

Beatriz Pérez de las Heras, Directora de la Revista *Cuadernos Europeos de Deusto*, hace constar que:

El Profesor D. José Manuel Sáenz Rotko es el autor del artículo "Hispania ante Portas: change and continuity of the position of West Germany towards Spain's accession to the European Communities (1977-1985)".

Este artículo ha sido objeto de una evaluación por pares en esta Revista, obteniendo una evaluación favorable, por lo que será publicado en el próximo número 66/2022.

Para que conste y surta los efectos oportunos, firmo el presente documento en Deusto-Bilbao, a 4 de octubre de 2021.



Fdo. Beatriz Pérez de las Heras

Directora de *Cuadernos Europeos de Deusto*

HISPANIA ANTE PORTAS: CAMBIO Y CONTINUIDAD EN EL POSICIONAMIENTO DE LA REPÚBLICA FEDERAL DE ALEMANIA FRENTE A LA ADHESIÓN DE ESPAÑA A LAS COMUNIDADES EUROPEAS (1977-1985)

HISPANIA ANTE PORTAS: CHANGE AND CONTINUITY OF THE POSITION OF WEST GERMANY TOWARDS SPAIN'S ACCESSION TO THE EUROPEAN COMMUNITIES (1977-1985)

José Manuel Sáenz Rotko

Profesor Propio (Titular) de Relaciones Internacionales
Universidad Pontificia Comillas
jmsaenz@comillas.edu

Sumario: I. Introducción.—II. Poderosas razones de índole política.—III. La salida en falso de las negociaciones (1977-1979).— IV. ¿De un giscardazo al siguiente?: la mediación alemana para encarrilar el proceso de ampliación (1980-1982).—V. Un nuevo liderazgo y un renovado marco justificativo para la adhesión española.—VI. El compromiso de Stuttgart (1983).—VII. El capítulo de asuntos sociales tensa la relación hispano-germana y divide al gobierno alemán (1984).—VIII. Todo por la ampliación, todo por Europa (1985).—IX. Conclusiones.

Resumen

En el largo y tortuoso camino de las negociaciones para la adhesión de España a las Comunidades Europeas, Alemania desempeñó un papel decisivo como firme defensor de las aspiraciones españolas y como persistente facilitador de acuerdos políticos en el seno de los países miembro, que posibilitaron finalmente la entrada del país ibérico en el club europeo. El presente artículo tiene como objeto, por un lado, desgranar las razones de la posición y actitud alemanas, arraigadas en la definición del proyecto de integración europea como elemento fundamental de apoyo a su seguridad nacional. Por otro, pretende analizar, con recurso a cuantiosa documentación inédita, la evolución de la política de Bonn respecto de la ronda de ampliación hacia el Sur a lo largo de los ocho años del proceso. Sobre esta base se destacarán los elementos de cambio y continuidad, que venían condicionados no sólo por la evolución del proceso de Transición en España, sino también por el liderazgo político en la República Federal y, por supuesto, las dinámicas e intereses de los Estados miembro en el seno de las Comunidades Europeas. Se detallará, asimismo, el verdadero activismo que la Alemania de Kohl asumió a partir de 1983 para superar los múltiples escollos que amenazaban con retrasar significativamente la culminación exitosa de las negociaciones e incluso hacer descarrilar el proyecto europeísta español.

Palabras clave: Relaciones España-Alemania; política exterior alemana; Comunidades Europeas; ronda de ampliación hacia el sur; Transición española.

Abstract

On the long and difficult road of negotiations towards the accession of Spain to the European Communities, Germany fulfilled a decisive role as firm advocate of Spanish aspirations as well as a persistent facilitator of political agreements between member states that would allow finally the Iberian state to join the EC. This paper aims at detailing the motives of the German attitude, rooted in the definition of the European project as fundamental element of its national interest. Based on numerous, unedited archive material, it will draw a detailed analytic description of the German position along the eight years the negotiation process lasted, highlighting the elements of change and continuity, which resulted not only from the evolution of Spain's transition to democracy but also from changing leadership in Bonn and the dynamics and interests of member states. The activism of the Kohl-led government from 1983 onwards, both on bilateral level as well as multilaterally within the Council, will be addressed with particular detail as it contributed decisively to solve multiple hurdles that threatened to significantly postpone the successful completion of the negotiations, even to make Spain's European project fail.

Keywords: German-Spanish Relations; German Foreign Policy; European Communities; Southern Enlargement; Spanish Transition.

I. Introducción

El mismo día que se logró culminar con éxito las negociaciones para la adhesión de España a las Comunidades Europeas, Felipe González telegrafiaba a Helmut Kohl para agradecerle sus “intensos esfuerzos realizados” y asegurarle “la voluntad decidida del Gobierno Español (...) de contribuir activamente al proyecto histórico de construcción política europea”.¹ El presidente del gobierno expresaba su gratitud siendo perfecto conocedor del papel imprescindible que el gobierno de la República Federal de Alemania había desempeñado en el proceso. En la misma tarde del 29 de marzo de 1985, el embajador de España en Bonn quiso dirigir un agradecimiento personalizado al canciller para felicitarle por el rol que éste —a título individual— había desempeñado en el proceso. “Usted, señor Canciller, mediante su esfuerzo personal ha contribuido decisivamente a las circunstancias y la decisión política” que fundamentaron los constantes esfuerzos y el apoyo del gobierno federal. “España jamás olvidará el papel que la República Federal ha desempeñado en las negociaciones de adhesión.”²

Desde que Adolfo Suárez asumiera la presidencia del Ejecutivo en julio de 1976, la entrada de España en el selecto club de las Comunidades Europeas había sido la primera prioridad de la política exterior para los gobiernos de la Nación. Los esfuerzos por su realización se convirtieron a lo largo de los ocho años que duró el proceso en una verdadera política de Estado, apoyada por el arco parlamentario prácticamente al completo. El objetivo pretendido representaría la vuelta de España a aquella Europa a la que había pertenecido y que había contribuido a moldear a lo largo de siglos; y pondría punto final al reciente ciclo de anormalidad histórica. Por otra parte, contribuiría a potenciar y, finalmente, consolidar el delicado proceso de transición democrática.

Como fuera también el caso en la ronda de ampliación de 1973, las negociaciones técnicas entre España y las Comunidades, mediante el mecanismo intergubernamental previsto a tal efecto por los tratados fundacionales, estuvieron condicionadas por los intereses particulares de los Estados miembro y de sus ciclos políticos. Pero en medida claramente mayor que en la primera ampliación, fue la situación interna de la propia institución supranacional la que complicó sobremanera el proceso y lo prolongó más de lo esperado y necesario. A principios de los años 1980, la integración europea se encontraba en una encrucijada, con unas Comunidades en serio peligro de quedar degradadas a un mero espacio de libre comercio. La eurosclerosis hacía necesaria un consenso en torno a la regeneración del proyecto político; al mismo tiempo, se hacía acuciante una reforma de las políticas y mecanismos de regulación de mercado, especialmente para aquellos sectores que se verían más impactados por la integración de los países del Sur, en primer lugar el agrícola. Estaba igualmente pendiente una reforma del mecanismo de contribuciones financieras con el objeto de satisfacer las demandas británicas y, en un plano más general, un acuerdo para aumentar los medios financieros propios de Bruselas a cuenta de los presupuestos nacionales.

En este entorno volátil y delicado, España contó en el camino hacia su plena integración en Europa con el apoyo convencido del gobierno federal alemán. Alemania fue sin duda el Estado miembro que más ayudó a España en su empresa. Lo hizo con empeño y determinación y de manera ininterrumpida desde el depósito de la solicitud de adhesión en julio de 1977 hasta la firma del tratado de adhesión en junio de 1985. Al igual que el objetivo de la entrada de España en el club comunitario constituyera para los

¹ Telegrama del presidente González al canciller Kohl, 29 de marzo de 1985. BArch, B136/30367.

² Carta del embajador de España en Bonn, Eduardo Foncillas, al canciller Kohl, 29 de marzo de 1985. Íbid.

gobiernos españoles de la transición un elemento de política de Estado, el respaldo de Bonn a las aspiraciones españolas fue un elemento de continuidad en la política exterior alemana de aquellos años. Por encima de consideraciones ideológicas o coyunturales, los ejecutivos liderados por Helmut Schmidt (SPD) y Helmut Kohl (CDU) compartieron el decidido apoyo a la ampliación. No obstante, hubo matices entre ellos en las razones subyacentes de tal soporte que dieron lugar a enfoques divergentes en la gestión del dossier español; y a diferencias de calado en los resultados de la acción política y diplomática de Bonn, que terminaron teniendo consecuencias decisivas para la hazaña española.

Tanto la ampliación de las Comunidades hacia el Sur en general como las negociaciones de adhesión con España en particular han sido en la última década y media objeto de variados trabajos historiográficos.³ La dimensión específica del papel de Alemania no había sido atendida en profundidad hasta las recientes publicaciones de Antonio Muñoz Sánchez y Carlos Sanz Díaz.⁴ A ambos autores les es común la atención al período cronológico comprendido entre 1978 y finales de 1982 —es decir a la primera fase de las negociaciones de adhesión— y a cuestiones particulares, como la de la simultaneidad de las adhesiones española y portuguesa en el caso de Sanz Díaz. Walther L. Bernecker aporta un marco interpretativo en clave político-social al contextualizar las

³ Sobre las negociaciones de adhesión de España a las Comunidades Europeas, véase Enrique González Sánchez, «Las negociaciones de adhesión de España a las Comunidades Europeas desde abril de 1984 hasta su conclusión», *Revista de Instituciones Europeas* 12 (1985): 439-464; Fernando Morán, *España en su sitio* (Barcelona: Plaza y Janes, 1990); Raimundo Bassols, *España en Europa. Historia de la adhesión a la CE* (Madrid: Política Exterior, 1995); Juan Crespo MacLennan, *Spain and the Process of European Integration, 1957-85* (Londres: Palgrave Macmillan, 2000); Juan Crespo MacLennan, *España en Europa, 1945-2000. Del ostracismo a la modernidad* (Madrid: Marcial Pons, 2004); Ricardo Martín de la Guardia, «In Search of Lost Europe: Spain», en *European Union Enlargement. A Comparative History*, ed. por Jürgen Elvert y Wolfram Kaiser (London y Nueva York: Routledge, 2004), 93-111; Matthieu Trouvé, *L'Espagne et l'Europe. De la dictature de Franco a l'Union Européenne* (Bruselas, Peter Lang, 2008); María Elena Cavallaro, *Los orígenes de la integración española en Europa* (Madrid: Sílex, 2009); Vanessa Núñez Peña, *Entre la reforma y la ampliación (1976-1986). Las negociaciones hispano-comunitarias en tiempos de transición y approfondissement* (tesis doctoral inédita, Madrid: Universidad Complutense de Madrid, 2013); Francisco Villar, *La Transición exterior de España. Del aislamiento a la influencia (1976-1996)* (Madrid: Marcial Pons, 2016); Ángeles González-Fernández, «La tutela europea. Estereotipos, enfoques y estrategias para la integración ibérica en las comunidades europeas (1977-1985)», *Mélanges de La Casa de Velázquez* 48, n° 1 (2018): 287-308. Para una visión general de la ampliación hacia el Sur, véase Robert Bideleux, «The Southern Enlargement of the EC», en *European Integration and Disintegration*, ed. por Robert Bideleux y Richard Taylor (Londres: Routledge, 1996), 127-153; y Jürgen Elvert y Wolfram Kaiser, eds., *European Union Enlargement. A Comparative History* (London y Nueva York: Routledge, 2004).

