

¿Asociación y democracia? Las dictaduras meridionales en el proceso de integración europea en los años sesenta*

Víctor Fernández Soriano

Université du Luxembourg
victor.soriano@uni.lu

Resumen: En el relato histórico de la Unión Europea se suele afirmar que ser un Estado democrático siempre ha sido un requisito para la adhesión. Según esta lógica, Grecia, España y Portugal pudieron negociar sus adhesiones tras la caída de sus dictaduras respectivas a mediados de los años setenta, y su integración en la Comunidad Europea contribuyó a la consolidación de sus nuevas democracias. El objetivo del presente artículo es el de deconstruir este relato para demostrar que las relaciones con estas dictaduras, muy difíciles desde el punto de vista político, fueron controvertidas y acabaron por contribuir a la definición de una identidad política comunitaria.

Palabras clave: Comunidad Europea, integración europea, dictaduras meridionales, condicionalidad política, derechos humanos.

Abstract: The most commonly accepted version of the historical narrative of the European Union is that democracy has always been a precondition for accession. Accordingly, Greece, Spain and Portugal were only permitted to negotiate their accession after the demise of their respective dictatorships in the mid-Seventies. In this way, integration into the European Community contributed to the consolidation of the new democracies. This article aims to deconstruct this narrative by stressing that the relationships with these dictatorships, as difficult and contro-

* Este artículo forma parte del proyecto de investigación «España y Portugal ante la segunda ampliación de las Comunidades Europeas. Un estudio comparado, 1974-1986», ref. HAR2017-84957-P.

versial as they were from a political perspective, contributed, in the end, to the definition of a European political identity.

Keywords: European Community, European integration, Southern European dictatorships, political conditionality, human rights.

Introducción

El relato oficial actual de la Unión Europea (en adelante UE) tiende a resaltar su propia identidad democrática, dando a entender que el proceso de integración europea encarnado por la UE y antes por la Comunidad Europea (en adelante CE) siempre estuvo adscrito a la noción de democracia encarnada por los Estados de derecho parlamentarios occidentales. Sin embargo, este relato tiende a minimizar el hecho de que la CE no fue creada como una autoridad supranacional democrática, sino económica, cuyo potencial para integrar ámbitos de cooperación política en sus primeras décadas, aunque fue asumido como algo implícito por algunos actores, también fue discutido o rebatido por otros.

En concreto, los casos de Grecia, España y Portugal en los años sesenta ponen de manifiesto las fallas de este relato. Durante sus periodos dictatoriales, estos países mantuvieron relaciones institucionales con la CE e incluso aspiraron a devenir miembros de pleno derecho por la vía económica sirviéndose de la figura jurídica de la «asociación». El principal argumento que esgrimían los Gobiernos dictatoriales de estos países era el de que el derecho comunitario no establecía ninguna condición política para la adhesión. Y del mismo modo que numerosos actores comunitarios se oponían de forma tajante a esta idea en el contexto de los años sesenta, otros actores igual de relevantes eran favorables a la inclusión de estos países. Para estos actores, el cometido de la CE era el desmantelamiento de las trabas al comercio entre sus miembros y socios, así como la planificación común de políticas industriales, agrícolas y laborales, algo a lo que las economías meridionales podían contribuir siempre y cuando su nivel inferior de desarrollo no provocara grandes distorsiones.

En este artículo repasaremos los componentes de filosofía política subyacentes a las relaciones entre la CE y los regímenes dictatoriales de Grecia, España y Portugal. Con ello, proponemos mati-

zar el relato según el cual la democracia y el respeto de los derechos humanos fueron siempre una condición *sine qua non* para formar parte de la CE. Nuestro argumento principal es que las relaciones con estos regímenes en los años sesenta contribuyeron de forma significativa a que esta condición «democrática» se impusiera (al menos de manera implícita, ya que su formulación explícita en el derecho primario comunitario fue bastante más tardía), fruto del consenso entre aquellos que se oponían a toda forma de relación con una dictadura y aquellos que no veían inconveniente en que una dictadura formara parte de la CE. Dicho de otro modo, si al final de sus periodos dictatoriales resultaba evidente para el conjunto de actores comunitarios que estos países solo podían entrar en la CE si se democratizaban, no así resultaba en los años sesenta. Nuestro propósito es identificar las razones de esta evolución.

Nuestro análisis se articula en torno a la figura jurídica de la «asociación». Se trata de una figura establecida en el artículo 238 del Tratado de Roma de 1957, pero apenas definida, con la que se pretendía establecer una forma de relación preferente de la CE con otros Estados. En los primeros años, se utilizó la asociación como un contrato de preadhesión con Estados europeos cuya economía aún no podía ser equiparada con la de los miembros. El primer modelo fue establecido por el acuerdo de asociación firmado con Grecia en julio de 1961, el cual establecía una unión aduanera y reconocía a Grecia la posibilidad de participar en la Política Agrícola Común (entonces aún en negociación) y de financiarse a través del Banco Europeo de Inversiones, con el fin explícito de preparar al país para una adhesión *a posteriori*¹. Los Gobiernos español y, en menor medida, portugués reclamaron un acuerdo similar para ellos, argumentando que el Tratado de Roma no establecía condiciones políticas para la admisión de un Estado en la CE. De ese modo, la noción de asociación se convirtió en el primer vector de una condicionalidad democrática comunitaria.

Discutiendo en torno a la asociación con las dictaduras del sur, la CE puso en evidencia unas líneas rojas políticas expresadas en el

¹ Susannah VERNEY: «The Greek Association with the European Community: A Strategy of State», en António COSTA PINTO y Nuno SEVERIANO TEIXEIRA (eds.): *Southern Europe and the Making of the European Union*, Nueva York, Columbia University Press, 2002, pp. 109-156.

principio retórico de «respeto de los derechos humanos», las cuales marcarían la agenda de las políticas de ampliación posteriores.

La CE, ¿una comunidad política?

En los últimos años, varios son los especialistas de los estudios europeos que se han interrogado por los orígenes históricos de la identidad política de la UE. Los historiadores, así como varios politólogos y juristas, han señalado la importancia de las relaciones exteriores de la CE como un factor clave para entender el desarrollo de una hipotética identidad política europea. Laschi ha puesto de relieve que la definición de la CE como una comunidad de países democráticos, comprometida con la idea genérica de promoción de los derechos humanos, se fraguó en gran medida de cara al exterior, respecto a los Estados con los que la CE se embarcó en procesos negociadores de distinta índole². En esta lógica, cobran particular importancia aquellos Estados susceptibles de ingresar en la Comunidad en calidad de Estados miembros, es decir, los demás Estados europeos. Por esa razón, los especialistas conceden hoy particular importancia a los procesos de ampliación como impulsores de esta identidad política. Schimmelfenning ha resaltado cómo la promoción de derechos humanos en los procesos de ampliación repercute en la asimilación de estos derechos por la propia UE en un proceso que él denomina de «constitucionalización»³.

La ampliación de la CE hacia Grecia, España y Portugal, negociada durante los periodos de transición política de los tres países, es, según el análisis de varios especialistas, un episodio importante en el primer desarrollo de una identidad democrática comunitaria. Diversos autores han analizado el impacto político de este proceso de ampliación en la democratización de estos países, comparándolo a menudo con la ampliación hacia el este de décadas posteriores⁴.

² Giuliana LASCHI: *L'Europa e gli altri. Le relazioni esterne della Comunità dalle origini al dialogo Nord-Sud*, Bolonia, Il Mulino, 2015, esp. pp. 11-176.

³ Berthold RITTBERGER y Frank SCHIMMELFENNING: «Explaining the Constitutionalization of the European Union», en Berthold RITTBERGER y Frank SCHIMMELFENNING (eds.): *The Constitutionalization of the European Union*, Londres-Nueva York, Routledge, 2007, pp. 1-20.

