

# DE DESCONOCIDOS A SOCIOS DE CONVENIENCIA: LAS RELACIONES ENTRE ESPAÑA Y LA CEE (1964-67)

ANA DEL HOYO BARBOLLA<sup>1</sup>

Becaria de Investigación

Departamento de Historia Contemporánea. Facultad de Geografía e Historia  
Universidad Complutense de Madrid

## *Introducción*

Una de las anécdotas más celebradas de la política exterior franquista es el “*ahora sí he ganado la guerra civil*”, que al parecer Franco pronunció cuando en 1955, tras una década de cuarentena internacional, España pudo por fin acceder a la ONU. El ingreso a esta organización, buque insignia de las relaciones internacionales de la posguerra, fue posible gracias a un proceso de reinserción internacional (apuntalado por el Concordato con el Vaticano y el *Acuerdo de las Bases*, ambos firmados en 1953), que contribuyó en no poco a la supervivencia del régimen franquista.

Este proceso de reinserción internacional se desarrolló con bastante rapidez, y en pocos años la imagen de España como apestado internacional fue remitiendo, como atestigua la accesión del país a numerosos organismos internacionales tras el ingreso en la ONU. No obstante, el régimen nunca pudo conseguir una completa normalización de las relaciones exteriores de España, ya que el Palacio de Santa Cruz tuvo que hacer frente a importantes limitaciones, por ejemplo, su marginación del proceso de construcción europea.

A pesar de que la mayor parte de los estados de Europa Occidental se fueron integrando a partir de la década de 1950 en la Asociación Europea del Libre Comercio (EFTA) o en la Comunidad Económica Europea (CEE), España permaneció sin vínculo oficial alguno con estas organizaciones hasta que en 1970 Madrid firmó con Bruselas un acuerdo comercial preferencial, conocido como *Arancel Ullastres*, en alusión al que fuera Embajador de España ante la CEE.

Dada la preeminencia de la CEE como actor económico y político en el contexto de las relaciones internacionales de la posguerra mundial, la permanencia al margen del proceso de integración *formal* europea<sup>2</sup> supuso un importante lastre para la política exterior española. Cuestiones de imagen internacional aparte, lo cierto es que, simplemente desde un punto de vista

---

<sup>1</sup> Agradezco la ayuda prestada por el Prof. Antonio Moreno Juste en la elaboración del presente artículo.

<sup>2</sup> William Wallace define la integración “formal” como el tipo de proceso de integración regional en el que se fundan instituciones que fomentan el mantenimiento de la dinámica de integración  
WALLACE William, *Regional Integration: The West European Experience*, Brookings, Londres, 1994.

comercial, parecía evidente el perjuicio que el aislamiento político podía suponerle a España, pues la mayor parte de sus socios comerciales eran miembros, bien de la EFTA, bien de la CEE.

Este estudio sobre la convergencia hispano-comunitaria en la década de los sesenta sigue una secuencia cronológica. No obstante, antes de adentrarnos en la etapa de las conversaciones exploratorias (1964-1966), abordaremos brevemente cuestiones como la posición de España frente al proceso de integración europea en su etapa inicial o la primera solicitud española de asociación con la CEE (1962), pues de este último hecho se derivaron importantes consecuencias que conviene tener en cuenta al acercarse a la relación hispano-comunitaria en los últimos sesenta.

La documentación consultada parece indicar que el acercamiento entre España y la CEE fue producto de la mutua concienciación de Madrid y Bruselas con la necesidad de encontrar un *modus vivendi* que garantizara la satisfacción de un conjunto de intereses. El gobierno español consideró factores económicos y políticos, como la apertura de los mercados comunitarios a los productos españoles, el estímulo de la inversión de fondos comunitarios en España y, eventualmente, la promoción de un crecimiento económico que, a ojos de la administración franquista, constituía una fuente de legitimidad para el régimen. El interés de Bruselas estribaba fundamentalmente en facilitar el acceso de los productos procedentes de la CEE al mercado español.

La falta de sintonía entre la CEE y España hasta 1964 fue producto del desinterés que ambas partes sintieron por la otra en los primeros años de vida de la organización. La falta de credenciales democráticas de España (cuestión especialmente visible a raíz del *Contubernio de Munich*) y la debilidad económica del país contribuyeron a que Bruselas apenas tuviera incentivo alguno en potenciar su relación con Madrid. En el caso español, algunos elementos del régimen como los falangistas, los sectores cercanos a la industria nacional, Carrero y el propio Franco albergaban serias dudas o incluso rechazaban de plano el proceso de integración europea.

La frialdad de las relaciones entre España y la CEE hasta 1964 queda simbolizada por la respuesta que España obtuvo a su solicitud de asociación con la CEE (1962), pues Madrid no recibió más que un acuse de recibo. No obstante, ocho años después la Comunidad accedió a firmar un acuerdo comercial preferencial con España en un ambiente de aparente cordialidad diplomática. Tan significativa evolución en la relación hispano-comunitaria fue posible gracias a seis años de contactos (tres de conversaciones exploratorias y otros tres de negociaciones formales) a lo largo de los cuales las posiciones de Madrid y Bruselas evolucionaron significativamente.

El envío español de una *segunda* solicitud de negociaciones con la CEE el 14 de febrero de 1964, técnicamente un recordatorio de la anterior petición (de ahí que en adelante nos refiramos a ella como *segunda*, en cursiva), marcó el inicio del largo proceso de convergencia que aquí nos ocupa. La petición se realizó por medio de la carta que el Embajador de España cerca de la CEE

hizo llegar al Presidente del Consejo de Ministros, un documento poco preciso que solicitaba iniciar conversaciones exploratorias para “*analizar objetivamente la naturaleza de la relación que pueda establecerse entre España y la Comunidad (...)*”<sup>3</sup>. A diferencia de lo ocurrido en 1962, en esta ocasión la respuesta de la CEE fue más halagüeña. El 2 de junio de 1964 Bruselas aprobó la celebración de conversaciones exploratorias entre la Comunidad y España con objeto de analizar “*los problemas económicos que el desarrollo de la CEE causaba a España*” y “*buscar una solución apropiada a los mismos*”<sup>4</sup>.