⁴ Véase A. Muñoz Sánchez, «Un padrino en Europa. La República Federal de Alemania y España durante la presidencia de Adolfo Suárez», en *Adolfo Suárez y la transición política*, ed. por Manuel Redero San Román (Salamanca: Ed. Universidad, 2017); Carlos Sanz Díaz, «La República Federal de Alemania ante los procesos de adhesión de Portugal y España a las Comunidades Europeas (1974-1986)», en *En transición: Europa y los retos de la representatividad*, coord. por Julio Prada Rodríguez, Emilio Grandío Seoane y José Ramón Rodríguez Lago (Madrid: Catarata, 2020), 83-103; Carlos Sanz Díaz, «L'Allemagne et l'élargissement de la CEE, 1977-1985. La question de l'entrée simultanée du Portugal et de l'Espagne dans les Communautés européennes», en *L'adhésion de l'Espagne à la CEE (1977-1986)*, dir. por Damián Alberto González Madrid, Sergio Molina García y Manuel Ortiz Heras (Bruselas: Peter Lang, 2020), 185-204. Una temprana valoración de los intereses alemanes en relación a la ampliación hacia el sur la ofrece Christian Deubner, «The southern enlargement of the European Community: opportunities and dilemmas from a West German point of view», *Journal of Common Market Studies*, 18, n° 3 (1980): 229-245.

razones, estrategias y acciones de Bonn respecto de la adhesión española en el panorama más amplio de las relaciones hispano-alemanas durante la transición.⁵

El presente estudio pretende dar continuidad y completar las citadas investigaciones. Por una parte, profundiza en el análisis del período entre 1977 y 1982 mediante la valoración crítica de cuantiosa documentación archivística no utilizada con anterioridad, que abre nuevas líneas de interpretación sobre la posición de la RFA respecto de la integración española en las Comunidades durante el gobierno de Helmut Schmidt. Por otra parte, construye un análisis detallado del período álgido de la negociación de adhesión (1983-1985), no realizado hasta la fecha por la historiografía.⁶ Las fuentes que fundamentan la investigación proceden mayoritariamente de la amplísima documentación primaria —inédita— de la Cancillería (*Bundeskanzleramt*), el Ministerio de Asuntos Exteriores (*Auswärtiges Amt*) y el Ministerio de Economía (*Bundesministerium für Wirtschaft*) que el Archivo Federal (*Bundesarchiv*) atesora de Coblenza. La complementan documentos de la misma procedencia, editados en la serie *Akten zur Auswärtigen Politik der Bundesrepublik Deutschland*, así como de fondos documentales personales de Felipe González, hechos accesibles en 2020 a través del Archivo de la Fundación Felipe González.

II. Poderosas razones de índole política

Alemania fue durante todo el proceso de adhesión de España un sólido apoyo para los gobiernos de Madrid. El marco del respaldo lo constituían razones de índole política. Durante el tardofranquismo, Bonn había tutelado el aperturismo y promovido el europeísmo en España a través de las fundaciones del SPD y de la CDU, la primera a las órdenes directas de los gobiernos de Brandt y Schmidt.⁷ El apoyo a las aspiraciones de convertirse en miembro de las Comunidades Europeas no era sino la continuación natural de esta política entendida como respaldo al proceso de democratización. Las perspectivas de entrada en la organización supranacional europea, símbolo de prosperidad económica y libertad política, debían actuar de catalizador.

No formaron parte de la ecuación intereses económico-empresariales. Hans-Dietrich Genscher, que representaba a Alemania como ministro federal de Asuntos Exteriores desde 1974 a 1992 (acompañó por tanto el proceso en todas sus etapas),

⁵ Véase Walther. L. Bernecker, «L'Allemagne et l'élargissement de la Communauté européenne dans les années 1980», en *L'adhésion de l'Espagne à la CEE (1977-1986)*, dir. por Damián Alberto González Madrid, Sergio Molina García y Manuel Ortiz Heras (Bruselas: Peter Lang, 2020), 205-230.

⁶ Las fuentes que fundamentan la investigación proceden mayoritariamente de la amplísima documentación primaria —inédita— de la Cancillería (*Bundeskanzleramt*), el Ministerio de Asuntos Exteriores (*Auswärtiges Amt*) y el Ministerio de Economía (*Bundesministerium für Wirtschaft*) que el Archivo Federal (*Bundesarchiv*) atesora de Coblenza. La complementan documentos de la misma procedencia, editados en la serie *Akten zur Auswärtigen Politik der Bundesrepublik Deutschland*, así como de fondos documentales personales de Felipe González del Archivo de la Fundación Felipe González. Se utilizarán las siguientes abreviaciones: BArch: Bundesarchiv; AAPD: Akten zur Auswärtigen Politik der Bundesrepublik Deutschland (München: De Gruyter Oldenbourg); AFG: Archivo de la Fundación Felipe González.

⁷ En relación al papel de Alemania y sus fundaciones políticas, véase Walther L. Bernecker, «Alemania ante el cambio de régimen en España», en *Claves internacionales en la Transición española*, ed. por Óscar Martín García y Manuel Ortiz Heras (Madrid: Catarata, 2010), 174-197; A. Muñoz Sánchez, *El amigo alemán. El SPD y el PSOE de la dictadura a la democracia* (Barcelona: RBA, 2012); A. Muñoz Sánchez, *Von der Franco-Diktatur zur Demokratie. Die Tätigkeit der Friedrich-Ebert-Stiftung in Spanien* (Bonn: Dietz Verlag J.H.W. Nachf, 2013); N. Urigüen López de Sandalino, *A imagen y semejanza. La democracia cristiana alemana y su aportación a la transición española* (Madrid: CSIC, 2018).

confesó tajantemente que la adhesión española era “necesaria políticamente”, pero “de ninguna manera se sostenía desde un punto de vista exclusivamente económico”.⁸

Fortalecer la democratización fue, por supuesto, también el fundamento justificativo para los demás Estados miembro que conformaban el grupo de los Nueve, cuando en septiembre de 1977 el Consejo aceptó la candidatura española. Pronto se evidenciaría la debilidad de este compromiso por razones políticas; los costes de la ampliación para unos, y los perjuicios de la misma para los intereses comerciales de otros Estados rebajaron el apoyo comunitario a la entrada del país ibérico. Para Alemania, al contrario, la necesidad de integrar a España en Europa no dejó de ser en ningún momento el motor principal de su apoyo a la causa hispana.

Asumida la Jefatura del Estado por el rey Juan Carlos, y a medida que Madrid fue definiendo entre 1975 y 1976 su voluntad de integrarse económica y políticamente en Europa occidental, el gobierno de Helmut Schmidt formuló el respaldo explícito y vehemente a las aspiraciones europeístas ibéricas como instrumento más adecuado para favorecer su avance por el camino de la democratización. Bonn aprovechó sendos encuentros bilaterales a nivel ministerial con el titular de Exteriores, José María de Areilza (8 y 9 de enero), y con Manuel Fraga Ibarne (4 de marzo), en aquel momento vicepresidente segundo del Gobierno para Asuntos del Interior, para explicitar la vinculación entre el apoyo alemán orientado a “allanar el camino de un acercamiento cada vez más estrecho a la Comunidad” y los progresos de las reformas políticas internas. El amparo alemán no fue meramente verbal; en junio de 1976 —todavía con Carlos Arias Navarro presidiendo el gobierno— el canciller alemán avalaba frente al presidente francés que se retomara a la mayor brevedad las negociaciones con España para la ampliación del tratado comercial con las CCEE, firmado en 1970, que Madrid llevaba tiempo anhelando, y culminarlas antes de finales de año, porque “el gobierno español necesita éxitos en política exterior para asegurarse del apoyo del pueblo para sus esfuerzos de democratización de la vida pública”⁹.

Durante el primer semestre de 1977, incluso antes de que España formulase formalmente su solicitud de adhesión, el gobierno de Helmut Schmidt había definido sus líneas estratégicas para las negociaciones de ampliación con Grecia, Portugal y España.¹⁰ Un elemento central fue la expectativa que la incorporación de nuevos países democráticos estuviera al servicio de la estabilización a largo plazo de la democracia en Europa y, con ello, del refuerzo del bloque occidental, especialmente en su flanco suroccidental. Para Alemania, que como país dividido vivía la Guerra Fría de una manera especialmente intensa, no se trataba tanto de una cuestión ideológica como de seguridad. El respaldo a la vía democrática de Suárez, quien había definido la adhesión como objetivo prioritario de su política exterior, pasaba también por facilitar el camino hacia Bruselas en la medida de lo posible. No era éste, pues, sólo un fin en sí mismo, al servicio de la estabilización de España, sino también un medio para fortalecer Occidente “frente al reto comunista de Europa Oriental”.¹¹

⁸ Conversación del ministro Genscher con el presidente de la Comisión Europea Delors en Bruselas. 23 de enero de 1985, AAPD 1985, documento 19.

⁹ Memorando del Ministerio de Asuntos Exteriores alemán (16/7/1976) para la cumbre germano-francesa de julio de 1976. BArch, B136/11866.

¹⁰ La evaluación de razones, ventajas, riesgos y la línea de acción política derivada están contenidas en el Memorándum del Comité de Secretarios de Estado de Asuntos Europeos sobre la ampliación de las Comunidades Europeas, 10 de junio de 1977. BArch, B136/23598.

¹¹ *Ibid.*

Por otra parte, a ojos de Schmidt la ampliación debía contrarrestar la debilitada cohesión interna de la Comunidad. Pretendía un mayor grado de integración económica, fortalecer la cooperación en política exterior y avanzar en la comunitarización de los procesos de decisión. El concepto de ampliación acompañada de una mayor grado de integración guiaría la posición diplomática y negociadora de su gobierno, si bien no llegó a concretar la vinculación ni causal ni final de ambas dimensiones.

También jugó un papel la consideración del peso de la Comunidad en el mundo: los tres futuros miembros engrosarían el mercado común y reforzarían la base para actuar respecto de retos políticos y económicos de dimensión global. Portugal y España actuarían, según la visión de Bonn, como puentes para desarrollar las incipientes relaciones con el mundo árabe, América Latina y África subsahariana, espacios en los que éstos —por motivos históricos, culturales, lingüísticos o geográficos— estaban mejor posicionados.¹²

Fueron, pues, consideraciones de medio y largo plazo las que determinaron la posición de Alemania respecto de la ampliación, marcadas más por el entorno geopolítico global y la coyuntura económica y política continental que por razones que podían emanar de una valoración intrínseca o exclusivamente vinculada a intereses económicos, comerciales o sociales de corte doméstico.