⁴ Thomas MELHAUSEN: *European Union Enlargement: Material Interests, Com-*

Otros autores se han acercado a estas cuestiones analizando la dimensión internacional de las transiciones meridionales⁵. La conexión entre la ampliación al sur y el desarrollo de una identidad democrática comunitaria ha sido puesta de relieve por De Angelis y Karamouzi, quienes establecen el nexo entre el proceso de consolidación de una identidad democrática europea a través de informes y declaraciones, y las negociaciones con Grecia, España y Portugal⁶.

La protohistoria de este proceso puede remontarse a los años sesenta y, en ella, las relaciones comunitarias con Grecia, España y Portugal cobran especial importancia. Estos tres países solicitaron, en distintos momentos, negociar un acuerdo con la CE, y sus respectivas solicitudes dieron lugar a consideraciones éticas en el seno de los Estados comunitarios, vehiculadas en gran medida por actores de la sociedad civil transnacional como confederaciones sindicales o partidos políticos europeos⁷. De ese modo, se planteó la moralidad de las relaciones exteriores comunitarias, discutiendo si era legítimo que la CE estableciera relaciones con este tipo de regímenes y, llegado el caso, si era preciso fijar límites al tipo de acuerdo que se podía negociar con ellos o si incluso la CE debía imponer una serie de condiciones políticas a la negociación. En estos debates se encuentra el germen de la «condicionalidad» europea, es decir, del principio de exigir garantías democráticas a un Estado candidato a un acuerdo con la CE. Thomas va más allá y estima que en estos debates se asienta el proceso de lo que él llama «constitucionalización»

munity Norms and Anomie, Londres-Nueva York, Routledge, 2016, y Susannah VERNEY: «Justifying the Second Enlargement: Promoting Interests, Consolidating Democracy or Returning to the Roots?», en Helene SJURSEN (ed.): *Questioning EU Enlargement: Europe in Search of Identity*, Londres-Nueva York, Routledge, 2006, pp. 19-43.

⁵ Mario DEL PERO et al.: *Democrazie. L'Europa meridionale e la fine delle dittature*, Florencia, Le Monnier, 2010.

⁶ Emma DE ANGELIS y Eirini KARAMOUZI: «Enlargement and the Historical Origins of the European Community's Democratic Identity, 1961-1978», *Contemporary European History*, 25, 3 (2016), pp. 439-458, e íd.: «Enlargement and the EC's Evolving Democratic Identity, 1962-1978», en Haakon A. IKONOMOU, Aurélie ANDRY y Rebekka BYBERG (eds.): *European Enlargement across Rounds and beyond Borders*, Londres-Nueva York, Routledge, 2017, pp. 143-165.

⁷ Víctor FERNÁNDEZ SORIANO: *Le fusil et l'olivier. Les droits de l'Homme en Europe face aux dictatures méridionales (1957-1977)*, Bruselas, Éditions de l'Université de Bruxelles, 2015.

europaea, es decir, de consagración de los principios democráticos orgánicos que caracterizarían a la CE primero y a la UE después⁸.

Los tratados fundacionales de la CE, en particular el Tratado de Roma de 1957, no contenían ninguna disposición sobre la naturaleza política de un Estado miembro o candidato a serlo. De hecho, ninguno de estos tratados hacía referencia a cuestiones de filosofía política más allá de evocar en el preámbulo un «ideal de paz y libertad» al que aspiraba la Comunidad⁹. A diferencia de otros tratados internacionales, los términos «derechos humanos» o «derechos fundamentales» no eran siquiera mencionados. Este «pecado original» respondía con toda probabilidad a una voluntad expresa de los actores diplomáticos que habían redactado estos tratados a raíz del fracaso del proyecto de la Comunidad Europea de Defensa en 1954, el cual sí comprendía el embrión de una Comunidad Política Europea y aludía a los «derechos humanos». De hecho, durante años la idea de comunidad política se disoció de las Comunidades Europeas existentes, asumiendo que estas habían de permanecer institucionalmente circunscritas a un ámbito solo económico. Por ejemplo, los proyectos de comunidad política propuestos por Christian Fouchet en 1961 y la contrapropuesta que le siguió en enero de 1962 se referían a una hipotética cuarta comunidad, independiente de las otras, encargada de coordinar las políticas exteriores de sus miembros.

En los primeros años, algunas voces se alzaron, no obstante, dentro del marco institucional comunitario para afirmar que la democracia y los derechos humanos eran una condición *sine qua non* de pertenencia a la CE. La más representativa de estas voces fue la del Parlamento Europeo. El 25 de enero de 1962, este aprobó un informe sobre los aspectos políticos de la adhesión y la asociación, conocido por el nombre de su autor: el diputado socialdemócrata alemán Willi Birkelbach, a la sazón presidente del grupo socialista¹⁰. El Informe Birkelbach, redactado por la comisión política

⁸ Daniel C. THOMAS: «Constitutionalization through Enlargement: The Contested Origins of the EU's Democratic Identity», *Journal of European Public Policy*, 13, 8 (2006), pp. 1190-1210.

⁹ Kiran Klaus PATEL: «Who Was Saving Whom? The European Community and the Cold War, 1960s-1970s», *The British Journal of Politics and International Relations*, 19, 1 (2017), pp. 29-47.

¹⁰ ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE EUROPÉENNE (APE): *Débats, Comptes rendus in extenso*, 1961-1962, 25 de enero de 1962, p. 186.

del Parlamento Europeo a raíz de la llegada de nuevas solicitudes de adhesión como la del Reino Unido, defendía que «los Estados cuyos gobiernos no tienen legitimación democrática y cuyos pueblos no participan en las decisiones del Gobierno ni directamente ni mediante representantes elegidos libremente, no pueden pretender ser admitidos en el círculo de pueblos que conforman las Comunidades Europeas»¹¹.

El impacto del Informe Birkelbach en la política exterior comunitaria es controvertido en la historiografía. Laschi señala la importancia de los informes del Parlamento Europeo de las primeras décadas en la configuración de una dimensión exterior comunitaria *avant la lettre*, antes de que existiera formalmente una política exterior común¹². También, según Laschi, el Informe Birkelbach contribuyó a consolidar la idea de que la CE era una comunidad política y no solo una unión aduanera. Sin embargo, como la propia Laschi muestra¹³, este proceso se fraguó a largo plazo y, aunque *a posteriori* se reconociera al Informe Birkelbach un carácter de doctrina en los proyectos de comunidad política posteriores, no parece que ni la Comisión ni el Consejo lo asumieran a corto plazo como parte del acervo comunitario. Varios autores han subrayado la importancia de este informe en la recepción de la primera solicitud española de negociaciones enviada pocos días después, señalando que habría supuesto, según la expresión de Bassols, un «cerrojo» a la solicitud española¹⁴. Sin embargo, como resaltan Guirao¹⁵ y Senante¹⁶, las

¹¹ ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE EUROPÉENNE (APE): «Rapport fait au nom de la commission politique sur les aspects politiques et institutionnels de l'adhésion ou de l'association à la Communauté», en *Documents de séance, 1961-1962*, 15 de enero de 1962.

¹² Giuliana LASCHI: *L'Europa e gli altri...*, pp. 33-35.

¹³ *Ibid.*, pp. 124-142.

¹⁴ Raimundo BASSOLS JACAS: *España en Europa. Historia de la adhesión a la CE, 1957-1985*, Madrid, Política Exterior, 1995, pp. 38-40, y María Teresa LA PORTE: *La política europea del régimen de Franco, 1957-1962*, Pamplona, Universidad de Navarra, 1992, pp. 311-321.

¹⁵ Fernando GUIRAO: «The Origins and Nature of the First Spanish Application to the European Economic Community», en *L'Union Européenne à l'aube d'un nouveau siècle*, Madrid, Euroius, 1997, pp. 31-45, esp. p. 43.

¹⁶ Heidy C. SENANTE BERENTES: *España ante la integración europea (1962-1967). El largo proceso para la apertura de negociaciones*, tesis doctoral, Universidad de Alicante, 2002, pp. 118-121.

autoridades españolas tenían conocimiento del informe y este no las disuadió de su propósito. Así pues, de la documentación de la Comisión y el Consejo se desprende que ambas instituciones recibieron el Informe Birkelbach en 1962 con indiferencia. Para Jean Rey, político liberal belga y entonces director general de relaciones exteriores de la Comisión, el carácter del texto era incluso más bien propio de un entorno «académico»¹⁷.

