colocación de sus productos agrícolas"
- [39] "El plan de creación de una Unión Iberoamericana de pagos, que aún no ha pasado del plano teórico, aparte de todas las motivaciones de tipo afectivo y político que pueden suscitarlo, es de problemática realización hoy por hoy. Las economías de los países hispanoamericanos padecen como la nuestra de anemia de capitales, la que no sería lógicamente superada ni solucionada por la mera agrupación de sus posibilidades."
- [40] AMAE, leg. R-5747, Exp. 24.
- [41] LA PORTE, M^a Teresa: op. cit., p. 224.
- [42] *Boletín Particular Confidencial* (febrero de 1959), Volumen XIII, n^o 94, Madrid, 26 de febrero de 1959.
- [43] AMAE, Nota informativa sobre Misión de España cerca de la CECA, 17 de febrero de 1962, Leg. R-015427.
- [44] Asimismo, desde 22 de junio y 5 de julio de 1962, respectivamente, se formalizaron sendas misiones, también de carácter diplomático, acreditadas cerca de la CECA y de la EURATOM.
- [45] AMAE, Carta del Ministro de Comercio al Ministro de Exteriores del 2 de diciembre de 1960. AMAE, Leg.R-6415, Exp. 26.
- [46] AMAE, Carta de Bruselas del 22 de agosto de 1961. Leg.R-6415, Exp. 26.
- [47] Al respecto ver el informe : Posible nueva orientación española en cuanto a la integración europea. AMAE.,Leg.R-6415, Exp. 27.
- [48] MORENO JUSTE: *Franquismo y construcción...*, dedica un apartado a desgranar el mito de la "carta Castiella" concluyendo que éste descansa en la interpretación sesgada de la buena acogida en los medios comunitarios de los términos en que se había realizado la solicitud española.