La evaluación de dificultades y riesgos estuvo igualmente marcada por el realismo. Tuvo, análogamente, un enfoque más global que nacional. Al tiempo que se reforzaba el flanco mediterráneo con tres nuevos miembros debía quedar preservada la relación existente con otros terceros países de la región, basada en la importación, en condiciones preferenciales, de precisamente aquellos productos agrícolas cuya demanda interna quedaría satisfecha con la producción que aportarían Grecia, Portugal y, principalmente, España. Especial preocupación merecía en este sentido la suerte de Turquía. Las relaciones bilaterales con Ankara revestían una singular relevancia dado el alto número —cerca de cinco millones— de ciudadanos turcos y sus descendientes residentes en Alemania. Tampoco quedaron fuera del análisis los efectos paralizantes de la ampliación sobre otros retos acuciantes de la Comunidad, relacionados con su reforma y profundización, pues el proceso negociador ocuparía buena parte de la energía de las instituciones y de la política europea de sus miembros.

También llegaron a dibujarse amenazas de carácter doméstico, tanto en términos económicos como sociales: el coste financiero, difícilmente cuantificable, y el reparto de cargas entre los socios, además en un entorno económico-financiero marcado por la persistente crisis económica; los efectos disruptivos de la libre circulación de trabajadores para el tensionado mercado laboral; y las consecuencias para determinados sectores de la agricultura alemana como el vitivinícola y el pesquero.

Con todo, pesaron más las ventajas que los inconvenientes. En perspectiva comparada respecto de sus socios comunitarios, en especial Francia, los peligros de la ampliación eran limitados. Schmidt le confió a Suárez que los problemas que arrojaba la integración de los tres aspirantes del sur “no debían ser sobrevalorados” y que podían ser superados mediante la aplicación de “períodos transitorios adecuados”.¹³ Además, cualquier decisión distinta a la de un sí incondicional a la integración de España en Europa habría contradicho los esfuerzos de la acción exterior alemana en pro de la liberalización

¹² B136/17910, Memorando del AA al BMW del 3 de septiembre de 1981.

¹³ Documentación relativa a la visita del presidente Suárez a Bonn el 3 y 4 de noviembre de 1977. BArch, B136/17378.

política durante el lustro anterior. La decisión política quedó formalizada el 21 de septiembre de 1977 mediante la resolución favorable de parte del gabinete del gobierno federal al proceso de adhesión española.¹⁴

III. La salida en falso de las negociaciones (1977-1979)

En perspectiva retrospectiva, en los ocho años que separaron la solicitud de adhesión de la firma del tratado de adhesión se distinguen tres etapas claramente delimitadas: (i) los 20 meses entre la remisión de la solicitud en julio de 1977 y la primera ronda de negociaciones entre la delegación española y los representantes de los Estados miembro en febrero de 1979; (ii) una primera fase de negociaciones entre 1979 y 1982, que generó más dudas sobre la viabilidad de la ampliación que resultados palpables; (iii) la etapa de la “verdadera” negociación, una vez recuperado el interés compartido por los principales actores de culminar el proceso con éxito (principios de 1983 hasta marzo de 1985).

De los ocho años, los primeros seis estuvieron marcados por un agotador letargo. José Pedro Pérez-Llorca, quien había relevado a Marcelino Oreja al frente del Palacio de Santa Cruz en 1980, resumía la sensación —no exenta de frustración— que acompañaba a los políticos y diplomáticos españoles encargados de las relaciones con Bruselas: “el principal problema de la negociación fue la imposibilidad de comenzar a negociar los verdaderos temas”.¹⁵

El posicionamiento alemán en la fase temprana del proceso estuvo fuertemente condicionado por la evolución del proceso de transición en España y el impacto que sobre ella ejercía la dinámica de negociación entre España y la Comunidad. Schmidt y Genscher contaron con informaciones constantes a través de los canales diplomáticos y gubernamentales habituales, pero también de parte de la Fundación Friedrich Ebert y del propio Willy Brandt, que mantenía contactos con destacados miembros del gobierno español como de la oposición. Fueron especialmente sensibles a la evolución de la opinión pública, que debía soportar la política de Suárez y del rey.

Entre 1977 y 1980, los encuentros bilaterales experimentaron un fuerte impulso. Entre 1977 y mediados de 1980 visitaron Alemania los ministros españoles de Asuntos Exteriores, del Interior, de Defensa, Finanzas, Transporte y Comercio. Adolfo Suárez fue recibido por Helmut Schmidt en noviembre de 1977 y en febrero de 1980 y el rey Juan Carlos realizó una visita de Estado en abril de 1977. A Madrid viajaron los ministros federales de Exteriores (en dos ocasiones), Economía, Finanzas, Agricultura, del Interior y de Investigación y Tecnología. El canciller visitó España en enero de 1980, además de aprovechar un viaje privado para entrevistarse con el rey y Suárez en enero de 1977.

La posición de Alemania en el seno de los Nueve estuvo inicialmente marcada por un esfuerzo serio y sostenido en favor de compromisos orientados a definir el marco estructural de los capítulos de negociación y de fijar una posición comunitaria que, en los

¹⁴ Acta de la 40ª reunión del gabinete del gobierno federal, del 21 de septiembre de 1977. https://www.bundesarchiv.de/cocoon/barch/0000/k/k1977k/kap1_1/kap2_39/para3_9.html

¹⁵ Trouvé, *L'Espagne ...*, 354.

Cuando el gobierno de Calvo-Sotelo cesó el 1 de diciembre de 1982, seis de los 16 capítulos a negociar habían sido cerrados y otros siete se encontraban en fase avanzada, aunque apenas se habían explorado los más espinosos de agricultura y pesca, en los que se decidiría el éxito o fracaso de la negociación. Véase De la Guardia, “In Search of Lost Europe”, p. 104.

apartados menos espinosos, fuera propicia a facilitar avances rápidos en la negociación con España. La intensidad con la que los representantes alemanes en el Consejo intervinieron en la negociación interna no fue, sin embargo, entusiasta ni dejó entrever que Alemania estuviera dispuesta a significarse de manera destacada en favor de los aspirantes ibéricos.¹⁶

Durante su visita a Bonn en noviembre de 1977, con la que cerraba su primera gira por las capitales europeas como presidente democráticamente elegido, Adolfo Suárez no vio colmadas sus expectativas de una promesa efusiva de la República Federal como garante de una rápida y exitosa culminación de la adhesión. Schmidt posicionó la “decidida voluntad de Alemania respecto del ingreso español”¹⁷ al mismo nivel que la voluntad que existía en el conjunto de la Comunidad Europea, lo que podía dar a entender que Alemania no se destacaría en las negociaciones a favor de España. Al mismo tiempo, el canciller quiso concienciar a su homólogo de las graves dificultades que emanaban de las resistencias francesas e italianas y de lo tortuoso del camino que se emprendía; aconsejó la aceptación de períodos de transición largos y enfrió las expectativas que Willy Brandt había suscitado durante un reciente encuentro en Zarzuela sobre un Plan Marshall para Europa del Sur.¹⁸ El diario *El País* destacó la frialdad de Schmidt¹⁹, mientras *Ya* calificó las conversaciones en Bonn como las más difíciles de las mantenidas por Suárez con los jefes de gobierno de los Estados miembro y auguró la posibilidad de que el apoyo de Alemania podía quedarse “en meras palabras”²⁰.

Muy distinta fue la valoración por parte de la prensa alemana, que resaltaba la afirmación del canciller que en Alemania “todo el mundo está dispuesto a hacer sacrificios si hicieran falta” para realizar la entrada de España;²¹ y consideraba que las opciones de coronar con éxito las negociaciones habían mejorado al situarse Alemania como “intercesora al lado de España”²². La disparidad de percepciones evidencia una diferencia clara de expectativas. No cabe duda de que las expectativas españolas —tanto de su gobierno como de la opinión pública— respecto del camino hacia Europa habían sido inicialmente idealistas. Se subestimaron la complejidad institucional, la dificultad técnica y la duración necesaria para su ejecución, así como la dureza de las posiciones negociadoras de los Estados miembro. El progreso lento de las negociaciones, incluso en los capítulos considerados *a priori* menos espinosos, acompañado de lo que parecía a ojos españoles un creciente desinterés por el dossier español —especialmente tras promulgarse la Constitución en diciembre de 1978— significaron un primer baño de realismo que rebajó el entusiasmo social de cara a Europa.

Helmut Schmidt no había pretendido desalentar a sus interlocutores españoles. Siendo fiel a su estilo hiperrealista, quiso ajustar las expectativas hispanas al marco real existente, pero pronto se percató que el factor psicológico era central. Tanto Suárez como el rey habían incidido en que la crisis económica que azotaba España podía disminuir el apoyo de los empresarios españoles al proyecto europeísta si desde Bruselas no llegaban señales que pudieran interpretarse como expresiones inequívocas de la voluntad de

¹⁶ Guion del ministerio federal de Asuntos Exteriores para la conversación del canciller Schmidt con el rey Juan Carlos el 20 de abril de 1977, 18 de abril de 1977. BArch, B136/23598.

¹⁷ Documentación referente a la visita del presidente Suárez a Bonn el 3 y 4 de noviembre de 1977. BArch, B136/17378.

¹⁸ *Ibid.*

¹⁹ *El País*, 3 de noviembre de 1977.

²⁰ *Ya*, 4 de noviembre de 1977.

²¹ *Die Welt*, 5 de noviembre de 1977.

²² *Stuttgarter Zeitung*, 5 de noviembre de 1977.

avanzar con pasos decididos en el proceso de adhesión. Conforme la situación interna española daba señales de creciente inestabilidad y en la opinión pública crecía el recelo respecto de Bruselas por lo que se percibía como estrategia dilatoria de la Comunidad — las negociaciones técnicas no se iniciaron fácticamente hasta el segundo semestre de 1979—, aumentaba el papel catalizador que Alemania fue asumiendo en el Consejo para generar una voluntad comunitaria más convencida a favor de la integración y para dar pasos significativos en las negociaciones.

En este ejercicio, Bonn recurría una y otra vez a las razones políticas que fundamentaban la ampliación. Genscher resaltaba vehementemente que las dinámicas de política interior, como lo eran las elecciones presidenciales francesas de primavera de 1981 merecían ser respetadas, pero no podían justificar la obstaculización de todo progreso, pues el camino de España hacia Europa estaba íntimamente relacionado con la estabilización interna y su consolidación democrática. “Una dilación excesiva de las negociaciones de adhesión podría resultar en un efecto diametralmente opuesto”, hacía saber a su homólogo francés Jean Francois-Poncet en otoño de 1979.²³

Schmidt tuvo ocasión de volver a percibir el nerviosismo español durante su visita en España a inicios de 1980. Aunque Suárez se esforzara por transmitir una imagen de confianza y seriedad y por resaltar la disposición y preparación española para negociar seria y rápidamente, a nadie se le escapaba la debilidad política a la que las reticencias francesas exponían al presidente español respecto del cumplimiento de su principal objetivo en política exterior. Desde el PSOE, alineado con el gobierno en temas europeos, se interpretaba el peligro en tono aún más amenazante. Miguel Boyer, estrecho colaborador y confidente del líder de la oposición, auguraba un viraje de la opinión pública en contra de Occidente y de la democratización si la Comunidad no aceptaba pronto a España.²⁴

IV. ¿De un giscardazo al siguiente?: la mediación alemana para encarrilar el proceso de ampliación (1980-1982)

Aunque se empleara a fondo, Schmidt no consiguió ablandar a los socios franceses, cuya política de dilación era en los albores de la década de 1980 la principal causa del estancamiento de las negociaciones. Sin éxito le trasladó en febrero a Valery Giscard d’Estaing la necesidad de avanzar más rápidamente con el fin de finalizar el proceso negociador en 1981. La resultante integración de España en las Comunidades a inicios de 1983 debía abonar el terreno para una victoria de las fuerzas centristas en las elecciones generales que España celebraría ese mismo año; y que cimentaría definitivamente la estabilización democrática.²⁵

La respuesta francesa llegó en junio; y fue tajante. Para París, la integración de Portugal y España eran deseables pero imposibles si no se resolvían previamente las cuestiones pendientes de la ampliación anterior y se realizaban las adaptaciones necesarias para afrontar la siguiente. Para la nación gala las prioridades eran la adaptación de la Política Agrícola Común, tarea aún más acuciante si cabe por el exceso de

²³ Conversación del ministro Genscher con el ministro Francois-Poncet, 1 de octubre de 1979. BArch, B136/17909.