La naturaleza política de la asociación dio lugar a algunas reflexiones en las instituciones comunitarias encargadas de la decisión. En abril de 1962, la Comisión discutió un documento sobre la posibilidad de fijar una política de la asociación preparado por el equipo de Jean Rey, llegando a la conclusión de que no era pertinente hacerlo ni enviar ninguna propuesta al Consejo¹⁸. En este último, en marzo de 1964, el ministro italiano de Asuntos Exteriores, Giuseppe Saragat, entregó un memorándum sobre la asociación en el que se promovía que esta se concibiera como etapa previa a la adhesión, afirmando que debía negarse a «los países cuyo régimen político interior se funda en criterios sensiblemente diferentes de aquellos en los que se inspira el de los seis Estados miembros fundadores»¹⁹. Sin embargo, el Consejo rechazó los planteamientos del Memorándum Saragat: solo la delegación belga apoyó a la italiana, mientras que las otras se alinearon con las delegaciones francesa y alemana, que estimaban que no había lugar para teorizar sobre la asociación²⁰.

Tanto detrás de la propuesta de Saragat como del documento de Rey de 1962 se encuentra un mismo hecho: la solicitud de una asociación por parte del Gobierno español de Franco.

¹⁷ Nota a la Comisión sobre la política de asociación de la CE, 9 de febrero de 1962, Archivos históricos de la Université Libre de Bruxelles, fondo Jean Rey (*Papiers personnels*, 126), caja 52.

¹⁸ Actas de la reunión de la Comisión de 11 de abril de 1962, AComisión, BAC 209/1980, COM(62), PV spécial 184.

¹⁹ Memorándum italiano sobre las relaciones exteriores de la CE, 4 de mayo de 1964, AConsejo, CM2 1965/847.

²⁰ Actas de la reunión del Consejo del 2 de junio de 1964, AConsejo, CM2 1964/46.

La CE y la España franquista

En febrero de 1962, España envió a la CE una demanda de asociación²¹ inspirada en la que Grecia había firmado pocos meses antes. El Gobierno de Franco solicitaba negociar una asociación «susceptible de conducir, llegado el momento, a una integración completa»²². La demanda española abría así el interrogante de si la CE estaba dispuesta a asociarse con un Estado dictatorial, dejando la puerta abierta a una adhesión de este. Un interrogante al que la CE no llegaría a responder del todo de forma institucional, pero cuya formulación contribuyó a asentar el principio de que todo Estado candidato a ser miembro de la Comunidad ha de ser democrático.

La solicitud española de 1962 recibió una cobertura mediática considerable y dio lugar a controversias en las opiniones públicas de la época, expresadas a través de la prensa y en los medios parlamentarios. Por un lado, suscitó una reacción negativa inmediata por parte de numerosos grupos políticos y sindicales transnacionales, en especial los socialistas, que instaron al Consejo y a la Comisión a rechazarla de inmediato. Por otro, encontró apoyo en otros ámbitos del panorama político en los que se consideraba que una asociación de España a la CE sería beneficiosa para ambas partes e incluso podría estimular la apertura política del franquismo. Estas posturas antagónicas reflejaban las percepciones que de la España franquista se tenían entonces en la política europea: para muchos actores, en especial aquellos de izquierda, la oposición al fran-

²¹ Las motivaciones de esta demanda han sido estudiadas por los siguientes autores entre otros, Antonio MORENO JUSTE: *Franquismo y construcción europea (1951-1962). Anhelos, necesidad y realidad de la aproximación a Europa*, Madrid, Tecnos, 1998; Heidy C. SENANTE BERENTES: *España ante la integración europea...*; Matthieu TROUVÉ: *L'Espagne et l'Europe. De la dictature de Franco à l'Union Européenne*, Bruselas, Peter Lang, 2008; Fernando GUIRAO: «Association or Trade Agreement? Spain and the EEC, 1957-1964», *Journal of European Integration History*, 3, 1 (1997), pp. 103-119, y Jesús María ZARATIEGUI: *Una Europa para dos Españas. Primeros pasos hacia la integración (1957-1963)*, Pamplona, Eunsa, 2010.

²² Solicitud española de negociaciones con la CE conocida como «Carta Castilla», 9 de febrero de 1962, Archivo del Ministerio de Asuntos Exteriores de España, R 6916/7, y AComisión, BAC 26/1969 667/1.

quismo formaba parte de la tradición fundamental del antifascismo y debía ser taxativa, mientras que, para otros, era legítimo un acercamiento al régimen español en nombre de los intereses geoestratégicos de la Guerra Fría y económicos de la puesta en marcha del Mercado Común. Esta última postura fue encarnada, sobre todo, por los Gobiernos francés y federal alemán, los cuales abogaron en un principio por una asociación de la España de Franco a la CE²³. Así, estas controversias se trasladaron con rapidez al Parlamento Europeo, en donde Birkelbach, como presidente del grupo socialista, encabezó la oposición a la solicitud española²⁴, mientras que el presidente de la Asamblea misma, el cristianodemócrata alemán Hans Furler, hacía declaraciones a la prensa en favor de una asociación de España²⁵.

El Consejo y la Comisión respondieron de manera oficial a la solicitud española con un mero acuse de recepción. El Comité de Representantes Permanentes (en adelante COREPER) debatió en torno a esta cuestión el 15 de febrero de 1962, constatando que dos posturas se perfilaban entre las delegaciones: una representada por Francia y Alemania, que aspiraban a dar una respuesta positiva a la solicitud española, y otra representada por los cuatro Estados restantes, los cuales, sin oponerse, preferían evitar de momento pronunciarse ante el Gobierno español²⁶. En París, la diplomacia gaullista estimaba que la candidatura española suponía un contrapunto a la deriva atlantista que la integración europea podía tomar con la candidatura británica, recibida pocos meses antes²⁷. Ade-

²³ Víctor FERNÁNDEZ SORIANO: «Las Comunidades Europeas frente al franquismo: problemas políticos suscitados por la solicitud española de negociaciones de 1962», *Cuadernos de Historia Contemporánea*, 32 (2010), pp. 153-174, e íd.: «La CEE face à l'Espagne franquiste. De la mémoire de la guerre civile à la construction politique de l'Europe», *Vingtième Siècle. Revue d'Histoire*, 108, 4 (2010), pp. 85-98.

²⁴ «Les socialistes s'élèvent contre des liens institutionnels entre l'Espagne et la CEE», *Courrier Socialiste Européen*, s. n., 20 de febrero de 1962, y «Demande du gouvernement espagnol en vue de l'ouverture de négociations entre l'Espagne et la CEE», 20 de febrero de 1962, Archivo del Parlamento Europeo en Florencia, documento *Questions orales*, PE0 AP QP/QO-0002/61.

²⁵ «Une conférence de presse du président de l'Assemblée. L'Espagne et le Marché commun», *Agence France Presse*, 21 de febrero de 1962.

²⁶ Actas de las reuniones del COREPER del 15 y 23 de febrero de 1962, AConsejo, CM2 1962/105.

²⁷ Matthieu TROUVÉ: *L'Espagne et l'Europe...*, p. 83.

más, en la actitud de París influía el hecho de que desde finales de los cincuenta se venían intensificando los contactos de alto nivel y las visitas de los mandatarios franquistas artífices de la política del desarrollismo, auspiciados en gran medida por la patronal francesa²⁸. En Bonn, el Gobierno de coalición presidido por Konrad Adenauer apoyaba la asociación de España a la CE y así se lo había hecho saber al Gobierno de Madrid a través de múltiples gestos diplomáticos²⁹.