Dichas conversaciones se prolongaron hasta su clausura oficial en julio de 1966. La aceptación por parte del Consejo de Ministros de una ronda de negociaciones formales conducentes a la firma de un acuerdo comercial preferencial entre España y la CEE el 11 de julio de 1967 puso de relieve el acercamiento entre ambas partes y supuso una divisoria de aguas entre dos etapas de la relación España-CEE: un primer periodo (1964-1967) caracterizado por la mutua aceptación de la necesidad de negociar y la toma de contacto entre el gobierno español y la organización, y una segunda etapa (1967-1970), durante la cual se negoció el Acuerdo Preferencial de 1970.

Acercarse a las relaciones CEE-España en los sesenta resulta de interés para el estudio de la historia de la Política Exterior Europea (precedente de la actual Política Exterior de Seguridad y Cooperación) o de la política exterior española en el siglo XX, dada la preeminencia de Europa Occidental en la misma desde 1830<sup>5</sup>. Sin embargo, esta cuestión no parece haberse visto correspondida con un volumen de publicaciones proporcional a su relevancia, especialmente en el caso del periodo comprendido entre 1962 y 1970<sup>6</sup>.

Dada la importancia de las relaciones con la CEE para el gobierno español frente al carácter secundario de las relaciones con España a ojos de la Comunidad, el Archivo del Ministerio de

---

<sup>3</sup> Archivo del Ministerio de Asuntos Exteriores, en adelante AMAE: R-9389 exp. 25, Dirección General de Organismos Internacionales, 13.2.1964.

<sup>4</sup> Public Record Office, en adelante PRO: FO 371/17736 Telegrama Confidencial de la Delegación Británica en el Reino Unido, 4.6.1964.

<sup>5</sup> Recordemos que a raíz de la pérdida del grueso de las colonias americanas, la política exterior española experimentó un importante proceso de reorientación hacia 1830. A partir de entonces, Europa occidental, especialmente Francia y Gran Bretaña sustituyeron a Iberoamérica como el principal teatro de la acción exterior española. La relación con París y Londres fue especialmente intensa en el terreno financiero, ya que España recibió una considerable magnitud de inversiones procedentes de estos países.

<sup>6</sup> Algunos autores como La Porte (La Porte, 1992), Moreno Juste (Moreno Juste, 1998) o Tamames (Tamames, 1986) han publicado excelentes trabajos relativos a este tema. Sin embargo, la mayor parte de estos estudios han abordado cuestiones específicas dentro de las relaciones hispano-comunitarias como el Movimiento Europeo y la solicitud de 1962, en el caso de Moreno Juste o la relación entre la estructura económica de España y el Acuerdo Preferencial de 1970 (Tamames). La magnífica historia de las relaciones entre España y la CEE de La Porte concluye con la solicitud de 1962. Una de las pocas obras publicada que dedica algunas páginas a este periodo ignoto es “España en el Mercado Común” (1985) de Alonso. No obstante, su carácter autobiográfico (Alonso fue miembro de la delegación negociadora con la CEE) parece sugerir que, a menos que sea cotejada con trabajos de investigación, su aporte al conocimiento de este periodo de las relaciones hispano-comunitarias podría verse limitado. La tesis inédita de H.C. Senante constituye un excelente análisis de la relación hispano-comunitaria en el periodo que aquí nos ocupa. SENANTE H.C., *España ante la integración europea (1962-1967): el largo proceso para la apertura de negociaciones*, Facultad de Filosofía y Letras, Departamento de Humanidades Contemporáneas, Universidad de Alicante, 2002.

Asuntos Exteriores (AMAE) constituye la principal fuente para analizar el acercamiento entre Bruselas y Madrid en el periodo que aquí nos ocupa. Así mismo, existe una serie de legajos en los archivos del *Foreign Office* y el *Foreign and Commonwealth Office* del *Public Record Office* (PRO), sito en Kew Gardens (Londres), que resultan sorprendentemente interesantes para el estudio de esta cuestión, gracias a su excelente estado de conservación y su perspectiva de tercera parte.

## **2. 1957-1962: La “prehistoria” de las relaciones España-CEE: de las vacilaciones a la solicitud de asociación a la CEE**

### 2.1. 1957-1961: ¿Acercarse o no acercarse a Europa? ¿EFTA o CEE?

Concluir cual era la visión de la integración europea y de la CEE que tenían los funcionarios encargados de la política exterior española en la etapa 1957-62 no resulta fácil, pues existieron importantes divergencias entre distintos sectores. Además, el discurso oficial en esta materia fue a menudo ambivalente. Frente al entusiasmo europeísta de Castiella, Ministro de Asuntos Exteriores, se encontraba la aversión que Franco sentía hacia *Europa*.

Los principales valedores de la convergencia con Europa Occidental dentro del régimen fueron católicos y *tecnócratas*. El interés de los primeros por la integración europea derivaba de su fe en que la participación española en dicha empresa conllevaría un cierto grado de liberalización política, tal vez la restauración de la monarquía y, sin duda, la mejora de la posición internacional de España<sup>7</sup>. El caso de Castiella, adalid de esta visión de la integración europea, constituye un ejemplo claro de la creencia en la correlación entre la participación en el proceso de construcción europea y las posibilidades de desarrollar la política exterior española. Aunque inicialmente sus credenciales liberales eran dudosas, el Ministro comprendió que poner en marcha un conjunto de iniciativas (al menos cosméticas) para promover una cierta apertura política era una condición indispensable para reforzar la posición internacional de España<sup>8</sup>. Asimismo, la ardiente defensa que Castiella hizo del acercamiento de España a la Comunidad tenía un objetivo concreto: fortalecer la relación hispano-comunitaria en aras de reducir la asimetría existente entre España y EEUU<sup>9</sup>. Por su parte, los *tecnócratas* abogaban por una mayor sintonía entre Madrid y Bruselas, en aras de fomentar el comercio exterior con los países de la Comunidad y acelerar la *occidentalización* de

---

<sup>7</sup> PRESTON, Paul, *Franco: a Biography*, London, 1993, pg. 700-704.