²⁴ Conversación de Miguel Boyer con el ministro de Estado de la Cancillería, Gunter Huonker, 7 de febrero de 1980. BArch, B136/13780.

²⁵ Guion para los encuentros del canciller Schmidt con el presidente Giscard d’Estaing, 4 y 5 de febrero de 1980. BArch, B136/17909.

producción esperable tras la entrada de España y un acuerdo sobre el futuro sistema de financiación que hiciera frente a los gastos crecientes y el sobrecoste, todavía sin cuantificar, de la ampliación hacia el sur.

El “giscardazo” significó un frenazo en seco para las negociaciones de adhesión, suscitó desilusión y furia en la clase política española y sembró serias dudas en la opinión pública sobre la viabilidad e incluso el sentido de la adhesión. En cierta medida, la adhesión de España quedó en el aire. Francia bloqueaba el inicio de la negociación de aquellos capítulos que resultarían más complejos y difíciles con la excusa de realizar primeramente una reflexión pausada de los problemas institucionales existentes y las vías de solución.

Si en 1977-1980 la RFA había respaldado el apoyo a la entrada de España en el club comunitario con esfuerzos por iniciar el proceso negociador, el paréntesis preconizado por París la situó en la necesidad de adoptar un papel más decidido, activo y vehemente en la defensa de los legítimos intereses europeístas de España. Bonn reaccionó al órdago francés con una estrategia triple: por una parte, se apresuró a limitar los daños en España en términos de desilusión social y desestabilización política.²⁶ Por otra parte, se redoblaron los esfuerzos bilaterales ante Francia para levantar lo que los negociadores españoles denominaban el “semiveto galo”.²⁷ En tercer lugar, el gobierno alemán trabajó en el seno del Consejo para encarrilar las negociaciones multilaterales sobre las cuestiones intracomunitarias pendientes. La estrategia sirvió para mantener vivas las negociaciones con los países ibéricos y mantener a su vez vivo el europeísmo de los candidatos.

El intento de golpe de Estado de febrero de 1981 confirmó los temores alemanes sobre la fragilidad de la democratización española. Apenas cuatro semanas tras el 23-F, Felipe González fue recibido por la cúspide del gobierno alemán en calidad de “referente de las fuerzas democráticas españolas”²⁸ más que de jefe de la oposición. Trazó ante Schmidt y Genscher un escenario de grave peligro para el futuro de la democracia de España e incluso para la seguridad personal de sus figuras más destacadas, con el rey a la cabeza. La decepción que mostró por lo que consideraba “falta de sensibilidad de europeos y americanos” en un momento crucial para el futuro de su país dejó huella en sus interlocutores. Lo hizo hasta tal punto que en los meses siguientes, el gobierno alemán hizo suyas las propuestas que el líder socialista español había sembrado en Bonn: evidenciar públicamente con mayor ahínco la valoración positiva que las Comunidades y sus Estados miembro hacen de la adhesión española; intensificar y acelerar las negociaciones de adhesión; mostrar expresa y públicamente solidaridad con el proceso de democratización mediante el “apoyo explícito del gobierno y de la posición del rey mediante invitaciones del presidente del gobierno a Alemania”.²⁹

²⁶ En las conversaciones de Calvo-Sotelo con el secretario de Estado von Dohnanyi, el 9 de julio de 1980, y con el ministro Genscher en la misma fecha, los interlocutores alemanes insistieron en la viabilidad del proyecto de adhesión y en el apoyo invariable de Alemania. BArch, B136/17903.

²⁷ Encuentro del ministro Genscher con sus homólogos francés y británico, Cheysson y Lord Carrington, 5 de julio de 1981. AAPD 1981, documento 189. Conversación del canciller Schmidt con el presidente Mitterrand, 7 de octubre de 1981; documentación relativa a la cumbre germano-británica, 18 de noviembre de 1981; documentación relativa al Consejo Europeo de Londres, 26 y 27 de noviembre de 1981. BArch, B136/16996. Documentación relativa a las consultas germano-italianas, 17 y 18 de junio de 1981. BArch, B136/17910.

²⁸ Documentación de la cancillería para la visita del secretario general González, 12 de marzo de 1981. BArch 17381.

²⁹ Conversación del canciller Schmidt con el secretario general González, 18 de marzo de 1981. Íbid.

Apenas cuatro semanas después, el flamante presidente Calvo-Sotelo era recibido en Bonn y Hamburgo con remarcada visibilidad pública y mediática en lo que fue su primera visita al extranjero. Hubo por parte de los anfitriones un esfuerzo notable por resaltar los hitos ya conseguidos en el proceso de negociaciones y por dejar los problemas en un segundo plano. El gobierno federal adujo como éxito el mapa detallado de los retos sobre el que construir a partir de entonces eficaz y constructivamente la negociación política y los avances negociadores alcanzados en determinados capítulos de corte más técnico. Con mayor claridad que entre 1979 y 1980, Schmidt remarcaba frente a Calvo-Sotelo la voluntad irreversible de los Diez —Grecia se había incorporado como décimo miembro de las CCEE el 1 de enero de 1981— de culminar el proceso de adhesión con éxito y el compromiso inquebrantable de Alemania de servir de catalizador del mismo.³⁰ La RFA insistió en el mensaje, a título de medida de creación de confianza, a lo largo de 1981: Genscher reprodujo las mismas ideas optimistas en sendos encuentros con Calvo-Sotelo y con el secretario de Estado para las Relaciones con las Comunidades Europeas, Raimundo Bassols; y el propio Schmidt se la recordó por carta al presidente español en otoño.³¹

Programada por Schmidt como “una importante contribución alemana al refuerzo de la libertad y la democracia en España”³², el presidente federal Karl Carstens realizó en octubre una visita de Estado a Madrid. Se trató de la primera de un jefe de Estado alemán en la larga historia de las relaciones hispano-alemanas. La agenda y los mensajes —cuidadosamente preparados— estaban perfectamente alineados con los objetivos políticos que el gobierno de Bonn se habían marcado para la visita (y que se correspondían al milímetro con el “encargo” de González), a saber: (i) visualizar ante la opinión pública española las excelentes relaciones bilaterales; (ii) animar al gobierno y al pueblo en el camino emprendido hacia Europa resaltando la “pertenencia natural de la joven democracia española a la comunidad de estados occidental”; (iii) apoyar al rey y al gobierno español en su labor de promoción para un Estado de derecho democrático.³³ Según valoración de Schmidt, los objetivos de la visita se habían cumplido y la misma representaba

Respecto de las negociaciones de adhesión —de hecho estancadas—, Schmidt situó la cuestión española como prioritaria en sus contactos bilaterales con los principales socios europeos y la Comisión Europea. Aprovechó sendos encuentros con el nuevo presidente francés y su primer ministro para reclamar la normalización de las negociaciones a nivel técnico, al menos en aquellas temáticas no sensibles para Francia, y definir la posición comunitaria en agricultura y unión aduanera. Al mismo tiempo se cerró en banda a hacer depender la adhesión de la resolución de las reformas internas, pues “retrasaría la adhesión de una manera “políticamente no asumible”; de la misma

³⁰ Documentación relativa a la visita del presidente Calvo-Sotelo y el ministro Pérez-Llorca a Bonn, 22 de abril de 1981. BArch, B136/17381.

³¹ Conversación del ministro Genscher con el presidente Calvo-Sotelo, 12 de junio de 1981. AAPD 1981, documento 167; conversación del ministro Genscher con el secretario de Estado Bassols, 14 de septiembre de 1981, BArch, B136/17903. Carta del canciller Schmidt al presidente Calvo-Sotelo, 9 de noviembre de 1981, *ibid.*

³² *Íbid.*

³³ Informe del canciller Schmidt en la reunión del gabinete del gobierno federal sobre la visita del presidente Carstens a Madrid, 6 de octubre de 1981. BArch, B136/30171.

manera rechazó de plano el globo sonda lanzado por el Elíseo para desvincular la adhesión portuguesa de la española, con el fin tácito de relegar *sine die* la de España.³⁴

Aunque el saliente Giscard d'Estaing no había admitido en el Consejo Europeo de marzo, a pocas semanas del 23-F, más que una mera declaración de apoyo a la democracia española, sin substancia y concreción respecto de su adhesión y lejos de la que Alemania había demandado a instancias de Madrid, el aumento de la presión germana durante el segundo semestre consiguió modificar los postulados de Mitterrand, que al iniciar su mandato había mantenido provisionalmente la línea dura de su antecesor. Al trasladarle a París la responsabilidad por posibles disrupciones políticas internas, que podían saldarse con una pérdida de confianza de la sociedad española en las Comunidades, así como en una revisión de las perspectivas favorables al ingreso en la OTAN, si no retornaba a actitudes más constructivas —Schmidt reclamaba “mostrar la solidaridad con hechos”³⁵—, París se vio forzado a no vetar la declaración del Consejo Europeo de noviembre de Londres; en ella los Estados miembro subrayaban su compromiso con la ampliación hacia el sur y resaltaban la voluntad y necesidad de “avances constantes”.³⁶ El texto había sido preparado en Bonn, desde donde también se había trabajado para asegurar el apoyo británico e italiano al mismo.³⁷

Tras reseñables avances durante el primer semestre de 1982 en los capítulos menos conflictivos correspondientes a unión aduanera, relaciones externas y la Comunidad Europea del Carbón y el Acero, siempre auspiciados por Alemania, el presidente francés abrió un nuevo inciso en junio de 1982 al vincular la ampliación —de facto— a la resolución previa de su financiación y un acuerdo satisfactorio para los productos agrícolas mediterráneos. Las elecciones generales de primavera de 1983, sumadas a una economía gala que evidenciaba resultados todo menos esperanzadores, aumentaron la presión política sobre Mitterrand, quien terminó trasladando su problema doméstico a Bruselas.

El gobierno alemán reaccionó al nuevo órdago francés con el pragmatismo necesario para evitar un segundo *giscardazo*. A los españoles, Schmidt les recomendó seguir negociando —Calvo-Sotelo estaba considerando interrumpir los contactos en Bruselas— y no perder la esperanza, pues las negociaciones para la adhesión del Reino Unido fueron “también de larga duración” y “las interrupciones de las conversaciones no favorecieron a los británicos”³⁸; mientras y con el fin de no dar excusa para paralizar el proceso de ampliación, hacía suyas las reivindicaciones de Mitterrand, pero añadía un corolario que hacían convivir los intereses franceses con el núcleo de las aspiraciones alemanas: (i) los ajustes del acervo debían servir para favorecer una rápida conclusión de las negociaciones con España y Portugal y no retrasarla; (ii) la adhesión de ambos candidatos debía ser simultánea; la Política Agrícola Común debía recibir una orientación

³⁴ Documentación del ministerio de Asuntos Exteriores para la cumbre germano-francesa, 5 y 6 de febrero de 1981. BArch, B136/17910.