Por todo ello, el Consejo aprobó días después una respuesta «lo más neutra posible»³⁰. En la Comisión sucedió algo similar: solo un comisario, el socialista francés Robert Marjolin, se oponía directamente, mientras que los otros mantenían sus reservas y preferían que fuera el Consejo el que diera las pautas de cómo actuar con respecto al Gobierno español. Con base en estas posturas, Jean Rey identificó dos orientaciones posibles en la actitud comunitaria con respecto a España: una aceptación de principio, pero que no condicionara el tipo de acuerdo que se pudiera negociar, y otra de extrema reserva y «más bien negativa, fundada en el hecho de que la organización y la filosofía política actuales del Gobierno español están en contradicción con los ideales que comparten los seis»³¹.

En este contexto se produjeron, algunos meses más tarde, los hechos del Congreso de Múnich, el llamado «Contubernio» por la prensa franquista, los cuales también afectarían de manera indirecta a las relaciones entre España y la CE. La reacción del régimen franquista contra algunos de los participantes a la reunión de españoles celebrada en el marco del Congreso del Movimiento Europeo Internacional de Múnich de principios de junio de 1962, obligándolos al exilio o al confinamiento en la isla de Fuerteventura, causó un revuelo que tuvo ecos en las políticas nacionales de varios Es-

²⁸ Esther M. SÁNCHEZ SÁNCHEZ: «Redes empresariales francesas en la España franquista: el Conseil National du Patronat Français (1946-1966)», *Revista de Historia Industrial*, 36 (2008), pp. 109-132, esp. p. 125.

²⁹ Birgit ASCHMANN: «The Reliable Ally: Germany Supports Spain's European Integration Efforts, 1957-1967», *Journal of European Integration History*, 7, 1 (2001), pp. 37-51, esp. pp. 38-41.

³⁰ Actas de la reunión del Consejo del 6 de marzo de 1962, AConsejo, CM2 1962/6.

³¹ «Problèmes soulevés par l'association de l'Espagne à la Communauté», 9 de marzo de 1962, AComisión, BAC 3/1978 235/3.

tados miembros. En Alemania, por ejemplo, el ministro federal de Asuntos Exteriores, Gerhard Schröder, tuvo que dar explicaciones de la política gubernamental con respecto a España en el Bundestag el 27 de junio de 1962³². Pero el caso más importante fue el de los Países Bajos, en donde la Segunda Cámara de los Estados Generales (la Cámara Baja del Parlamento) aprobó una moción que obligaba al Gobierno a condicionar la aceptación de toda solicitud de adhesión a la CE al respeto de la Convención Europea de Derechos Humanos. En concreto, la moción se aprobó en contra de la opinión del ministro de Exteriores, el católico popular Joseph Luns³³.

Después de estos acontecimientos, el Gobierno español esperó aún dos años antes de reactivar su demanda de asociación mediante una nueva carta que pedía la apertura de negociaciones enviada el 14 de febrero de 1964³⁴. También en esta ocasión la solicitud española fue motivo de controversias, con una campaña en su contra de la Confederación Internacional de Sindicatos Libres dirigida a la Comisión de la CE³⁵. Esta vez, sin embargo, la CE respondería de forma positiva y abriría un proceso negociador en el que se zanjaría la cuestión española con una solución intermedia: negociaciones sí, pero no de una asociación como la griega.

En la decisión de abrir un proceso negociador con España en aquel momento, sin precisar el tipo de acuerdo al que se aspiraba, pero con la idea de que este no podía ser equivalente a la asociación con Grecia, influyó de manera relevante la política belga de entonces. En el primer semestre de 1964, la presidencia del Consejo correspondía a Bélgica y entonces la ejercía su ministro de Asuntos Exteriores, el socialista Paul-Henri Spaak. En ese momento, la solicitud española inflamó parte del debate sobre el presupuesto de política exterior que estaba entonces previsto en el Senado belga. Spaak se enfrentaba entonces a su propio partido, la mayoría de cuyos miembros se oponían a cualquier tipo de negociación con

³² «Spanien und Europa», *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 26 de junio de 1962, p. 2.

³³ *Handelingen Tweede Kamer der Staten-Generaal van het Koninkrijk der Nederlanden*, 1961-1962, 19 de junio de 1962, pp. 1133-1138.

³⁴ Solicitud de negociaciones del Gobierno español, 14 de febrero de 1964, AComisión, BAC 17/1969 13/1.

³⁵ Resolución sobre España, 2 y 4 de marzo de 1964, Internationaal Instituut voor Sociale Geschiedenis (en adelante IISG), fondo CISL, caja 3032.

España³⁶. El debate en el Senado estuvo además precedido de una polémica en torno a la solicitud española a la CE en la que se enzarzaron dos de los periódicos francófonos más influyentes de la época en sus editoriales: el socialista *Le Peuple* y el católico *La Libre Belgique*³⁷. Además, en aquel momento una de las principales empresas del país, las industrias químicas Solvay, con varias explotaciones en España, intensificó una campaña de presión en favor de la asociación española³⁸.

En el Senado belga, Spaak presentó una solución intermedia que sería la que más tarde llevaría al Consejo, en donde sería adoptada. Durante el debate, mientras la mayoría de los senadores democristianos y liberales eran favorables a negociar un acuerdo con España, los compañeros de filas de Spaak habían expuesto una serie de motivos para rechazar tales negociaciones. El grupo socialista en el Senado belga resumía su oposición en razón de una «imposibilidad jurídica, moral y política»³⁹. El 5 de marzo de 1964, refiriéndose a España, Spaak se giró primero hacia la derecha para afirmar que él también rechazaba la opción de la asociación, que entendía como una etapa previa a la adhesión, por una cuestión de incompatibilidad institucional: «¿Cómo participaría España en el Parlamento Europeo? ¿Cómo participaría en el Comité Económico y Social? Sin querer plantear un juicio político o de superioridad filosófica, estimo que hay una imposibilidad material». A continuación, se giró hacia la izquierda para preguntar a los diputados de aquellas bancadas por qué habría que tratar a España de manera diferente a otros países: «Es un país con el que mantenemos relaciones diplomáticas y relaciones comercia-

³⁶ La cuestión española llevaba empañando la carrera política de Spaak desde hacía años: en 1936-1939, primero en calidad de ministro de exteriores y luego de primer ministro, había sido uno de los adalides de la no intervención en la guerra de España, y en 1948-1949 había estado a la cabeza del gobierno que restableció relaciones con Franco después de los años del «Cerco Internacional».

³⁷ ««Le Peuple» et l'Espagne», *La Libre Belgique*, 19 de febrero de 1964, p. 2, y «L'avocat de Franco est un bien piètre avocat», *Le Peuple*, 20 de febrero de 1964, p. 2.

³⁸ Nota a Pierre Solvay sobre las conversaciones entre España y la CE, 3 de marzo de 1964, Archivo Solvay, 1503, 3-8a.

³⁹ «Au Groupe socialiste du Sénat. Le cas de l'Espagne», *Le Peuple*, 4 de marzo de 1964, p. 2.

les». Nadie contestó sus argumentos. «He dicho cosas razonables y todo el mundo ha de reconocer la lógica de mi argumentación», concluyó Spaak en el Senado⁴⁰.

Días más tarde, la solicitud española se hallaba sobre la mesa de las discusiones del Consejo, en una sesión que Spaak presidía. Abrió el debate el representante francés Maurice Couve de Murville, quien admitió que la solicitud española «suscita problemas de orden político». Las cartas se repartieron de la siguiente manera: Francia y Alemania eran favorables a la opción de la asociación, mientras que los cuatro países restantes se oponían, si bien eran partidarios de abrir conversaciones con el Gobierno español. El presidente de la Comisión, Walter Hallstein, sin pronunciarse de manera abierta en favor de la asociación con España, afirmó que esta estaba abierta a toda interpretación teórica (Hallstein quizá tenía en mente el hecho de que los acuerdos con los Estados nacidos de la descolonización de varios Estados miembros también eran denominados «de asociación»). Spaak retomó los argumentos que semanas antes había expuesto en el Senado de su país: para él, la asociación conducía a un compromiso político que España no podía cumplir. El representante alemán Rolf Otto Lahr le rebatió diciéndole que España «se encamina [...] hacia una liberalización cada vez mayor en el terreno económico e incluso, aunque de forma menos aparente, en el político». No obstante, los representantes de los seis Estados se pusieron de acuerdo para responder de manera afirmativa a la solicitud española sin especificar el tipo de acuerdo que podía negociarse⁴¹. Así, en la carta enviada a Madrid se indicaba que la Comunidad estaba dispuesta a abrir conversaciones con el Gobierno de Madrid en busca de «soluciones apropiadas»⁴².