<sup>8</sup> PARDO, Rosa: “La etapa Castiella y el final del Régimen, 1957-1975” en TUSELL, J. (ed), *La política exterior de España en el siglo XX*, Madrid, 2000, pg. 341-352.

<sup>9</sup> *Ibíd.* nota 7.

España, la cual se esperaba redundara en un mayor crecimiento económico al que la población vería como fuente de legitimidad para el régimen<sup>10</sup>.

Por el contrario, los falangistas, los sectores próximos a la industria nacional, Franco y Carrero se opusieron, al menos en un principio, al acercamiento entre Madrid y la CEE. La disconformidad de los falangistas, que a la altura de 1957 habían perdido ya bastante peso en el gobierno, obedecía a su preferencia por la autarquía comercial. Los sectores próximos a la industria se oponían a estrechar lazos con la Comunidad porque veían en ella una amenaza a la protección estatal de la cual gozaban.

A decir del discurso oficial, Franco sentía aversión por la CEE, a la que equiparaba con liberalismo y francmasonería, a su juicio, enemigos de la Patria<sup>11</sup>. Más aún, el motivo fundamental de este recelo hacia Bruselas fue su tajante oposición a aceptar las reformas democratizadoras necesarias para que la Comunidad tomara en serio la candidatura española a la asociación. Con todo, éste finalmente se enfrentó de modo realista y pragmático al avance del proceso de integración europea. El dictador carecía de una formación específica en materia de relaciones internacionales, pero acabó por comprender que España no podía quedar completamente al margen de la Comunidad, pues ésta se estaba consolidando como importante actor económico y político internacional. Por tanto, El Pardo no se opuso a que el gobierno español tomara una serie de iniciativas como la creación de la *Comisión Interministerial para el Estudio de la Comunidad Europea* (CICE) en julio de 1957, la apertura de la *Misión cerca de la CEE* en 1960 o el lanzamiento de globos sonda a la EFTA entre 1961 y 1963.

La posición española frente a la integración europea experimentó un giro espectacular en 1961, cuando la solicitud británica de ingreso en la CEE parecía anunciar la consolidación de aquel proyecto salido de Mesina. Además, la petición de Londres amenazó con agravar la situación de aislamiento político y económico de España, que continuaba excluida de una organización con creciente protagonismo político y económico. Los perjuicios del aislamiento económico empezaron a ser evidentes tras el lanzamiento de la Política Agrícola Común (PAC), icono de la consolidación de la CEE como unión aduanera. En esta tesitura, la exportación española de productos agrícolas al mercado comunitario (una de las principales fuentes de divisas para la economía nacional) quedaba seriamente amenazada.

## 2.2. La solicitud de 1962

Como consecuencia de la dificultad que para España supuso la consolidación de la CEE como un bloque económico, el 9 de febrero de 1962 el gobierno español solicitó oficialmente la apertura

---

<sup>10</sup> GUIRAO, Fernando, "Solvitur Ambulando: the Place of the EEC in Spain's Foreign Economic Policy, 1957-1962" en MILWARD, A. y DEIGHTON, A., *Widening, deepening and acceleration: the European Economic Community 1957-1963*, Baden-Baden, 1999.

<sup>11</sup> Preston, *Franco*, p. 700.

de negociaciones conducentes a una asociación entre España y la CEE. Sin embargo, éstas nunca se llevaron a cabo, pues todo lo que recibió Madrid por respuesta fue un acuse de recibo. Este fracaso se ha atribuido tradicionalmente al rechazo de Bruselas a cualquier contacto con España mientras ésta siguiera siendo una dictadura, ya que a pesar de la mejora de la posición internacional de España desde 1953, en los primeros sesenta aún perduraba en la memoria de socialistas y socialdemócratas europeos el estigma fascista del régimen<sup>12</sup>. Además, Madrid solicitó la asociación tras la aprobación del informe Birkelbach, que establecía la necesidad de que todo estado asociado fuese democrático porque esta categoría era la antecámara a la aceptación de dicho estado como miembro. Por tanto, sólo los Estados europeos que eran plenamente democráticos podían acceder a la asociación<sup>13</sup>.

Si las posibilidades de España de lograr un acuerdo con la CEE parecían exiguas tras la publicación del Informe Birkelbach, estas se vieron prácticamente reducidas a la nada tras la represión que el régimen desató contra los participantes en el *Contubernio de Munich*<sup>14</sup>. El Ministro de Asuntos Exteriores y destacados diplomáticos como Areilza, Embajador de España en París, advirtieron al general de que tal reacción perjudicaría gravemente a la política exterior española, pues dañaría la imagen del país y haría retroceder su posición internacional al ostracismo de los últimos cuarenta<sup>15</sup>.

A pesar de ello, Franco ignoró aquellos consejos, abrumado por la pérdida de legitimidad que Munich había supuesto para el régimen. La reunión había puesto de manifiesto que la liberalización económica podía facilitar la difusión del liberalismo político, pensamiento al que se adscribía un creciente número de opositores al régimen ajenos al Partido Comunista de España (PCE) pero residentes en el país. La mayor parte de esta incipiente oposición estaba integrada por monárquicos y socialistas, a los que separaba su parecer con respecto a la monarquía pero unía el talante europeísta.

El encuentro en la capital bávara se había saldado con la reconciliación oficial entre las oposiciones del exilio y el interior, entre socialistas y monárquicos, lo cual parecía despejar el riesgo de una nueva guerra civil, cuya prevención era, según el discurso oficial del franquismo, la fuente de legitimidad del régimen<sup>16</sup>.

La reacción de Franco ante el *Contubernio* supone un momento de referencia fundamental en las relaciones hispano-comunitarias, no sólo por su resonancia internacional y por el abandono definitivo de la solicitud española por parte de la CEE, sino por el significado del mensaje que había

---

<sup>12</sup> PRO: FO 953/2259 Spain since the Civil War, 18.5.1965.

<sup>13</sup> Dado el trauma que la Segunda Guerra Mundial había supuesto para Europa occidental, la democracia y el rechazo del fascismo eran, a ojos de los Seis, elementos fundamentales para mantener la estabilidad política y evitar que aquella pesadilla volviera a repetirse. (Moreno Juste, 1998: 25).