³⁵ Conversación del canciller Schmidt con el presidente Mitterrand, 7 de octubre de 1981. BArch, B136/16996

³⁶ Documentación de la cancillería para el Consejo Europeo de Londres, 26 y 27 de noviembre de 1981. BArch, B136/16996.

³⁷ Reunión interministerial entre los gobiernos alemán e italiano, 17 y 18 de junio de 1981. BArch, B136/17910. Consultas periódicas entre los gobiernos alemán y británico, 18 de noviembre de 1981. BArch, B136/16996.

³⁸ Telegrama, del 12 de julio de 1982, de la embajada alemana en Madrid a Bonn sobre la conversación del presidente Calvo Sotelo con el canciller Schmidt del día anterior. BArch, B136/16696.

más liberal y menos proteccionista; (iii) los recursos propios de las Comunidades Europeas no debían superar la barrera del 1% de la base armonizada del IVA.³⁹

Las tesis francesas y alemanas marcaron el llamado “inventario” de la Comisión Thorn sobre los retos de la adhesión española. Fue una suerte de documento de compromiso franco-germano elaborado por una tercera parte, que resultó ser una base eficaz para posteriores negociaciones en el Consejo y para afrontar de manera paralela las adaptaciones internas y las negociaciones con España y Portugal.

V. Kohl, Mitterrand, González y un renovado marco justificativo para la adhesión española

1983 fue el año decisivo para España en su camino hacia Europa y lo fue también para el futuro de las propias Comunidades Europeas. Base de ello fue un alineamiento entre Francia y Alemania para reorientar el proceso de integración europea y una mejora de las relaciones entre Madrid y París. Ambas eventualidades estuvieron condicionadas por la renovación de los liderazgos políticos en los tres Estados en cuestión. François Mitterrand encontró en Helmut Kohl el correligionario —que Helmut Schmidt nunca había sido— a la hora de considerar el proyecto europeo como necesitado de una refundación basado en la visión política de los padres fundadores. Ambos definieron en la voluntad de reposicionar la Comunidad respecto de sus objetivos políticos originarios el camino para defender sus respectivos los intereses nacionales en términos comunitarios, lo que abrió un margen importante para cesiones en relación a la a la entrada de España al club europeo. Al tiempo que el eje franco-alemán renacía, la llegada de Felipe González a la Moncloa renovó la vitalidad del espíritu europeísta del gobierno español y le devolvió la iniciativa, que había perdido un Calvo-Sotelo frustrado y paralizado por la política obstruccionista de Mitterrand.

El cambio de gobierno alemán de otoño de 1982 —la coalición entre SPD y FDP quedó sustituida por otra entre CDU y el mismo partido liberal— no cambió el interés de Bonn por la entrada de España y Portugal en las CCEE; pero sí modificó el grado de compromiso para hacerlo realidad. La base para ello fue una matización de la justificación política: si Schmidt había defendido la adhesión española desde objetivos que entretanto se habían cumplido, al menos en buena medida —la Constitución de 1978 implantó la democracia y el ingreso en la OTAN ancló a España militarmente en Occidente—, Helmut Kohl la consideraba políticamente necesaria como condición de importantes proyectos *futuros*, como era la refundación del proyecto europeo en términos más políticos que económico-comerciales.

Por otra parte, mientras para Schmidt la llegada de España al club bruselense representaba la normalización del papel de España tras la anomalía de la dictadura franquista, el nuevo canciller de la CDU la situaba en un marco histórico-ideológico más amplio y profundo. Para recordar el lugar nuclear de España en Europa invocaba a Carlos V; y utilizaba a Ortega y Gasset para subrayar la vocación intrínsecamente europeísta de la nación española, sin la cual Europa seguiría siendo “un torso”.⁴⁰ Elevaba, pues, la responsabilidad histórica de Europa con España y de España con Europa, a la vez que

³⁹ Carta del canciller Schmidt al presidente Thorn sobre los retos de la ampliación de la CE, 17 de septiembre de 1982. BArch, B136/17910.

⁴⁰ Discurso de mesa del canciller Kohl en la comida en honor al presidente González, 3 de mayo de 1983. BArch, B136/30366.

elevaba la gran oportunidad política de la adhesión a categoría de necesidad para Europa y para Alemania.⁴¹

La consideración de Kohl de la culminación exitosa de la ampliación como prueba de fuego de la viabilidad del proyecto europeo y condición indispensable para crear un *momentum* favorable a posteriores pasos de profundización provocó un salto cualitativo en el grado de respaldo de su gobierno —y de su materialización fáctica—. Bonn se convirtió en el paladín incondicional de las aspiraciones comunitarias de España, sin el cual no se habría realizado la adhesión ni en las condiciones ni las fechas en las que finalmente se hicieron realidad.

El *impasse* de 1980-1982 había generado agotamiento y frustración entre los aspirantes; tampoco sirvió para desatascar la regeneración *ad intra* que la Comunidad necesitaba y que la Francia de Giscard había reclamado. La falta de compromiso sobre la financiación, la reestructuración del gasto o la distribución de las contribuciones no se superó hasta inicios de 1983, coincidiendo con el cambio de liderazgo al frente de los gobiernos de Francia, Alemania y España. Fue la confluencia de intereses y visiones de Kohl y Mitterrand sobre el futuro de Europa, y la capacidad de González de adaptarse inteligente y pragmáticamente a la tesitura del entendimiento franco-alemán, que permitieron en apenas tres años dejar atrás la eurosclerosis para adentrarse en el camino irreversible de la unión política y, de paso, completar la ampliación.

En lo cotidiano, la constelación favorable se materializaba durante los años 1983 y 1984 en una dinámica triangular. Mitterrand y Kohl coincidían en la visión de sus dos países como “los más europeos”⁴² y deducían de ello su responsabilidad particular para liderar el proceso de reformas y avances (en palabras del presidente francés había que “pensar algo”⁴³). Unidos en torno a la misión de rescatar a la Comunidad de la ruina, el eje franco-alemán sirvió de potente motor que arrastró a los demás Estados a asumir el camino de los retos internos con perspectiva y trabajo constructivos. Desde Elíseo se influía sobre Italia y Grecia mientras Bonn centraba los esfuerzos de convicción en Reino Unido y el Benelux para generar las mayorías necesarias en el Consejo.

El segundo elemento del triángulo fue el entendimiento entre Kohl y el recién estrenado presidente González. El primer encuentro —González eligió Bonn en mayo de 1983 como primer viaje oficial al extranjero europeo— había confirmado una amplia sinergia, sorprendente a la vez que grata para Kohl, de la concepción de la política en general y la visión de Europa en particular, tanto en su dimensión del proceso de integración como respecto de las tensiones en el marco de la renovada Guerra Fría. Hubo también una clara afinidad en la visión para el futuro del continente y de la responsabilidad de España para el mismo. Ambos mandatarios coincidían, además, en la

⁴¹ Adenauer ya había señalado el vínculo inseparable entre España y la integración europea cuando durante un viaje a Madrid en 1967 expresaba: “Es mi profunda convicción que la Europa de los Seis no puede ser nuestro objetivo. España tiene que sumarse. Por su ubicación geográfica, su historia, su tradición y su insustituible contribución a la cultura europea, España debe ser también parte de la futura Europa.” Däumer y Grundberger, *Von der Isolierung ...*, 4.

⁴² Conversación del canciller Kohl con el presidente Mitterrand, 24 de noviembre de 1983, AAPD 1983, documento 357.

⁴³ Conversación del canciller Kohl con el presidente Mitterrand en París, 16 de mayo de 1983, AAPD, 1983, documento 143.

voluntad de hacer concesiones importantes —incluso dolorosos sacrificios— para su realización.⁴⁴

La confluencia inauguró una etapa nueva en las relaciones bilaterales, de por sí excelentes, al sumar a los factores enunciados la dimensión catalizadora de una magnífica sintonía personal, que daría lugar con el paso de los años a una profunda amistad.⁴⁵ Tempranamente, Kohl identificó a su homólogo como futuro aliado en el Consejo en pro de más Europa, lo que justificó, si cabe, aún más el apoyo para hacer realidad el acceso de España a toda costa y lo antes posible. Así, cuando González le reclamaba en su primera rueda de prensa conjunta el decidido apoyo del gobierno federal para la adhesión a la Comunidad Europea, Kohl se apresuró a concederlo de la manera más explícita que el gobierno federal lo había hecho hasta aquellas fechas: “Lo quiero recalcar de nuevo: Haremos ahora, durante la presidencia alemana, y después todo lo necesario para posibilitar la entrada de España en la Comunidad, además en fechas cercanas.”⁴⁶

De la reunión bilateral salió un esbozo de estrategia: durante el semestre en curso de la presidencia alemana del Consejo se impulsarían decisiones fundamentales respecto del dossier español y las reformas internas. Éstas darían lugar a intensas negociaciones llamadas a culminar al año siguiente bajo presidencia francesa. El ministro Morán lo resumía acertadamente: se trataba de iniciar bajo liderazgo alemán una dinámica que haría inevitable una culminación exitosa en el plazo de un año.⁴⁷

No hubo un precio que pagar por tal compromiso alemán, pero el regalo con el que González había llegado a Bonn contribuyó sin duda a generar la mejor de las disposiciones: González ofreció lealtad por anticipado al expresar públicamente “comprensión y solidaridad” con la política de Kohl en defensa del despliegue de los Pershing II en suelo alemán, en aplicación de la doble decisión de la OTAN. El líder del PSOE demostró gran finura en el cálculo político —además de asumir el desgaste interno al actuar en contra del criterio del titular de Exteriores— al interpretar correctamente el gran valor que Kohl atribuiría —y la gratitud que acarrearían— sus palabras en un asunto que contaba con el rechazo del SPD, sino que enfrentaba al canciller con buena parte de la opinión pública.⁴⁸ El hecho de que González acompañara la visita a la capital política de la RFA de un viaje a Berlín, apoyando así la pertenencia de la dividida capital histórica a Occidente, fue calificado por Kohl como “declaración de amor” de González a Alemania.⁴⁹

⁴⁴ Conferencia de prensa conjunta del canciller Kohl y el presidente González, 3 de mayo de 1983. BArch, B136/30367.

⁴⁵ Sobre la particular relación entre Kohl y González véase Torreblanca, “Con los dedos de una mano”.

⁴⁶ Conferencia de prensa conjunta del canciller Kohl con el presidente González, 3 de mayo de 1983. BArch, B136/30367.

⁴⁷ Conversación del ministro Genscher con su homólogo Morán, 3 de mayo de 1983. AAPD 1983, documento 127.

A finales de junio, Kohl le confirmaba a González que a raíz de los avances producidos durante la presidencia alemana —tanto a nivel de las reuniones ministeriales con España como los acuerdos del Consejo Europeo— la finalización de las negociaciones de adhesión “hacia mediados del próximo año” seguía siendo “realista”. Carta del canciller Kohl al presidente González, 30 de junio de 1983. AFGG, FER0044723.