El proceso negociador con España se inauguró de ese modo en 1964, con la idea de que este no podía conducir a un acuerdo «político». Solo era posible un acuerdo económico. Sin embargo, el hecho de negociar con la España de Franco ya tenía cierto calado po-

⁴⁰ *Sénat de Belgique, Annales parlementaires, 1963-1964*, 5 de marzo de 1964, pp. 997-1020.

⁴¹ Actas de la reunión del Consejo de 1 de junio de 1964, AConsejo, CM2 1964/46.

⁴² Respuesta a la solicitud española de negociaciones, 2 de junio de 1964, AComisión, BAC 26/1969 667/1.

lítico: indicaba que la CE no se oponía a establecer un marco de relaciones con este país.

También tiene significación política el tipo de acuerdo por el que al final se optó en el caso español. Las negociaciones con España se abrieron sin especificar qué tipo de acuerdo se estaba negociando. El representante italiano en el COREPER, Antonio Venturini, resumió esta situación en la frase: «que se escriba el libro primero, ya nos ocuparemos del título después»⁴³. Por último, se acabaría optando por denominar el acuerdo con España de «preferencial». Se trataba de un acuerdo comercial en dos etapas, de las cuales solo era definida la primera, orientada a crear un sistema de preferencias comerciales para una serie de productos tanto agrícolas como industriales. La segunda quedaba condicionada a una nueva negociación y tenía como objetivo conducir a ambas partes hacia una unión aduanera. La coletilla «preferencial» era nueva en el marco jurídico comunitario y fue propuesta por el COREPER en enero de 1967⁴⁴. Con ella se pretendía compensar el hecho de que el acuerdo final no fuera de asociación. La misma fórmula se aplicó a las negociaciones con otro candidato a la asociación que suscitaba reticencias políticas: Israel, en cuyo caso la opción de la asociación fue vetada por Francia a raíz de la Guerra de los Seis Días⁴⁵. De hecho, ambos países firmarían sus acuerdos preferenciales respectivos en Luxemburgo el mismo día: el 29 de junio de 1970. Sin embargo, en el caso de las negociaciones españolas, aún en 1969 el acuerdo preferencial en negociación se seguía viendo por parte de varios actores transnacionales, sobre todo socialistas, como una «asociación disfrazada»⁴⁶.

La cuestión española introdujo, de ese modo, una regla no escrita en la CE: la asociación con un Estado europeo susceptible de devenir miembro exigía el cumplimiento de una condición de-

⁴³ Nota de la reunión del COREPER de 9 de junio de 1966, AComisión, BAC 17/1969 14/3.

⁴⁴ Nota del grupo España del COREPER de 30 de enero de 1967, AComisión, BAC 12/1972 29/1.

⁴⁵ Alfred TOVIAS: *Théorie et pratique des accords commerciaux préférentiels. Application au régime des échanges entre l'Espagne et la CEE*, Fráncfort del Meno, Peter Lang, 1974, esp. pp. 228-241.

⁴⁶ Correspondencia del secretario general de la Internacional Socialista, abril-junio de 1969, IISG, fondo Internacional Socialista, caja 808.

mocrática, a saber, que su régimen político fuera equiparable al de los Estados miembros. En este contexto irrumpió la cuestión griega, cuando un golpe de Estado estableció una dictadura militar en Atenas.

La CE y la Grecia de los coroneles

El impacto internacional del golpe de Estado de los coroneles en Grecia el 21 de abril de 1967 es un episodio esencial para entender el desarrollo de los derechos humanos internacionales en las políticas del bloque occidental⁴⁷. Frente a los coroneles griegos, las cancillerías occidentales se vieron en la disyuntiva de contentar a un activismo que se servía del eslogan «derechos humanos» para reclamar sanciones contra Grecia o mantener el *statu quo* de unas relaciones importantes en la geoestrategia del Mediterráneo oriental. Este último aspecto se revela esencial: la plaza de Grecia en las relaciones internacionales estuvo condicionada durante el periodo de la Guerra Fría por su posición geoestratégica y, por ende, su pertenencia a la Organización del Tratado del Atlántico Norte (en adelante OTAN)⁴⁸. Los movimientos de solidaridad internacional con Grecia reclamaban la expulsión del régimen de los coroneles de esta organización⁴⁹. En este contexto, las cancillerías europeas optaron por abrir el melón griego solo en aquellos foros en los que no se viera comprometida su política militar. De ahí que el princi-

⁴⁷ Effie G. H. PEDALIU: «Human Rights and International Security: The International Community and the Greek Dictators», *The International History Review*, 38, 5 (2016), pp. 1014-1039.

⁴⁸ Alexandros NAFPLIOTIS: *Britain and the Greek Colonels: Accommodating the Junta in the Cold War*, Londres-Nueva York, I. B. Tauris, 2012; Konstantina MARGAKOU: «Favouritism in NATO's Southeastern Flank: The Case of the Greek Colonels, 1967-1974», *Cold War History*, 9, 3 (2009), pp. 347-366; íd.: «The Wilson Government's Responses to "The Rape of Greek Democracy"», *Journal of Contemporary History*, 45, 1 (2010), pp. 162-180; Effie G. H. PEDALIU: «A Discordant Note: NATO and the Greek Junta, 1967-1974», *Diplomacy and Statecraft*, 22 (2007), pp. 185-214, e íd.: «Human Rights and Foreign Policy: Wilson and the Greek Dictators, 1967-1970», *Diplomacy and Statecraft*, 18 (2011), pp. 101-120.

⁴⁹ Kim CHRISTIAENS: «Communists Are no Beasts: European Solidarity Campaigns on Behalf of Human Rights in Greece and East-West Détente in the 1960s and Early 1970s», *Contemporary European History*, 26, 4 (2017), pp. 621-646.

pal foro en el que se abordara la moralidad de las relaciones con los coroneles fuese el Consejo de Europa, organización de cooperación política, creada en 1949, con una capacidad de influencia sobre la política internacional esencialmente simbólica.

El Consejo de Europa era, en 1967, la única organización internacional que exigía de manera formal a sus miembros respetar el sistema de derechos humanos tipificado en la Convención Europea de Derechos Humanos de 1950, de la que Grecia era también signataria. Sin embargo, nunca antes se había cuestionado la permanencia de uno de sus Estados miembro. Por lo que el caso griego se convirtió en la primera experiencia en la que un Estado del Consejo de Europa era enjuiciado por su régimen político y estableció la jurisprudencia para el procedimiento de expulsión. Por eso, el caso griego se convirtió en una referencia fundamental en los movimientos de solidaridad internacional y en el activismo creciente de actores no gubernamentales especializados en derechos humanos⁵⁰, así como en un obstáculo embarazoso para las relaciones internacionales de los coroneles⁵¹, quienes optaron al final por abandonar el Consejo de Europa *motu proprio* antes de que el Comité de Ministros de dicha organización procediera a votar su expulsión⁵².

Las reacciones internacionales al golpe de Estado de los coroneles y la controversia en el Consejo de Europa pronto repercutieron en la CE, en la que se abrió un debate a propósito de si era necesario limitar o incluso suspender la asociación con Grecia. En aquel momento se estaba concluyendo la primera fase del acuerdo de asociación, consagrada a la puesta en funcionamiento de una unión aduanera para los productos industriales, la cual habría de estar lista para el 1 de julio de 1968, mientras que otras cuestiones como la extensión de la Política Agrícola Común o la libre circulación de personas y servicios a Grecia aún no habían sido tratadas en las negociaciones. Al mismo tiempo, Grecia era, junto a Turquía, el único Estado no

⁵⁰ Barbara J. KEYS: «Anti-Torture Politics: Amnesty International, the Greek Junta and the Origins of the Human Rights “Boom” in the United States», en Akira IRIYE, Petra GOEDDE y William I. HITCHCOCK (eds.): *The Human Rights Revolution: An International History*, Oxford, Oxford University Press, 2012, esp. pp. 201-222.