<sup>14</sup> Preston, *Franco*, p. 703.

<sup>15</sup> AREILZA, J.M., *A lo largo del siglo*, Madrid, 1992, pg. 168-67.

<sup>16</sup> La Porte, *La Política Europea*, p. 181.

enviado implícitamente Franco con su reacción, un mensaje que resulta decisivo para comprender la posición del gobierno español frente a Bruselas entre 1964 y 1967. Franco dio a entender a la comunidad internacional y a sus funcionarios que si el acercamiento a la organización suponía el más mínimo grado de apertura política, la CEE tendría que esperar. En otras palabras: la supervivencia del régimen primaría sobre lo que diplomáticos o *tecnócratas* pudieran identificar como los intereses del estado.

### **3. Relaciones España-CEE (1964-1967)**

#### 3.1. Febrero de 1964: España solicita de nuevo negociar con la CEE

El 2 de junio de 1964 la CEE envió a Madrid una respuesta afirmativa a la solicitud enviada en febrero del mismo año. Con ella se inició un periodo de paulatino acercamiento entre la CEE y España que culminó con la firma del Acuerdo Preferencial de 1970.

El deshielo en la relación España-CEE iniciado en 1964, plantea dos importantes cuestiones. En primer lugar, ¿Por qué España solicitó la apertura de nuevas negociaciones? Por otra parte, ¿Por qué en este caso la CEE respondió afirmativamente, cuando no había sido así dos años atrás?

La decisión del gobierno español de realizar una nueva solicitud a Bruselas en 1964 se debió fundamentalmente a tres razones. Para empezar, numerosos funcionarios del Ministerio de Asuntos Exteriores y de los ministerios *económicos* continuaron insistiendo en que, por razones políticas y/o económicas, España debía negociar un acuerdo, o al menos alcanzar un entendimiento con la CEE<sup>17</sup>. Otro elemento que estimuló el envío de la nueva solicitud fue la propuesta de una *tercera vía* en la visión de la relación España-CEE que, en virtud de su ausencia de connotaciones políticas, resultó ser compatible con el parecer de Franco sobre *Europa*. En tercer lugar, la fe de los *tecnócratas* en la *tercera vía* y su encumbramiento como la principal “familia” del régimen, sin duda contribuyó a la decisión de El Pardo de autorizar una nueva petición de negociaciones con la CEE.

La insistencia de Santa Cruz y los ministerios *económicos* en la necesidad de mejorar las relaciones con la CEE obedeció a la conciencia del potencial deterioro de situación de España frente a la Comunidad porque ésta permanecía al margen de la Comunidad, que se estaba consolidando como importante actor internacional. Quienes favorecían el acercamiento por motivos políticos temían que la falta de participación y comunicación con la organización se tradujera en una nueva situación de

---

<sup>17</sup> AMAE: R- 10086 exp. 1, “España y la Comunidad Económica Europea”, 16.4.1964.

ostracismo internacional. Con todo, la mayor parte de los que en 1964 insistieron en la conveniencia de acercarse a *Europa* lo hicieron movidos por razones económicas, tales como la necesidad de conseguir una cierta cuota del mercado comunitario y el volumen de capital que requería la puesta en marcha del Primer Plan de Desarrollo (1964).

Un segundo factor que facilitó la solicitud de 1964 fue el surgimiento de la *tercera vía*, un nuevo planteamiento de las relaciones hispano-comunitarias caracterizado por su realismo, minimalismo y economicismo, que permitió acercar las en un principio distantes posiciones de Franco, sus funcionarios y la Comunidad. Esta visión alternativa de las relaciones con la CEE partía de dos percepciones: primero, que el poder de maniobra de España frente a la CEE había incrementado desde 1962 gracias al crecimiento del mercado español y a la no-accesión de Gran Bretaña<sup>18</sup> y, en segundo lugar, la deriva intergubernamental que la CEE parecía estar experimentando. Los funcionarios españoles empezaron a pensar en los gobiernos de los países miembros como mejores interlocutores que la Comisión para estrechar sus lazos con la organización, incluso aunque éstos en principio no fueran favorables a dicho acercamiento. De ser este último el caso, se aplicaría al gobierno que no apoyara a España la “estrategia de las represalias económicas”, que consistía en amenazar a los estados que no colaboraban con el cierre de los mercados españoles a sus productos. Ideada por diplomáticos como Bolarque o Sánchez Bella, embajadores ante la República Federal de Alemania (RFA) e Italia respectivamente<sup>19</sup>, esta estrategia resultó ser uno de los medios más efectivos para presionar a los estados contrarios al acercamiento hispano-comunitario, dadas las reiteradas muestras de falta de apoyo del *amigo americano* en esta empresa en la que Santa Cruz depositó tantas (y en parte, tan poco realistas) expectativas<sup>20</sup>.

Otra importante novedad de la solicitud de 1964 fue la omisión de referencias explícitas a la política, a sabiendas de que la naturaleza dictatorial del régimen era el principal obstáculo que España tenía para acercarse a la CEE<sup>21</sup> y que, por otra parte, una solicitud con contenido político podría producir un segundo rechazo de Bruselas que en absoluto convenía al régimen<sup>22</sup>. El abandono por

---

<sup>18</sup> LUDLOW, Piers, *Dealing with Britain: the Six and the first UK application to the EEC*, Cambridge, 1997.

<sup>19</sup> PRO: FO: 371/177361, exp. M 10820/10.

<sup>20</sup> La diplomacia norteamericana no mostró apenas interés por las gestiones que España desarrolló a lo largo de los sesenta para acercarse a la Comunidad. Para empezar, Washington era contrario a los acuerdos comerciales preferenciales que supusieran una desventaja para la exportación de sus productos, como era el caso de un acuerdo comercial preferencial hispano-comunitario. Por otra parte, a pesar de que el gobierno norteamericano era consciente de que la cercanía de España a la CEE podría contribuir al aperturismo político o a la estabilización cuando desapareciera Franco de la escena política, EE.UU consideraba (y en ello no se equivocaba) que su capacidad de influencia sobre Bruselas era limitada.