⁴⁸ Torreblanca considera éste el “momento definitorio” de la relación personal especial que desarrollarían ambos mandatarios en los siguientes lustros. Véase Torreblanca, «Con los dedos ...», 4.

⁴⁹ Discurso de mesa del canciller Kohl en la comida en honor al presidente González, 3 de mayo de 1983. BArch, B136/30366. La versión final del texto distó considerablemente de los borradores preparados por Exteriores. El desarrollo de la entrevista entre ambos jefes de gobierno y la posterior conferencia de prensa incidieron decisivamente y generaron cambios significativos de última hora orientados a remarcar más explícitamente la cercanía de los países y sus mandatarios, el apoyo alemán a la adhesión española y el

La señal de amor fue respondida con otra de parte alemana cuando al día siguiente —y en presencia de González— el canciller incluyó en su discurso de investidura una referencia expresa al futuro europeo de España, además en el formato que mejor permitía al presidente español presumir de un eje hispano-alemán en la cuestión de la adhesión: “Le aseguro que nosotros, los alemanes, cumpliremos nuestra palabra: aquella palabra que les dimos cuando iniciaron el camino para devolver su país a la comunidad de naciones democráticas. Propugnaremos firmemente y con total decisión la pronta adhesión de España a la Comunidad Europea.”⁵⁰

Kohl acompañó las palabras por hechos: accedió a la petición española de institucionalizar consultas bilaterales con periodicidad anual a nivel de jefes de gobierno y semestral para los ministros de Asuntos Exteriores. España ascendía, pues, al nivel de Francia, Italia y Reino Unido, socios comunitarios con los que Bonn mantenía este mecanismo preferencial. No se trató de una concesión meramente simbólica; fue expresión de la relevancia que Alemania concedía a España; fue también el fundamento para la intensificación de las relaciones bilaterales a lo largo de los siguientes años; y fue un acto consciente del gobierno federal para facilitar a González explotar su visita a Bonn como notable éxito en política exterior.⁵¹

Respecto de París, y basado en la aparente confluencia de visiones para el futuro de Europa, la RFA aprovechó toda ocasión para interceder a favor de España y mediar cara a la reconstrucción de la deteriorada relación franco-hispana, el tercer elemento de la postulada dinámica triangular. Mitterrand terminó asumiendo las ideas de Kohl respecto de que las aspiraciones españolas eran legítimas y su adhesión brindaba a los intereses estratégicos de Francia, entre ellos los comerciales, ventajas a medio y largo plazo. Los argumentos que más mella hicieron en el Elíseo fueron la responsabilidad histórica de Europa con España, por un lado, y el apoyo casi garantizado de España para profundizar la integración europea en su dimensión política. El sugerente cálculo presentado por Kohl por el cual España y Portugal serían imprescindibles para inclinar la balanza de las mayorías en el Consejo a favor de una verdadera Unión Europea resultaba en la inevitabilidad de sumar a ambas.⁵²

Por su parte, González satisfizo la invitación de Kohl para trabajar activamente en mejorar la relación entre Madrid y París, dando para ello señales inequívocas de buena voluntad mediante cesiones en favor de las posiciones e intereses galos, particularmente en cuestiones sensibles para el país vecino.⁵³ En realidad, el gobierno socialista había diseñado esta misma estrategia por su cuenta nada más conquistar la Moncloa. Antonio

agradecimiento por el respaldo de González a la política de Kohl en relación a la doble decisión de la OTAN. El esfuerzo por dar un discurso muy empático y personal llevó al redactor del discurso a introducir sobre la marcha una referencia irónica a Francia (“otro miembro de la familia latina”) que “planteaba dificultades”, que fue tachada de mano de la transcripción facilitada para su publicación en el boletín oficial.

⁵⁰ Diario de sesiones del *Bundestag*, 10ª legislatura, 4ª sesión, 4 de mayo de 1983. <https://dservier.bundestag.de/btp/10/10004.pdf>.

⁵¹ Documentación relativa a la visita del presidente González a Bonn del 3 al 5 de mayo de 1983. BArch, 136/30367.

⁵² Carta del canciller Kohl al presidente Mitterrand, 21 de abril de 1983, AAPD 1983, documento 110; conversación del canciller Kohl con el presidente Mitterrand, 16 de mayo de 1983, AAPD 1983, documento 143; conversación del canciller Kohl con el presidente Mitterrand, 17 de mayo de 1983, AAPD 1983, documento 145; acta de la reunión plenaria de la cumbre franco-alemana en París, 17 de mayo de 1983, AAPD 1983, documento 148; conversación del canciller Kohl con el presidente Mitterrand, 24 de noviembre de 1983, AAPD 1983, documento 357; conversación del canciller Kohl con el presidente Mitterrand, 28 de mayo de 1984, AAPD 1984, documento 150.

⁵³ Véase Villar, *La Transición ...*, 91-92.

Yáñez-Barnuevo, director del Departamento Internacional de la Presidencia del Gobierno, conceptualizaba de manera gráfica este elemento que completaba el triángono: “El camino entre Madrid y Bruselas pasa por París, y Bonn posee la llave de la puerta de París”.⁵⁴

VI. “We agree nothing, unless we agree eveything” (1983)

A los pocos días de la visita de González a Bonn, el núcleo del gabinete fue citado por Kohl para fijar la estrategia del gobierno federal en política europea a corto plazo. Convencido de que la actual configuración del presupuesto comunitario no podía asumir los costes directos de la ampliación y mucho menos los indirectamente vinculados como los ajustes de la PAC y las compensaciones que reclamarían Francia, Italia y Grecia, Genscher advirtió de la posibilidad de una “severa crisis” en el Consejo Europeo, que debía coronar la presidencia alemana. Para evitar que se le responsabilizara a Alemania de una eventual parálisis comunitaria por su inmovilista enfoque frugal, el titular de ministro de Exteriores consideró llegado el momento para abrirse en la negociación multilateral a la posibilidad de superar la barrera del 1% del IVA, que Kohl había heredado de Schmidt.⁵⁵

El canciller asumió la posición de su vice, pero exigió vincular la eventual generosidad alemana a garantías de que los fondos adicionales se distribuyeran en atención a criterios sostenibles, se emplearan eficazmente y ayudaran indispensablemente a acelerar la ampliación. Hans-Dietrich Genscher fue el ideólogo del mecanismo —tan creativo como pragmático—, que creó un vínculo de interdependencia y simultaneidad entre las negociaciones de un nuevo marco de financiación para la Comunidad y aquellas con España y Portugal sobre las condiciones de la adhesión. Fue la propuesta estrella de la presidencia alemana del Consejo y la asumieron los demás Estados miembro durante el Consejo Europeo de Stuttgart de junio. En la práctica se trató de sumar en un paquete los tres retos “financiación, reforma y ampliación”, al hacer depender su resolución entre sí. “We agree nothing, unless we agree everything”, resumía Margaret Thatcher perspicazmente el plan Kohl.⁵⁶

El acuerdo de Stuttgart impulsó la negociación intracomunitaria, pues permitió a los principales miembros salvar sus intereses prioritarios, si bien la complejidad del tema de la financiación y la multitud de intereses particulares hicieron inviable un acuerdo durante el segundo semestre 1983. A Kohl no se le escapaba la creciente impaciencia de la opinión pública española, que, según le recordaba Felipe González, empezaba a albergar “dudas sobre la auténtica voluntad política comunitaria”.⁵⁷ Se esforzó por restar importancia al hecho de que el Consejo Europeo de Atenas no hubiera sido capaz de alumbrar una fecha vinculante para el término de las negociaciones a la vez que confirmaba el “compromiso del gobierno alemán” con la adhesión simultánea de España

⁵⁴ Sanz, «L'Allemagne ...», 198.

⁵⁵ Conversación del canciller Kohl con los ministros de Exteriores, Agricultura y Finanzas en preparación del Consejo Europeo de Stuttgart, 11 de mayo de 1983. AAPD 1983, documento 134.

⁵⁶ Conversación del canciller Kohl con la primera ministra Thatcher, 28 de febrero de 1984, AAPD 1984, documento 64.

⁵⁷ Carta del presidente González al canciller Kohl, 18 de noviembre de 1983. BArch, B136/30367.

y Portugal como tarde a inicios de 1986; y recordó que el condicionamiento de Stuttgart actuaría como la mejor garantía.⁵⁸

Mitterrand había cerrado filas con Alemania en el plano general. En las negociaciones de adhesión con España, no obstante, Francia optó por posiciones maximalistas al considerarlas moneda de cambio para un acuerdo financiero beneficioso. Torpedeó así todo avance significativo bajo presidencia griega. Pero conforme se fue evidenciando la decisión inquebrantable de Alemania de honrar el acuerdo de Stuttgart, se ablandaba también la resistencia francesa respecto de las condiciones concretas de la adhesión. Kohl se quejaba de los Estados miembros, que veían Bruselas sólo como sucursal de banco y forzaban las negociaciones al máximo, no con miras a una mejor y mayor Europa, sino a sus intereses particulares. Frente a ella, el canciller reclamaba una alianza de los Estados fundadores para revitalizar la Comunidad y dotarla de nuevo espíritu político, empresa que requería generosidad y altitud de miras.⁵⁹ Los buenos oficios de Bonn surtieron efecto en noviembre cuando Mitterrand hizo saber que su posición “no era insuperablemente dura” y que “no se le podía dejar colgada” a España, más cuando apreciaba una creciente flexibilidad por parte de la misma y su relación con el gobierno español estaba mejorando.⁶⁰

Para “abrir la puerta de París”, Felipe González había desplegado una intensa actividad bilateral con el país gallo que consolidó una línea de comunicación directa adicional a la multilateral vía Bruselas. Se ha llegado a hablar de la bilateralización de las negociaciones⁶¹, que sumada a la representación indirecta de los intereses españoles ante el Elíseo por parte de la RFA empezaba a dar frutos.⁶² El *Auswärtiges Amt* concluía que el cambio de posición francesa se explicaba con que Mitterrand empezaba a ver en España un futuro aliado intracomunitario que reforzaría el peso de los Estados del sur, con sus intereses y necesidades particulares, frente a los del norte.⁶³

1984 fue finalmente el año de las negociaciones, tanto a nivel intracomunitario como con los candidatos a la adhesión. Los socios llegaron a elevar los fondos propios de las CCEE hasta el 1,4% de la base armonizada del IVA. Fue éste un compromiso entre los principales contribuyentes netos, Reino Unido y Alemania, por un lado, e Italia y Grecia en el otro extremo. Francia, que con la ampliación pasaba de ser país receptor a contribuyente neto, pudo atribuirse el éxito diplomático de fraguar, bajo su presidencia, el compromiso en torno al punto intermedio; el 1,4% se correspondía, además, con sus propios intereses.

A lo largo de todo el año, Thatcher y, en especial, Kohl, recordaban a modo de mantra que el nuevo techo de gasto sólo se activaba cuando los demás temas internos se hubieran resuelto de manera sensata y las negociaciones con España y Portugal hubieran concluido satisfactoriamente. El efecto palanca del condicionamiento se evidenció

⁵⁸ Carta del canciller Kohl al presidente González, 19 de diciembre de 1983. AFFG, FER0044723 (traducción al castellano).