⁵¹ Documentación relativa al Consejo de Europa (1967-1968), Archivo del Ministerio de Asuntos Exteriores de Grecia, caja 1967 16 1.

⁵² Consejo de Europa, Actas de la 45.ª sesión del Comité de Ministros, París, 12 de diciembre de 1969, Archivo del Consejo de Europa, documentación en línea.

comunitario que recibía fondos del Banco Europeo de Inversiones, gracias a un protocolo financiero del acuerdo de asociación de 1961 que, no obstante, expiraba el 31 de octubre de 1967⁵³.

La cuestión griega fue primero abordada, el 2 de mayo de 1967, en el Parlamento Europeo, el cual tomaba así el testigo del debate sobre Grecia llevado a cabo días antes en la Asamblea Consultiva del Consejo de Europa en el mismo lugar: el hemiciclo de la Maison de l'Europe de Estrasburgo. En aquella sesión se aprobaron tres preguntas en las que se pedía a la Comisión explicaciones sobre la actitud que pretendía adoptar con respecto al nuevo régimen griego. Una de ellas instaba incluso a suspender el acuerdo de asociación con Grecia⁵⁴. La Comisión prefirió entonces no responder a estas preguntas, diciendo que se reservaba su opinión y que «esta reserva es particularmente necesaria dado que las informaciones de las que dispone la Comisión sobre la situación en Grecia son incompletas»⁵⁵. En realidad, la Comisión ya había debatido, de puertas adentro, sobre la cuestión griega en dos reuniones, entre el 3 y el 8 de mayo, y varios de sus miembros, entre ellos Jean Rey y Robert Marjolin, se habían pronunciado a favor de aplicar medidas contra Grecia en el marco de la asociación. Pero la Comisión había decidido no manifestar de manera pública ninguna opinión por el momento hasta que el Consejo no abordara también la cuestión⁵⁶.

La actitud oficial de la CE con respecto a la dictadura de los coroneles sería, de hecho, determinada por la Comisión y aprobada por el Consejo en junio de 1967. En este caso, se trató de una línea de actuación delineada por Jean Rey (aún comisario de relaciones exteriores, pero a punto de pasar a ser, a partir del 1 de julio de 1967, presidente de la Comisión), cuyo equipo llevaba trabajando en la cuestión griega desde principios de mayo de 1967⁵⁷. Esta con-

⁵³ Informe de la Comisión sobre Grecia, 30 de mayo de 1967, AComisión, BAC 26/1969 696/3.

⁵⁴ Preguntas del Parlamento Europeo a la Comisión sobre la asociación con Grecia, 2, 5 y 9 de mayo de 1967, AComisión, BAC 26/1969 696/2.

⁵⁵ ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE EUROPÉENNE (APE): *Débats, Comptes rendus in extenso*, 1967-1968, 8 de mayo de 1967, pp. 11-20.

⁵⁶ Actas de las reuniones de la Comisión del 3 y 8 de mayo de 1967, AComisión, BAC 209/1980, PV spécial 401 y 402.

⁵⁷ Nota para Jean Rey sobre Grecia, 29 de mayo de 1967, AComisión, BAC 3/1978 275/4.

sistía en que la CE mantuviese el estado de las relaciones con Grecia en el marco de la asociación tal y como estaba previsto en la agenda, pero que se negase la posibilidad de negociar las disposiciones del acuerdo de asociación que aún no hubieran sido abordadas, como la extensión de la Política Agrícola Común o de las libertades de circulación a Grecia. En palabras de Rey, si había que «excluir una ruptura del acuerdo», «solo la gestión de los asuntos corrientes» era posible «en tanto en cuanto la situación política en Grecia no se normalice»⁵⁸. El 6 de junio de 1967, Rey explicó esta postura ante el Consejo de Ministros, afirmando que la Comisión, después de haber deliberado sobre la cuestión griega, se había encontrado «ante dos imperativos entre los cuales hay que encontrar una vía de conciliación»: por un lado, la imposibilidad técnica de romper con el acuerdo de asociación y, por otro, reaccionar a la situación política en Grecia; dejar de «actuar como si no pasara nada en Atenas». Para eso, Rey proponía continuar con el funcionamiento corriente de la asociación, «por muy desagradable que pueda resultar», y «congelar»⁵⁹ las negociaciones en el terreno tanto de la armonización agrícola como de un nuevo protocolo financiero. Los miembros del Consejo acogieron de forma positiva la propuesta de Rey, si bien con ponderación. Para Joseph Luns, había que proceder «de manera flexible y prudente». Así que se decidió aceptar la idea de la Comisión de congelar la asociación, pero sin tomar una decisión formal para así juzgar cada asunto de manera individual⁶⁰.

La «congelación» de la asociación con Grecia decidida en junio de 1967 no afectaría de manera significativa a las relaciones con este país. En la práctica, las instituciones establecidas por el acuerdo de 1961 para el funcionamiento de la asociación prosiguieron sus actividades sin verse afectadas por el cambio de régimen en Atenas y se respetó el calendario para el desarme arancelario pre-

⁵⁸ Actas de la reunión de la Comisión de 1 de junio de 1967, AComisión, BAC 209/1980, PV spécial 405.

⁵⁹ El término «congelar» será el empleado por las instituciones de la CE, en especial por la Comisión, para referirse al estado de la asociación con Grecia a partir de ese momento.

⁶⁰ Actas de la reunión del Consejo de 6 de junio de 1967, AConsejo, CM2 1967/39.

visto desde antes del golpe de Estado. Los asuntos «no corrientes» a los que Rey hacía referencia en las reuniones de la Comisión y del Consejo en realidad aún nunca habían estado antes sobre la mesa de negociaciones, con lo que los coroneles no objetaron en principio nada a la nueva actitud de la CE.

El único asunto que se vio en verdad afectado por la congelación de la asociación fue el de las ayudas del Banco Europeo de Inversiones a Grecia. El 31 de octubre de 1967 expiraba el protocolo que había permitido hasta entonces a Grecia financiarse en dicho Banco. El Gobierno griego aspiraba entonces a renovar estas ayudas financieras y, de hecho, a finales de agosto de 1967 comenzó a solicitar nuevos préstamos para la realización de obras públicas. La concesión de tales ayudas pasaba por la autorización de la Comisión y el nuevo comisario de relaciones exteriores, el democristiano italiano Edoardo Martino, quien en sus actividades previas de eurodiputado se había manifestado a favor de suspender la asociación con Grecia, se propuso impedir toda acción que pudiese interpretarse como un gesto de apoyo a los coroneles⁶¹. Así las cosas, el 27 de septiembre de 1967 la Comisión decidió, por ocho votos contra dos y cuatro abstenciones, rechazar la renovación del protocolo financiero a Grecia⁶², a pesar de que el consejo de administración del Banco Europeo de Inversiones se había mostrado partidario de mantener esas ayudas⁶³. En esta ocasión, el Gobierno griego protestó de forma vehemente contra la decisión de la Comisión en el marco del Consejo de Asociación⁶⁴.

La congelación de la asociación con Grecia fue también una solución de consenso entre dos posturas: la de aquellos reticentes a modificar el *statu quo* de la asociación, considerando que esta no

⁶¹ Nota sobre la solicitud de préstamo enviada por el Gobierno griego al BEI para la construcción de carreteras en Creta, 26 de septiembre de 1967, Archivos Históricos de la UE en Florencia (en adelante AHUE), fondo Edoardo Martino, EM-76.

⁶² Actas de la reunión de la Comisión de 27 de septiembre de 1967, AComisión, BAC 209/1980, PV 8 final.

⁶³ Estudio confidencial «Grèce, situation économique et financière, 1967-1974», 16 de octubre de 1974, AHUE, fondo Banco Europeo de Inversiones, BEI-3060.