NARA: Central Files. Subject Numeric Files 1967-1969. Eugene T. Rostow a A.B. Duke, 5.1.1967.

NARA: Central Files. Subject Numeric Files 1970-1973. Annual US Policy Assessment., 21.11.1970

<sup>21</sup> AMAE: R- 10086 exp. 1, Carta a Miguel Solano, 19. 2. 1964.

<sup>22</sup> AMAE: R- 10086 exp. 1, “España y la Comunidad Económica Europea”, 16.4.1964; Telegrama de Casa Miranda 24. 2. 1964.



parte del gobierno español (al menos oficialmente) de la pretensión de negociar la asociación testimonia la imposición de Franco y los *tecnócratas* sobre quienes, como Castiella, preferían negociar un acuerdo “amplio” que incluyese cláusulas políticas.

El progresivo encumbramiento de los *tecnócratas* (colectivo que concedía gran importancia a la necesidad de aproximarse a la CEE) como la “familia” más poderosa del régimen también contribuyó a que Franco consintiera que Santa Cruz reiterara a Bruselas el deseo de España de iniciar una ronda de conversaciones con la organización tan sólo dos años después del “portazo” de Munich.

Por otra parte, el cambio de parecer de los responsables de las relaciones exteriores de la Comunidad con respecto a la relación Bruselas-Madrid, del inicial rechazo a todo tipo de contacto con aquella dictadura a la aceptación de la necesidad de dialogar con Madrid, es el otro elemento clave a tener en cuenta para comprender el porqué de la evolución de una situación de distanciamiento, incluso hostilidad (1962), a otra de gradual acercamiento (1964-70). Este cambio de perspectiva fue producto, en gran medida, de la progresiva sustitución de valores en las prácticas de la organización, del idealismo y el supranacionalismo al realismo e intergubernamentalismo, así como de la intensa actividad diplomática española en los años centrales de la década de los sesenta.

La deriva intergubernamentalista y realista facilitó la comprensión de las ambiciones españolas por parte de la Comunidad, pues la organización fue tomando conciencia de la necesidad de satisfacer los intereses nacionales de sus Estados miembros. De ahí, que Bruselas comprendiera que España, aun siendo una dictadura, no podía ser ignorada por completo, pues la mayoría de los países comunitarios tenían intereses económicos allí.

La movilización de la diplomacia española para promover un cambio en la actitud de Bruselas se inició en los meses previos al envío de la *segunda* solicitud. Entre final de 1963 y febrero de 1964, la mayor parte de los diplomáticos españoles aceptaron la *tercera vía* como el enfoque óptimo. Además, se multiplicaron los contactos entre altos cargos españoles y comunitarios<sup>23</sup> y el Ministerio de Asuntos Exteriores comenzó a aplicar la “estrategia de represalias económicas”, amenazando al gobierno italiano con recortes en las exportaciones italianas al mercado español si Roma continuaba obstaculizando los esfuerzos españoles por acercarse a la Comunidad<sup>24</sup>.

Los preparativos para la presentación de la *segunda* solicitud se aceleraron a mediados de enero de 1964, coincidiendo con la colaboración de París. Según la documentación española, Francia habría introducido el caso español en la agenda de la CEE y aconsejado a España sobre el tipo de fórmula y el *tempo* óptimo para efectuar la solicitud. Couve de Murville, Ministro de Asuntos Exteriores francés, recomendó la presentación de una nota ligera que dijera poco más que España

---

<sup>23</sup> Por ejemplo, en diciembre de 1963 el Ministro de Finanzas español se desplazó a Bruselas, donde se entrevistó con Jean Rey, Comisario de Relaciones Exteriores de la CEE.

PRO: FO 371/171406 N.E. Cox a E.J.M Richardson, 20.12.1963.

<sup>24</sup> PRO: FO 371/177361 Informe de la Delegación Británica ante la CEE, 17.1.1964.

seguía interesada en la CEE y deseaba disponer de la posibilidad de explicarle a la organización qué tipo de acuerdo se podía alcanzar<sup>25</sup>. Por otra parte, la diplomacia gala sugirió que Madrid expusiera claramente sus objetivos con respecto a la CEE antes del 20 de febrero de 1964, pues aquel día Segni, Ministro de Asuntos Exteriores italiano, y Saragat, antiguo Secretario General del Partido Social Demócrata Italiano, tenían previsto un viaje a París y Couve consideraba que sería más fácil convencerles de la idoneidad de las pretensiones españolas<sup>26</sup>.

En los meses previos al envío de la solicitud, el Ministerio de Asuntos Exteriores puso en marcha la anteriormente mencionada “estrategia de represalias económicas” con objeto de neutralizar, antes de que se efectuara la solicitud, la oposición a la asociación hispano-comunitaria que mostraban los gobiernos belga, holandés, y sobre todo, italiano.

Dada la persistencia de la oposición italiana hasta 1967, el gobierno español hubo de recurrir a tres *campañas de Italia*, dos de ellas en 1964 y una en 1967. Durante la primera de ellas, el Embajador español en Roma se entrevistó con Segni y Saragat, a los que informó de que Madrid estaba dispuesto a cerrar el mercado español a las exportaciones italianas si persistía el bloqueo italiano a las gestiones españolas<sup>27</sup>.

Tanto la documentación española como la británica ponen de manifiesto la búsqueda del apoyo del tandem franco-alemán por parte del gobierno español. En un principio París y Bonn mostraron cierta reserva pero finalmente Madrid pudo beneficiarse de un cierto amparo de estos gobiernos. En ocasiones se atribuyó la colaboración francesa al interés de Francia por construir una base de submarinos en las Canarias<sup>28</sup>. Igualmente, parece que la actuación del gobierno galo obedeció a factores como la visión de Europa y las ambiciones europeas de De Gaulle (partidario no de un enfoque atlantista sino de una Europa *européa*, agrupada en una organización política controlada por Francia) o el acercamiento franco-español tras 1958.