⁵⁹ Conversación del canciller Kohl con el primer ministro Craxi, 23 de septiembre de 1983. AAPD 1983, documento 271.

⁶⁰ Conversación del canciller Kohl con el presidente Mitterrand, 24 de noviembre de 1983. AAPD 1983, documento 357.

⁶¹ Véase Núñez Peñas, *Entre la reforma*

⁶² La mejora en el clima de las relaciones quedaba patente mediante la tónica positiva de las manifestaciones públicas de los mandatarios galos. También la prensa francesa había pasado de una abierta hostilidad a un estilo de información respetuoso y constructivo.

⁶³ Informes de la embajada alemana en París, 19 de enero, 9 de marzo 1984 y 12 de marzo de 1984 y de la Representación Permanente en Bruselas, 20 de enero de 1984. BArch, B136/17910.

cuando el Consejo Europeo ratificó en marzo de 1984 el 1 de enero de 1986 como fecha límite para la integración de los candidatos ibéricos. Cinco años después de haber iniciado el periplo, España y Portugal empezaron a ver la luz al final del túnel.

La fijación de la fecha fue el pistoletazo para la fase verdaderamente caliente de las negociaciones de adhesión. Sobre la agenda estaban ahora los capítulos más difíciles, tanto por la envergadura económica como por su sensibilidad social: agricultura, pesca y unión aduanera (sector industrial y contingentes especiales). Instalado firmemente en la defensa de Stuttgart, Kohl impulsaba en encuentros bilaterales con Reino Unido, Francia, Italia, Bélgica y Luxemburgo avances políticos en la definición de posiciones comunes de los Diez que permitieran tomar postura a España y a desarrollar posteriores negociaciones entre las dos partes. Al tiempo, la cancillería asumió un papel activo para acercar posturas respecto de la fórmula de redistribución financiera, que la premier británica pudiera asumir. El cheque británico pudo ser aprobado por el Consejo Europeo de Fontainebleau de junio.⁶⁴

Desde Madrid, González presionaba para que Alemania siguiese ejerciendo eficazmente de su defensor en esta fase decisiva. Se tocaron aquellas teclas que más impactarían a los amigos alemanes: González le hizo ver a Kohl la “relación psicológica” que para el pueblo español existía entre la membresía de la Comunidad Europea y la pertenencia a la OTAN y la función de “desbloqueo” que la adhesión a la primera ejercería en relación al referéndum sobre la permanencia en la Alianza Atlántica.⁶⁵ Una ampliación con condiciones demasiado severas, llegó a insinuar el ministro Morán, llevaría a su gobierno a replantear tanto la adhesión a las CCEE como la pertenencia a la OTAN, con “consecuencias de largo alcance para España y Europa”.⁶⁶

Que un acuerdo definitivo no fuera posible bajo presidencia francesa se había dado por descontado en primavera, dada la complejidad cada cuestión en sí, además de su condicionamiento mutuo. Pero en junio de 1984 se estuvo más cerca de una rotura de negociaciones que de una solución global. Con su reacción radicalmente negativa respecto de las propuestas de compromiso de la Comisión en agricultura (frutas y hortalizas) y unión aduanera, España quiso mejorar su posición negociadora señalando que prefería ningún acuerdo a uno malo. Pero también consiguió restar *momentum* a la dinámica negociadora. Al igual que no fue particularmente productivo el semestre que siguió a la pujante presidencia alemana, los seis meses de liderazgo irlandés tras Fontainebleau tampoco alumbraron avances notables.

VII. El capítulo de asuntos sociales tensa la relación hispano-germana y divide al gobierno alemán (1984)

⁶⁴ Documentación para la visita del canciller Kohl a Luxemburgo el 20 de enero de 1984, BArch B136/17910. Conversaciones entre el ministro Genscher y el ministro Andreotti (24 de enero; doc. 17), el canciller Kohl con el presidente Mitterrand (2, 24 y 28 de febrero, 20 y 28 de mayo; doc. 29, 30, 59, 64, 146, 147, 150), el canciller Kohl con el primer ministro Martens (16 de febrero; doc. 47), el canciller Kohl con el primer ministro Craxi (24 de febrero; doc. 58), el canciller Kohl con la primera ministra Thatcher (28 de febrero; 64), el ministro Genscher con el ministro Dumas (15 de mayo; 137).

⁶⁵ Conversación del canciller Kohl con el presidente González, 18 de mayo de 1984. AAPD 1984, documento 143. El embajador alemán había trasladado a Bonn que la creciente debilidad del gobierno no hacía sino aumentar la adhesión a las CCEE como “elemento facilitador” para la permanencia española en la OTAN. AAPD 1984, documento 97.

⁶⁶ Conversación del ministro Genscher con el ministro Morán y el secretario de Estado Marín, 18 de mayo de 1984. BArch, B102/326146.

Si Alemania pudo ejercer de paladín de España en su empresa europeísta fue, aparte de las razones objetivas que le motivaron a ello y que han sido descritos con anterioridad, porque su ingreso no hacía prever perjuicios para ningún sector económico ni existían contenciosos de otro tipo a nivel bilateral. Eso sí, hubo dos elementos del capítulo de políticas sociales que resultaron sensibles tanto para Bonn como para España. Se trataba, por un lado, de los plazos transitorios para la aplicación del principio de libre circulación de trabajadores y, por otro, del subsidio familiar por hijos (*Kindergeld*) a percibir por los nacionales de los nuevos Estados miembro residentes en Alemania. El primero fue resuelto sin mayores inconvenientes mediante un plazo de transición de siete años, basado en el precedente griego y asumible para todas las partes. La segunda cuestión se convirtió en polémica y puso a Alemania a la defensiva, tanto en el Consejo como con España.

En el marco de la Comunidad, Alemania había sido el impulsor de anclar en el acervo comunitario el principio de residencia de los menores como fuente de derecho a una prestación económica (*Wohnlandprinzip*). Antes que Kohl, Brandt y Schmidt habían defendido la misma posición. Frente a ella se situaban la mayoría de los demás socios, que o bien no concedían estas prestaciones o bien aplicaban el principio de país de trabajo, es decir, vinculaban los subsidios a la residencia fiscal del trabajador (*Beschäftigungslandprinzip*), sin importar si los hijos dependientes residían en el país de trabajo o en el de origen. Ante la falta de acuerdo, y tratándose en principio de una cuestión menor, había quedado relegada *sine die*.

Durante el proceso de negociaciones de adhesión, el gobierno federal había identificado la cuestión por primera vez en 1980, como “problema principalmente alemán”⁶⁷. La razón de su preocupación no residía tanto en el coste que supondría la adopción del principio de residencia fiscal como norma comunitaria en relación a los ciudadanos portugueses y españoles residentes en Alemania, que se cifraba en unos 18 millones de marcos por año; preocupaba que Turquía y Yugoslavia reclamasen *a futuro* para su ciudadanos residentes en Alemania —cerca de dos millones— una equiparación a estos estándares, con costes asociados estimados entre 400 y 500 millones de marcos anuales.⁶⁸

La dimensión económica y el carácter sensible de la cuestión en términos sociales provocó en 1983 una división en el gabinete alemán. No se trataba de desavenencias de fondo ideológico entre los socios de coalición, más bien de visiones encontradas a nivel técnico entre los ministerios de Trabajo y Asuntos Sociales, Economía y Finanzas, que primaban la defensa de intereses nacionales particulares, y el de Exteriores, que prefirió entender el asunto como una cuestión menor dentro del conjunto de ventajas que para Alemania y Europa representaba la entrada de España. Genscher, además, quiso evitar lastrar con intereses particularísimos el papel de mediador desinteresado que Bonn —tanto a ojos españoles como de los de sus socios comunitarios— llevaba desempeñando con éxito respecto de la ampliación desde finales de los años 1970. Al no poder ser resuelto en las reuniones periódicas de los Encargados de Asuntos Europeos ni en el Comité de Secretarios de Estado para Asuntos Europeos, copresidido por Exteriores y

⁶⁷ Documentación referente a la visita a Bonn del ministro español de Comercio Luis Gámir Casares, el 10 de junio de 1980. BArch, B102/288397.

⁶⁸ Acta de la reunión del Comité de Secretarios de Estado para Asuntos Europeos del 13 de abril de 1984. BArch, B136/43745.

Economía, el Consejo de Ministros tuvo que debatir el asunto en su sesión del 30 de abril de 1984.⁶⁹

El titular de Exteriores apeló a no poner en peligro la reputación de Alemania. Al ahorro de costes adicionales, en principio mínimo, contraponía la pérdida de prestigio que acarrearía un trato que no sólo España sino numerosos socios comunitarios considerarían “discriminatorio” con los candidatos. Descartó toda validez de posibles reclamaciones de Turquía pues no lo era Estado miembro. La insistencia en el *Wohnlandprinzip* contravendría, además, el derecho comunitario, pues no cabía otra posibilidad que aplicar a España y Portugal, una vez miembros, las mismas reglas vigentes para los demás Estados. Frente a sus socios, “incluido aquellos que comparten la voluntad de fijar el principio de residencia fiscal como norma comunitaria”, Alemania quedaría aislada y recaería sobre ella “la responsabilidad exclusiva” de una probable crisis de las negociaciones. Dado que España había dejado muy claro en los encuentros bilaterales que no estaba dispuesta a aceptar un trato discriminatorio una vez miembro, una posición germana intransigente pondría en riesgo ante España “la credibilidad del gobierno federal, así como la confianza que había generado gracias al apoyo político de la adhesión”.⁷⁰

Kohl compartía la visión de Genscher, pero optó —por motivos tácticos— por mantener provisionalmente la exigencia del principio de residencia y abandonarla “en caso de que llevara al fracaso de las negociaciones”. Ese momento llegó en septiembre, cuando Alemania se encontraba, según el titular de Exteriores, “totalmente aislada” en su posición. Semanas antes, Joaquín Almunia había hecho llegar a su homólogo alemán un duro memorándum sobre el particular del *Kindergeld*, en el que se postulaba “la responsabilidad exclusiva de la República Federal de Alemania” de dilatar el cierre del capítulo de cuestiones sociales y de poner con ello en riesgo el cumplimiento del exigente cronograma para culminar las negociaciones de adhesión en otoño. Tildó de “absurda” la preocupación de crear un precedente desfavorable a los intereses alemanes respecto de ciudadanos yugoslavos y turcos, antes de desarmar el restante argumentario alemán. Y concluyó con una sorprendente advertencia, que tenía sabor a ultimátum: “En el caso de que el gobierno federal no se dispusiese a asumir una posición más conciliadora, el gobierno español se vería obligado a detallar a la opinión pública las razones de la dilación. Esto enturbiaría sin duda la atmósfera, tan buena actualmente, de las relaciones hispano-alemanas.”⁷¹

El canciller autorizó entonces ceder en favor de un período transitorio de siete años⁷², lo que abrió el camino para sellar *in extremis* el “paquete de Dublín”, un compromiso entre los Estados miembro que alumbró la primera oferta de conjunto a España y Portugal sobre aceite de oliva, cuestiones sociales, aranceles elevados en el sector comercial y azúcar. La cesión en materia de subsidios familiares por hijos no era simbólica; Representa el sacrificio de una de las pocas cuestiones que Alemania había definido como estratégica en el proceso negociador. A la vez acarreó un desgaste político

⁶⁹ Informe para la reunión de los Secretarios de Estado, de 26 de abril de 1984, en preparación de la sesión del gabinete del gobierno federal el 30 de abril de 1984. BArch, B136/43745.