⁶⁴ Nota para Edoardo Martino sobre Grecia, 17 de octubre de 1967, AComisión, BAC 3/1978 275/5.

debía verse afectada por razones políticas, y la de aquellos que pedían la suspensión del acuerdo de asociación mientras los coroneles siguieran en el poder. Esta solución fue recibida de manera positiva por los medios transnacionales más influyentes en aquel momento en las redes europeas, como los movimientos federalistas internacionales⁶⁵ o las confederaciones sindicales⁶⁶. Sin embargo, dicha solución no pareció convencer a muchos de los que abogaron en principio por la segunda postura, ya que varias voces siguieron reclamando durante años la suspensión total del acuerdo. Así lo defendieron, por ejemplo, diversos eurodiputados socialistas⁶⁷. El caso más representativo es, en este sentido, el de la Comisión de la Asociación con Grecia del Parlamento Europeo, la cual mantuvo una línea maximalista en los informes que siguió publicando en los años sucesivos⁶⁸.

El impacto de la congelación de la asociación fue así, ante todo, simbólico y contribuyó más bien a aseverar la identificación política de la CE con los regímenes parlamentarios democráticos y con el principio retórico de los derechos humanos. No obstante, la CE tardó en dar una explicación oficial de esta «congelación» y de las razones por las que había optado por ella. El primer comunicado de prensa de la Comisión sobre Grecia no se produjo hasta abril de 1970, una vez que el caso griego había sido zanjado en el Consejo de Europa con la salida del país de esta organización. En este comunicado, la Comisión decía «deplorar profundamente» la situación política en Grecia y afirmaba que habían sido «las violaciones repetidas de los derechos humanos» las que la habían conducido a «reconsiderar el funcionamiento, de por sí muy difícil, del acuerdo de asociación»⁶⁹. Por primera vez, la Comisión utilizaba en público

⁶⁵ Carta del Movimiento Federalista Europeo, 13 de diciembre de 1967, AHUE, fondo Edoardo Martino, EM-77.

⁶⁶ Carta conjunta de las confederaciones sindicales internacionales, 14 de junio de 1968, AComisión, BAC 173/1995 1430.

⁶⁷ «Riunione autunnale del Gruppo Socialista del Parlamento Europeo», *Corrispondenza Socialista Europea*, septiembre de 1969.

⁶⁸ ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE EUROPÉENNE (APE): «Rapport fait au nom de la commission de l'association avec la Grèce sur les répercussions de la situation politique actuelle en Grèce, sur le fonctionnement de l'association C.E.E.-Grèce», en *Documents de séance, 1969-1970*, 5 de mayo de 1969.

⁶⁹ Comunicado de prensa, 16 de abril de 1970, AComisión, BAC 50/1982 19/1.

el término «derechos humanos» para aludir a sus relaciones con un Estado. Un hecho que no fue del agrado de los coroneles, quienes acusaron a Rey de hostilidad hacia su país⁷⁰.

La decisión de congelar la asociación con Grecia, aunque más bien simbólica, representa la primera forma de sanciones impuestas por la CE a un Estado por razones políticas. Para Roger, la congelación de la asociación por parte de la CE socavó la autoridad de los coroneles y estableció una relación ideológica entre la pertenencia a la CE y la idea de democracia que contribuyó a la rápida consolidación de esta última tras la caída de los coroneles en julio de 1974⁷¹.

La CE y el Portugal del *Estado Novo*

La política exterior del *Estado Novo* privilegió la vocación atlántica de Portugal, traducida en una alianza histórica con los países anglosajones y la defensa de sus intereses coloniales, la cual pasaba por cierta desconfianza ante toda interpretación federalista (o confederal) de la integración europea⁷². No obstante, la dictadura portuguesa también optó, aunque de manera más discreta que la española, por solicitar una asociación a la CE, buscando un acomodo de sus intereses comerciales en un contexto de acercamiento de sus socios de la Asociación Europea de Libre Comercio (conocida por sus siglas en inglés EFTA) a la CE⁷³.

⁷⁰ «Στ. Ρούσσος, Μόνιμος Αντιπρόσωπος στην ΕΟΚ, προς Υπουργείο Συντονισμού», 17 de abril de 1970, en Photeíní TOMAÍ-CONSTANTÓPOULOU (ed.): *Η Συμμετοχή της Ελλάδας στην πορεία προς την Ευρωπαϊκή ολοκλήρωση*, vol. II, *Από το πάγωμα της συμφωνίας σύνδεσης στην ένταξη στις Ευρωπαϊκές Κοινότητες (1968-1981)*, Atenas, Ministerio de Asuntos Exteriores, 2006, pp. 183-184.

⁷¹ Ludwig ROGER: «Exporter la démocratie? La Commission face aux Juntas grecque et turque», *Les cahiers Irice*, 12, 2 (2014), pp. 59-73.

⁷² António José TELO: «Portugal y la integración europea (1945-1974)», *Ayer*, 37 (2000), pp. 287-319; Maria Fernanda ROLLO: «Salazar e a construção europeia», *Penélope*, 18 (1998), pp. 51-76, y José Manuel TAVARES CASTILHO: «O Marcelismo e a construção europeia», *Penélope*, 18 (1998), pp. 77-122.

⁷³ Nicolau ANDRESEN LEITÃO: «A Flight of Fantasy? Portugal and the First Attempt to Enlarge the European Economic Community, 1961-1963», *Contemporary European History*, 16, 1 (2007), pp. 71-87.

La primera aproximación de Portugal a la CE se hizo a través de una solicitud de negociaciones enviada a Bruselas en mayo de 1962. La solicitud portuguesa se enmarcaba dentro de las demandas de negociaciones que entonces estaban enviando los Estados de la EFTA a la CE a raíz de las solicitudes de adhesión anunciadas por el Reino Unido y otros miembros de esta organización en 1961. Leitão señala que las autoridades portuguesas aspiraban también, siguiendo los ejemplos griego y español, a una asociación que apuntase a una adhesión *a posteriori*⁷⁴. Sin embargo, en la solicitud oficial del Gobierno portugués no se empleó ninguno de estos términos, haciendo gala de una prudencia motivada por la vocación atlantista y colonial portuguesa; tan solo pedía establecer «los términos de la colaboración» posible⁷⁵. La CE se limitó a enviar el tradicional acuse de recepción⁷⁶ y esta primera petición portuguesa quedó al poco tiempo en agua de borrajas, junto a las demás solicitudes de Estados de la EFTA, tras el veto francés a la candidatura británica en enero de 1963⁷⁷.

La segunda aproximación portuguesa a la CE se produjo al poco de llegar Marcelo Caetano al poder, gracias en parte a la ascensión de un grupo de tecnócratas más «europeístas»⁷⁸. En enero de 1969, el Gobierno portugués hizo así llegar tanto a la Comisión como al Consejo un memorándum en el que solicitaba retomar las conversaciones exploratorias suspendidas en enero de 1963. En él pedía llegar a «un entendimiento en el terreno comercial y de la cooperación tecnológica y científica»⁷⁹. La idea era, esta vez, evitar que Portugal fuera excluido de una eventual zona de libre comercio EFTA-CE⁸⁰. Esta nueva solicitud no recibió una respuesta oficial inmediata, por lo que el Gobierno portugués escribió de nuevo

⁷⁴ *Ibid.*, esp. pp. 75-76.

⁷⁵ Solicitud de negociaciones con la CE enviada por el ministro José Gonçalo Correia, 18 de mayo de 1962, Archivo del Ministerio de Asuntos Exteriores de Portugal (en adelante AMAEP), EOI M.682, 1969-1970, 1.^a

⁷⁶ Respuesta a la solicitud portuguesa, 29 de junio de 1962, AConsejo, CM2 1964/986.

⁷⁷ Comunicado de prensa del secretario general del Consejo, Bruselas, 1 de febrero de 1963, AConsejo, CM2 1964/986.

⁷⁸ José Manuel TAVARES CASTILHO: «O Marcelismo...», p. 80.