El apoyo alemán fue producto de aspectos políticos y económicos. Para empezar, Alemania quería evitar que Francia fuese el único apoyo para España en la Comunidad, y que ésta se convirtiera en cliente de París. Por otra parte, Bonn argumentaba que al facilitarse el acercamiento de España a la organización se favorecería una eventual democratización en este país<sup>29</sup>. Asimismo, el gobierno alemán quería evitar que las empresas alemanas se vieran perjudicadas por las represalias económicas que Madrid había tomado ya contra algunas compañías holandesas e italianas.

---

<sup>25</sup> AMAE: R-10086 exp.1, Telegrama del Embajador de España en la Misión Cerca de la CEE, 23.1.1964.

<sup>26</sup> AMAE: R-9390 exp. 11, Carta del Embajador español en la República Federal de Alemania, 7.2.1964.

PRO: FO 371/177361 Telegrama de la Delegación Británica ante la CEE, 27.1.1964.

AMAE: R-10086 exp. 1 y PRO: FO 371/177361

AMAE: R-10086 exp. 1, Nota de Faustino Armijo, 17.1.1964.

<sup>27</sup> AMAE: R-10086 exp. 1, Telegrama del Embajador de España en Italia, 22.2.1964, Carta del Embajador de España en Italia, 26.2.1964, Telegrama del Embajador de España en Italia 28.2.1964.

<sup>28</sup> AMAE: R-10086 exp. 1, “Situación Actual de la Petición Española ...”, 4.3.1964.

<sup>29</sup> PRO: FO 1108/23 Nota Reservada de J. Mellon, 21.4.1967.

La redacción de la solicitud oficial, en la que finalmente quedaron plasmados los postulados de la *tercera vía*, tuvo lugar en las semanas anteriores al 14 de febrero de 1964. La esencia de la posición adoptada por Madrid se aprecia en un documento redactado por la Dirección General de Organizaciones Internacionales el 10 de febrero de 1964, según el cual, lo que realmente importaba era el contenido del acuerdo, más allá de que el vínculo a negociar se denominara o no “asociación”<sup>30</sup>.

Esta Dirección General, una de las protagonistas de la gestión española de la relación con la CEE, había entendido bien los mensajes procedentes de Bonn y Roma, según los cuales, España haría mejor en centrarse en cuestiones concretas y aspectos técnicos en vez de perder el tiempo intentando negociar una asociación que parecía difícil conseguir. Por consiguiente, convenía comenzar las negociaciones cuanto antes, aunque estas sólo condujeran a la firma de un acuerdo limitado a cuestiones técnicas. Lo esencial era iniciar las negociaciones porque además, en el transcurso de las mismas se podría ampliar el contenido del acuerdo inicialmente propuesto<sup>31</sup>.

El 13 de febrero de 1964, el Embajador español cerca de la CEE sugirió a Madrid que se solicitara la apertura de negociaciones con objeto de “*solucionar los problemas que la CEE estaba causando a España*”<sup>32</sup>. Al día siguiente Santa Cruz le dio orden de enviar una carta al Presidente del Consejo de Ministros de la Comunidad, misiva que constituyó la *segunda* solicitud española a la CEE. Esta tenía una estructura tripartita que comenzaba con una referencia a la solicitud de 1962, la cual, según el Ministro de Asuntos Exteriores, se había realizado para promover el desarrollo del país.

El gobierno español justificó esta nueva petición en función del desarrollo y el crecimiento económico experimentado por la economía española en los años anteriores. Obviándose la naturaleza dictatorial del régimen e intentando equiparar la liberalización económica del Plan de Estabilización a la libertad política de la que España no gozaba, se señalaba que el país había experimentado un crecimiento económico acorde con lo establecido por el Tratado de Roma<sup>33</sup>.

Los dos últimos párrafos contenían el núcleo de la petición. Madrid consideraba que era un momento adecuado para iniciar conversaciones entre España y la CEE, con objeto de alcanzar acuerdos que estimularan el crecimiento de la economía española según preveía el Plan de Desarrollo<sup>34</sup>. A decir del documento, estas conversaciones exploratorias brindarían a la CEE y a

---

<sup>30</sup> AMAE: R-10086 exp. 1, Informe de Román Oyarzun, 10.2.1964.

<sup>31</sup> AMAE: R-9390 exp. 11, Informe del Embajador de España en Alemania, 7. 2. 1964.

<sup>32</sup> AMAE: R- 9390 exp. 25, Casa Miranda a Castiella, 13.2.1964.

<sup>33</sup> *Ibid.* nota 31.

<sup>34</sup> *Ibid.* nota 31.

España la oportunidad de analizar con objetividad aquellos problemas que la CEE estaba causando a la economía española<sup>35</sup>.

### 3.2. Luchando contra la resistencia holandesa e italiana: febrero-junio 1964

La entrega de la *segunda* solicitud, el 14 de febrero de 1964, fue sucedida por un periodo de gran actividad que se prolongó hasta el 2 de junio del mismo año y cuyos protagonistas fueron la diplomacia española y Spaak. El Ministerio de Asuntos Exteriores se movilizó al comprender que las negociaciones con la CEE sólo serían una realidad si todos los estados miembros las aprobaban por unanimidad, cuestión que no parecía fácil, a decir de la información recopilada por las Embajadas de España en Holanda e Italia en los meses previos al envío de la solicitud<sup>36</sup>.

El rechazo de algunos estados miembros al acercamiento entre Madrid y la CEE se debió a factores políticos y económicos. Por ejemplo, Roma se oponía so pretexto de temer la reacción de la Internacional Socialista y una eventual crisis nacional caso de que la prensa italiana informara de la participación de su gobierno en una mesa de negociación en la que se sentaba la administración franquista<sup>37</sup>. En efecto, los gobiernos italianos de la posguerra mundial tuvieron especial cautela en no apoyar a un régimen que aún se percibía como un remanente del fascismo. Eso sí, Italia también temía el potencial económico español, pues consideraba que España podía convertirse en un importante competidor en la exportación de cítricos y de mano de obra al mercado comunitario.