⁷⁰ Borrador sobre la posición alemana respecto de los subsidios familiares por hijos para el Consejo General de 14 y 15 de mayo de 1984, a adoptar por del gabinete del gobierno federal; 25 de abril de 1984. BArch, B136/43745.

⁷¹ Memorándum del ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 16 de julio de 1984. BArch B 136/43745. Telegrama del embajador alemán en Madrid al Auswärtiges Amt, 18 de julio de 1984. Íbid.

⁷² En este supuesto, se aplicaría durante el período transitorio el principio de residencia y, una vez transcurrido, la normativa que estuviera entonces vigente a nivel comunitario.

al gobierno de coalición de CDU y FDP, que Kohl y Genscher estuvieron, sin embargo, dispuestos a asumir en beneficio del avance de las negociaciones.⁷³

VIII. Todo por la ampliación, todo por Europa

El “paquete de Dublín” representaba una propuesta de conjunto sobre temas particularmente delicados y resultó ser una base viable para avanzar las negociaciones con España. De ahí que la Comisión Europea tuviera interés en que los Estados miembro replicaran el formato y fijaran su oferta en los capítulos todavía pendientes igualmente en forma de paquete. Albergaba una enorme ventaja para generar de golpe un acuerdo amplio: habilitaba a ambas partes a mantener posiciones maximalistas en determinadas cuestiones particularmente sensibles y a ceder mucho en otras, sin perder la cara ante su opinión pública y electorado.

El compromiso final no se dio en el segundo semestre de 1984, a pesar de que la presión fue máxima. Cuando Alemania había desencallado la negociación con la cesión en el ámbito social, Grecia la bloqueaba ahora al hacer depender su apoyo final a un hipotético acuerdo con España de un generoso paquete de compensaciones en el marco de los Programas Mediterráneos Integrados (PMI). Su intransigencia hizo fracasar todo intento de los demás jefes de Estado y de gobierno en su cumbre de diciembre de encontrar un compromiso intracomunitario para trasladar a los candidatos una posición común de conjunto para las cuestiones nucleares de vino, pesca, frutas y hortalizas, industria y acero, a pesar de que tal compromiso había sido alcanzado a nivel técnico.

La posición alemana para la fase final de la negociación había sido consensuada entre los ministerios bajo la premisa, impuesta por Genscher, de generar el mayor margen posible para concesiones germanas porque las adhesiones no podían fracasar por Alemania. No quedaron prácticamente líneas rojas en pie. Las pocas que sí se habían trazado no tenía la envergadura necesaria para convertirse en escollos para un cierre exitoso: en agricultura se debía salvaguardar el añadido de azúcares al vino alemán, cuya producción era cuantitativamente irrelevante, y congelar los precios de intervención; en pesca se pretendía limitar los costes derivados de ayudas estructurales así como no perjudicar las cuotas absolutas, que no relativas, alemanas; el plazo transitorio para la reducción arancelaria debía situarse en un máximo de siete años (frente a los seis propuestos por la Comisión), mientras en los apartados de libre circulación y subsidio familiar el plazo no podía ser inferior a siete años (se abría la posibilidad de mayores cesiones en el segundo aspecto de esta temática social). Las verdaderas líneas rojas de Bonn seguían siendo el 1 de enero de 1986 como fecha para la adhesión y la vinculación de la misma al aumento del presupuesto comunitario.⁷⁴

⁷³ Notas para la intervención del Representante de Exteriores sobre la posición alemana en las negociaciones de adhesión con España respecto de los subsidios familiares por hijos en el Comité de Secretarios de Estado de Asuntos Europeos, 12 de septiembre de 1984. BArch, B136/43745. Informe de Genscher en el gabinete del gobierno federal, 24 de octubre de 1984. BArch, B102/326146.

⁷⁴ Guion del ministerio de Asuntos Exteriores para la reunión del Comité de Secretarios de Estado de Asuntos Europeos del 16 de noviembre de 1984; borrador de acta del Comité de Secretarios de Estado de Asuntos Europeos del 16 de noviembre de 1984, BArch, B102/326146; guion para la reunión del canciller Kohl con los ministros de Exteriores, Economía, Finanzas, Agricultura y Trabajo del 20 de noviembre de 1984; documentación para el Consejo Europeo del 3 y 4 de diciembre, 30 de noviembre de 1984, BArch, B136/20946

A iniciativa alemana, la Comisión presentó el 11 de febrero una propuesta final a medio camino entre las exigencias españolas y las posiciones de los Estados miembro, que englobaba todas las cuestiones pendientes.⁷⁵ En paralelo desplegó una intensa actividad político-diplomática por canales bilaterales con Italia y Francia y en el marco de la negociación comunitaria con la Comisión y en el Consejo. Los compromisos en pesca y aceite de oliva y el abandono francés del rechazo a aplicar a las Islas Canarias un estatus económico especial fueron consecuencia directa de la misma.⁷⁶ El acuerdo de Stuttgart, cuyo carácter irrenunciable venían recordando los políticos y diplomáticos alemanes a modo de mantra en toda conversación de aquellas semanas, flotaba como espada de Damocles sobre los negociadores y actuó de poderosa palanca para forzar las cesiones necesarias por parte de los gobiernos.

En los momentos cruciales de las negociaciones, cuando no se vislumbraba aun la suerte final de las mismas, González volvió a recurrir al paladín alemán. A petición suya se fraguó una reunión informal en los búnkeres de la Embajada alemana en Moscú, aprovechando los funerales por Konstantín Chernenko. El presidente español volvió a tocar la fibra sensible al resaltar de manera temperamental las consecuencias nefastas que el fracaso de las negociaciones de adhesión tendría sobre la permanencia española en la OTAN e incluso sobre la orientación europeísta y occidental de España. “Una decisión política es ahora necesaria”, concluía González.⁷⁷

Al día siguiente, Kohl dio carta blanca a Genscher para favorecer una exitosa conclusión de las negociaciones casi a cualquier precio, flexibilizando al máximo los hasta entonces considerados *essentials* alemanes. Por la sensibilidad de la materia para Alemania y los profundos debates que había suscitado en el seno del gobierno federal, el más significativo fue la aceptación de un período transitorio de sólo tres años en materia de prestaciones sociales por hijos y el acceso inmediato al mercado laboral para familiares de residentes españoles en el territorio comunitario. Para cerrar definitivamente la otra cuestión abierta —las compensaciones para Italia, Francia y Grecia—, Alemania contribuyó a arrancarle el visto bueno al Reino Unido a una propuesta de acuerdo sobre los Programas Mediterráneos Integrados, que le llevó a Grecia a levantar su veto.⁷⁸

El 29 de marzo, el Consejo Europeo reunido en Bruselas pudo constatar un acuerdo general sobre los últimos capítulos de la negociación, por lo que finalmente el camino iniciado ocho años antes culminaba con éxito.

IX. Conclusiones

La adhesión española, que entre 1980 y 1982 había entrado en un callejón sin salida, pudo llegar a buen término gracias a una constelación de actores, factores y

⁷⁵ Conversación del ministro Genscher con el presidente de la Comisión Europea Delors, 23 de enero de 1985. AAPD 1985, documento 19.

⁷⁶ Documentación sobre la cumbre germano-francesa, 28 de febrero de 1985, BArch, B136/34645; conversación del ministro Genscher con el ministro Howe, 18 de enero de 1985, AAPD 1985, documento 14; conversación del ministro Genscher con el presidente Delors, 23 de enero de 1985, AAPD 1985, documento 19; conversación del canciller Kohl con el primer ministro Craxi, 22 de febrero de 1985, AAPD 1985, documento 47; conversación del ministro Genscher y el ministro Dumas, 28 de febrero de 1985, AAPD 1985, documento 52.

⁷⁷ Telegrama de la embajada alemana en Moscú a Bonn sobre la conversación del canciller Kohl con el presidente González el 14 de marzo de 1985, 15 de marzo de 1985. BArch., B136/20946.

⁷⁸ Reunión del Comité de Política Europea del gabinete federal, el 15 de marzo de 1985. BArch, B136/34645.

razones, que ha sido descrita. Entre los actores destaca Alemania como Estado miembro que tuteló más que cualquier otro las pretensiones españolas; resalta la figura de Helmut Kohl como factótum para la superación de las dificultades; y despunta como razón de fondo la relación entre política europea e interés nacional que determinó, bajo su gobierno, la razón de Estado de la República Federal.

Schmidt había favorecido la entrada de España en Europa; pero la convicción y fuerza con la que Kohl patrocinaba las aspiraciones españolas superaban las de su antecesor. Fueron decisivas para hacer realidad la empresa española, que a lo largo de ocho años tuvo que hacer frente no sólo a las dificultades propias del procedimiento de adhesión, sino también a las emanadas de la precaria condición interna de las propias Comunidades Europeas.

El relevo de Schmidt por Kohl no iba a propiciar de entrada cambios en la política europea ni en el enfoque respecto de la ampliación. Fueron las circunstancias del entorno global y regional que, interpretadas por el nuevo canciller desde su profunda convicción europeísta, terminaron de impulsarle a asumir una política que resultó ser particularmente beneficiosa para los intereses de España. El elemento diferenciador que el canciller democristiano introdujo en la ecuación de la ampliación fue una visión existencialista del proceso de integración occidental para el futuro del continente y para el futuro de Alemania. Europeísta por convicción, lo era también por necesidad. Porque sólo la perspectiva de una Europa unida aportaba a Alemania estabilidad duradera y mantenía viva la esperanza de superar en el futuro el desgarramiento territorial y social que Alemania llevaba tres largas décadas sufriendo en sus propias carnes.⁷⁹

De esta manera, la ampliación hacia el sur, por un lado, y las reformas en el seno de las propias Comunidades por otro, se convirtieron a partir de finales de 1982 en objetivos prioritarios y urgentes de la política europea de la RFA. La Francia de Mitterrand compartía la ambición regeneradora desarrollada por Bonn para rescatar el proyecto iniciado por Schuman y Adenauer. Sin embargo, difícilmente habría dado su brazo a torcer en el dossier de la ampliación si el gobierno alemán no hubiera condicionado ambas cuestiones entre sí y asumido la mayor parte de su financiación.

Las expectativas del canciller Kohl de encontrar en España, una vez integrada en la Comunidad, una firme aliada para añadir profundidad al proceso de integración, se cumplieron. La España de González fue fiel a su palabra de contribuir activamente al proyecto de construcción europea.⁸⁰ y se convirtió en uno de los países miembro más comprometidos con la transformación de las Comunidades Europeas. En el mismo mes de junio de 1985 en que Felipe González rubricaba en el Palacio Real el Tratado de Adhesión, el Consejo Europeo dio en Milán el pistoletazo para el Acta Única Europea, punto de partida para el Mercado Único y para la refundación de las Comunidades, que culminaría en 1992 —gracias también al comprometido papel español en las respectivas conferencias intergubernamentales— con la creación de la Unión Política y la Unión Económica y Monetaria.

⁷⁹ Conversación del ministro Genscher con el presidente González, 2 de diciembre de 1983. AAPD 1983, documento 369.

⁸⁰ Véase nota 1.