⁷⁹ Memorándum de la misión portuguesa en Bruselas, 4 de febrero de 1969, AComisión, BAC 3/1978 853/3.

⁸⁰ Nota sobre las conversaciones con el Mercado Común, 9 de enero de 1969, AMAEP, EOI M.682, 1969-1970, 1.^a

una carta a la CE, firmada el 28 de mayo de 1970, en la que pedía «entrar en negociaciones en tiempo oportuno [...] con el objetivo de establecer los vínculos que resulten ser los más adecuados para los intereses de ambas partes»⁸¹. La asociación y la adhesión quedaban, de nuevo, ausentes en la formulación de las demandas de Lisboa. Dos meses más tarde, el Consejo invitó al Gobierno portugués, así como a aquellos de los países de la EFTA que no eran entonces candidatos a la adhesión a la CE, a participar en una ronda de negociaciones con el propósito de establecer una gran zona de libre comercio europea. En ese momento surgieron las resistencias políticas, alimentadas no solo por la naturaleza política del régimen portugués, sino también por las guerras coloniales en las que este se veía enzarzado desde 1961.

En el Consejo, la mayor parte de los Estados miembros se mostraron partidarios de llevar a cabo una negociación conjunta con todos los países de la EFTA. Sin embargo, a ello se opuso el Gobierno de los Países Bajos, que prefería negociar acuerdos individuales con el fin de dar a Portugal el mismo trato que a España. La Comisión apoyaba también esta opción⁸², algo que para el Gobierno portugués era inaceptable⁸³. Aun así, las conversaciones exploratorias se abrieron de manera separada con cada país. De ellas, la Comisión concluyó que Portugal aspiraba a una forma *sui generis* de acuerdo, a medio camino entre el griego y el español⁸⁴.

La apertura de negociaciones con Portugal en 1971 estuvo acompañada de una serie de protestas en los medios transnacionales. De nuevo, las confederaciones sindicales internacionales⁸⁵ y los medios socialistas⁸⁶ instaron a la CE a que no negociara con el ré-

⁸¹ Memorándum de la misión portuguesa en Bruselas, 28 de mayo de 1970, AComisión, BAC 3/1978 853/3.

⁸² Nota de información sobre Portugal, 20 de noviembre de 1970, AComisión, BAC 3/1978 853/4.

⁸³ Telegrama del embajador portugués en La Haya, 21 de diciembre de 1970, AMAEP, AMAEPort, EOI M.682, 1971, 1.^a

⁸⁴ Nota sobre las conversaciones con Portugal, 25 de noviembre de 1970, AComisión, BAC 3/1978 853/4.

⁸⁵ Comunicado de prensa de la Confederación Sindical Europea, noviembre de 1970, IISG, fondo CES, 1581.

⁸⁶ Correspondencia entre Hans Janitschek y Mário Soares, octubre de 1970, IISG, fondo Internacional Socialista, 779.

gimen portugués y, también de nuevo, la dimensión política de las negociaciones fue discutida en el Parlamento Europeo⁸⁷.

El acuerdo que la CE firmó al final con Portugal, en julio de 1972, sería un «acuerdo de libre comercio» similar a los negociados a la par con Austria, Suecia y Suiza. Este era, en grandes líneas, el acuerdo al que había aspirado el Gobierno portugués desde un principio y para la CE respondía a la necesidad de establecer un nuevo marco de relaciones con la EFTA tras la adhesión del Reino Unido, Irlanda y Dinamarca. No obstante, de las negociaciones portuguesas también se puede colegir una lectura en clave política: después de las experiencias españolas de 1962-1964 y griega de 1967 no se podía dar a las relaciones con la dictadura portuguesa una interpretación solo comercial. Toda negociación con este país, así como con España y Grecia, debía tener en cuenta un subtexto ético que ayudara a legitimar la identificación retórica de la CE con la democracia y, en consecuencia, los derechos humanos.

Conclusión

Las relaciones de la CE con las dictaduras de Grecia, España y Portugal en los años sesenta contribuyeron a afianzar la idea de que un Estado que aspirase a ser miembro había de ser una democracia parlamentaria equiparable a la de los Estados fundadores. ¿Pero era este un principio no escrito de la CE, implícito desde la fundación de esta? Así lo consideraban muchos federalistas y europeístas, que conformaban gran parte de los medios comunitarios e influían en buena parte de las opiniones públicas relativas a temas comunitarios. Además, para muchos actores políticos, europeístas o no, la adscripción de estas dictaduras a la CE, como todo acercamiento a estas en política internacional, era reprochable en nombre de la tradición del antifascismo consagrada tras la Segunda Guerra Mundial. Sin embargo, incluso asumiendo que este principio existiera ya de forma implícita desde la fundación de la CE, solo la práctica política y, más aún, el derecho comuni-

⁸⁷ «Question écrite n° 440/71 de M. Vredeling à la Commission des Communautés européennes», 9 de diciembre de 1971, y «Réponse, 1 de marzo de 1972, *Journal officiel des Communautés européennes*, C 27/5, 17 de marzo de 1972.

tario podían consagrarlo como parte del acervo comunitario. Por eso estamos de acuerdo con Thomas, De Angelis y Karamouzi en considerar que las relaciones con estos países contribuyeron a consolidar la filosofía política de la CE como una comunidad de Estados democráticos⁸⁸.

La política de asociación llevada a cabo por la CE con Grecia, España y Portugal en los años sesenta representa así el primer capítulo en la consagración de este principio. La asociación, figura fundamental de la política exterior comunitaria pero apenas definida en el Tratado de Roma, sirvió en los años sesenta para establecer una primera práctica de condicionalidad democrática. Esta práctica anunciaría las políticas exterior y de ampliación seguidas por la CE en la décadas siguientes, las cuales, cada vez más imbuidas de la «moda» por los derechos humanos que se constata sobre todo a partir de los setenta⁸⁹, conducirían a, por ejemplo, suspender las relaciones con la España de Franco tras las últimas ejecuciones de la dictadura en septiembre de 1975⁹⁰.

Dicho todo esto, una de las características del proceso de integración europea es que su naturaleza política siempre ha estado abierta a interpretaciones. El derecho primario comunitario no integró la «condición democrática» para la adhesión hasta los años noventa, razón por la cual en los años setenta todavía algunos actores importantes de las políticas comunitarias aún la rebatían. Por ejemplo, en una conferencia de prensa del 22 de septiembre de 1972, el presidente de la República Francesa Georges Pompidou declaró: «Soy partidario de la entrada de España en el Mercado Común y deseo que esta puede realizarse lo antes posible, aun sabiendo que existen aún dificultades económicas y objeciones políticas por parte de algunos»⁹¹. En agosto de 1973, el ministro de Asuntos Exterio-

⁸⁸ Daniel C. THOMAS: «Constitutionalization through Enlargement...», y Emma DE ANGELIS y Eirini KARAMOUZI: «Enlargement and the Historical Origins...».

⁸⁹ Kiran Klaus PATEL: «Who Was Saving Whom?...», y Kai HEBEL y Tobias LENZ: «The Identity/Policy Nexus in European Foreign Policy», *Journal of European Public Policy*, 23, 4 (2016), pp. 473-491.

⁹⁰ Antonio MORENO JUSTE: «The European Economic Community and the End of the Franco Regime: The September 1975 Crisis», *Cahiers de la Méditerranée*, 50 (2015), pp. 25-45.

⁹¹ Raymond BARRILLON: «La conférence de presse du chef de l'État», *Le Monde*, 23 de septiembre de 1972, pp. 1 y 4-5.

res francés Michel Jobert también declaraba: «Creo que España podrá entrar en Europa en plazos muchos más breves que los que hoy prevemos»⁹². Estas declaraciones ponen de manifiesto que la realidad histórica es compleja y no responde por fuerza a una progresión teleológica.

⁹² «À la suite des entretiens entre MM. Jobert et Rodó, le débat sur l'adhésion de l'Espagne au Marché commun est relancé», *Europe*, 30 de agosto de 1973, pp. 4-5.