En cualquier caso, el progreso del expediente español entre febrero y junio de 1964, no fue sólo producto de los esfuerzos de la diplomacia española, sino también de la actuación de Spaak, que a lo largo de aquellos meses se afanó en dar con una fórmula de consenso que permitiese iniciar estas conversaciones. La Comunidad le comisionó para que encontrara una solución al problema planteado por el aspecto formal de la solicitud española y el desacuerdo existente entre los distintos estados miembros con respecto a las relaciones hispano-comunitarias<sup>38</sup>. El problema formal aludido consistía en que, a pesar de que en 1964 el Ministerio de Asuntos Exteriores era ya consciente de la conveniencia de no mencionar el término “asociación” al dirigirse oficialmente a la CEE, la *segunda* petición resultó ser formalmente un recordatorio de la de 1962, la cual solicitaba la apertura de conversaciones conducentes a una asociación.

Spaak propuso dos fórmulas, una en la que se omitía el término asociación y otra en la que el rechazo de la CEE a estrechar su relación con España era sólo implícito<sup>39</sup>. Finalmente se adoptó la

---

<sup>35</sup> *Ibíd.* nota 31.

<sup>36</sup> PRO: FO 371/177361 Telegrama de la Delegación Británica ante la CEE, 27.1.1964.

<sup>37</sup> AMAE: R-10086 exp. 1, Telegrama de la Embajada de España en Italia, 22.2.1964.

<sup>38</sup> AMAE: R-9389 exp. 25, Despacho nº 407 del Agregado Comercial, Embajada de España en Alemania 3. 6. 1964.

<sup>39</sup> PRO: FO 371/177361 Telegrama de la Delegación Británica ante la CEE, 2/3.6.1964.

segunda, que aconsejaba al Consejo de Ministros autorizar a la Comisión para iniciar conversaciones con Madrid “*con vistas a analizar los problemas económicos que la CEE [estaba] causando a España, así como para buscar soluciones apropiadas a los mismos*”<sup>40</sup>. Por fin la CEE había aceptado dialogar con España, pero la organización no se pronunciaba explícitamente sobre la asociación.

La propuesta de Spaak satisfizo la mayor parte de los intereses en juego. Tuvo en cuenta la oposición italiana y holandesa a que España se convirtiera en estado asociado al no mencionar específicamente dicha posibilidad y resultó aceptable para Madrid ya que no constreñía las conversaciones a un mero acuerdo comercial como deseaban Roma y La Haya<sup>41</sup>. La preocupación por satisfacer los intereses nacionales de los estados miembros de la CEE y el pragmatismo que destila la fórmula Spaak ilustran el avance del intergubernamentalismo y el realismo en las políticas de Bruselas.

### 3.3. Las conversaciones exploratorias: junio de 1964- julio de 1966

Los contactos entre los negociadores españoles y comunitarios se iniciaron oficialmente el 2 de junio de 1964, cuando el Consejo de Ministros autorizó a la Comisión a iniciar conversaciones con España para analizar la interacción entre el desarrollo de la CEE y los males que aquejaban a la economía española<sup>42</sup>. El inicio de las conversaciones exploratorias se demoró hasta diciembre de 1964, momento en el que las delegaciones española y comunitaria celebraron su primera entrevista y España entregó una memoria exponiendo su posición ante el diálogo recién inaugurado<sup>43</sup>. Según el Ministerio de Asuntos Exteriores, este lapso de seis meses atendió al intento de la Comunidad por concluir un acuerdo rápido pero de alcance limitado<sup>44</sup>.

Las conversaciones exploratorias se desarrollaron a lo largo de tres periodos entre final de 1964 y julio de 1966. El primero de ellos (diciembre de 1964 a julio de 1965) fue el más intenso. Entre julio de 1965 y enero de 1966 tuvo lugar una etapa de *impasse* debido a la denominada *Crisis de la Silla Vacía*, que paralizó la mayor parte de la actividad de la CEE. Finalmente, el *Compromiso de Luxemburgo* (enero de 1966) dio paso a un periodo caracterizado por la determinación de España

---

<sup>40</sup> PRO: FO 371/177361 Telegrama de la Delegación Británica ante la CEE, 3/4.6.1964.

<sup>41</sup> El 10 de marzo de 1964 el Embajador de España en Alemania comentaba: ‘(...) *Creo que de momento hemos dado un buen paso y que por el momento no se le puede pedir más al Sr. Spaak. Debemos entrar ahora por esa brecha, cuidando mucho que los que entran (...) sean personas de mayor calidad (...)*’.

AMAE: R-10086 exp. 1, Informe del Embajador de España en Alemania, 10.3.1964.

<sup>42</sup> AMAE: R-10086 exp. 1, Informe del Embajador de España en Alemania 10.3.1964.

<sup>43</sup> AMAE: R-9390 exp. 11, Nota sobre las Relaciones de España con el Mercado Común, 30.5.1966.

<sup>44</sup> Según los diplomáticos españoles, la CEE utilizaba el cuestionario remitido a España como medio para mantener las negociaciones con Madrid en segundo plano.

Vid. AMAE: R-9390 exp. 11, Nota sobre las Relaciones de España con el Mercado Común, 30.5.1966.

por concluir las conversaciones exploratorias y comenzar unas verdaderas negociaciones que le permitieran integrarse en una unión aduanera con la CEE.

Las notas más destacadas de la primera fase fueron tres: primero, la preponderancia de los asuntos técnicos; segundo, el papel central de la Comisión y, tercero, la consolidación de los *tecnócratas* al frente de la política española en materia comunitaria, siendo posiblemente el mejor ejemplo de ello el nombramiento de Ullastres como Embajador cerca de la CEE en el momento cumbre de las negociaciones hispano-comunitarias (1965)<sup>45</sup>.

A pesar de la ubicuidad de los asuntos técnicos en las conversaciones hacia 1965 y de la popularización de la *tercera vía* entre los funcionarios españoles, siguieron existiendo diferentes puntos de vista en el gobierno español con respecto al ritmo y alcance que debían tener estas negociaciones. Los partidarios de un acuerdo de contenido amplio insistían en la conveniencia de que las negociaciones se desarrollaran lentamente y con cautela, mientras que los que se inclinaban por negociar con premura un vínculo con la Comunidad abogaban por un acuerdo de contenido técnico.

La primera de ambas posiciones la encontramos plasmada en un documento firmado en enero de 1965 por Núñez Iglesias, Embajador de España en Bélgica. Núñez Iglesias, recordaba a Castiella “*nuestra deliberada idea de llevar conversaciones muy lentamente*”<sup>46</sup> y le comunicaba que, en su opinión, lo mejor sería no precipitarse y dejar que la Comisión buscara y encontrara el tipo de acuerdo que facilitara un vínculo de amplio alcance. En su opinión, si España respondía con apremio a los cuestionarios remitidos por la Comisión al inicio de las conversaciones exploratorias, se arriesgaba a “caer en la trampa” de un acuerdo rápido pero de corto alcance.

Un ejemplo de la defensa del acuerdo firmado “por vía de urgencia” se encuentra en la nota enviada por el Director General de Relaciones con la CEE al Director General de Organismos Internacionales. Los argumentos en pro de este tipo de acuerdo eran la mejora de la balanza de pagos y el estímulo a la competitividad de los principales sectores exportadores de la economía española, por ejemplo, las naranjas.

Dado que en 1965 la Comisión parecía estar contemplando la posibilidad de concluir acuerdos rápidos con los principales países importadores de cítricos en el mercado comunitario, el Director General de Relaciones con la CEE propuso que se explorara esta posibilidad de negociar un acuerdo de contenido técnico-comercial por la vía rápida que, a su juicio, permitiría a España tener un mayor peso en las negociaciones y alcanzar un acuerdo en condiciones ventajosas<sup>47</sup>.

---

<sup>45</sup> Alonso, *España*, pg. 27.

<sup>46</sup> AMAE: R- 9390 exp. 11, Núñez de Iglesias a Castiella, 20.1.1965. El documento no aclara si “*nuestra deliberada idea*” era la de la Embajada en Bélgica o la del Ministerio de Asuntos Exteriores.

<sup>47</sup> AMAE: R-10178 exp. 4, Nota al Sr. Ministro 29.4.1965.

Al igual que en otros capítulos de la historia de la CEE, la *Crisis de la Silla Vacía* marcó un antes y un después en las negociaciones entre Madrid y Bruselas. El paro que sufrieron las conversaciones entre julio de 1965 y enero de 1966 y el creciente déficit de la balanza de pagos española convencieron al gobierno español de que había que evitar una prolongación *sine die* de la fase exploratoria de estas conversaciones y lograr que la Comunidad aceptara iniciar negociaciones formales conducentes a la firma de un acuerdo con España<sup>48</sup>.

La relación entre el déficit de la balanza de pagos española y la Comunidad estribaba en el contraste entre la facilidad de acceso a los mercados españoles para los productos comunitarios y la dificultad de España para exportar a la Comunidad. España tenía dos opciones para reequilibrar su balanza de pagos: dar marcha atrás a las medidas liberalizadoras asociadas al Plan de Estabilización o facilitar el acceso de productos agrícolas y mano de obra española al mercado comunitario. Caso de optarse por el mantenimiento de una economía liberalizada, como cabía esperar de un gobierno cada vez más influido por los *tecnócratas*, había que encontrar nuevos mercados. Por tanto, Madrid se movilizó para que la Comunidad aceptase iniciar una negociación con vistas a integrar a España en una unión aduanera con la CEE que permitiese las exportaciones de productos industriales y agrícolas españoles al mercado comunitario<sup>49</sup>.

Para que los contactos hispano-comunitarios pasaran de conversaciones exploratorias a negociaciones formales España debía ganar previamente la confianza del Consejo de Ministros. En primer lugar, porque éste era el principal elemento en el proceso de toma de decisiones de la CEE. Asimismo, el diálogo con la Comisión sólo tenía visos de ser efectivo si el Consejo de Ministros respaldaba las acciones negociadoras de la Comisión<sup>50</sup>. Además, para iniciar una ronda negociadora la Comisión necesitaba la aprobación formal del Consejo de Ministros en forma de un “mandato” negociador<sup>51</sup>.

A la hora de iniciar negociaciones formales en 1966, España buscó la colaboración franco-alemana con la esperanza de ganar influencia sobre el Consejo de Ministros y obtener el apoyo de estos países a la hora de introducir formalmente el tema de las negociaciones hispano-comunitarias en la agenda de dicha institución. No obstante, mientras que en 1964 Francia había sido el principal apoyo de Madrid, en 1966 lo fue la RFA. Schroeder, Ministro de Asuntos Exteriores alemán, intentó persuadir a Couve de Murville de la necesidad de intensificar los contactos entre la CEE y

---

<sup>48</sup> AMAE: R- 9390 exp. 11, Carta del Embajador de España en Italia, 22.6.1965; Actas del Grupo de Trabajo del 29 de marzo de 1966, 29.3.1966.

<sup>49</sup> AMAE: R-9390 exp. 11, Nota sobre las relaciones de España con el Mercado Común, 30.5.1966.

<sup>50</sup> La Comisión nunca se atrevía a llegar a conclusiones concretas y a la altura de 1966 parecía existir el riesgo de que las conversaciones exploratorias se prolongaran durante una larga temporada.

<sup>51</sup> AMAE: R-9390 exp. 11, Nota sobre las relaciones de España con el Mercado Común, 30.5.1966.

España y animó al Consejo de Ministros a dar a la Comisión un nuevo mandato para negociar la firma de un acuerdo de carácter amplio con España.

En la última etapa de las conversaciones exploratorias, Italia fue, una vez más, fuente de problemas y acicate para la diplomacia española. Cuando a mediados de 1966 los gobiernos francés y alemán ya estaban listos para aceptar el inicio de negociaciones formales con España, Roma continuaba oponiéndose a la formalización de un vínculo estrecho entre Bruselas y Madrid. Con objeto de evitar que la oposición italiana arruinara los avances conseguidos, el gobierno español puso en marcha una tercera *campaña de Italia* protagonizada por Ullastres, Embajador de España ante la CEE y Sánchez Bella, Embajador de España en Italia.

Podemos considerar que la reiterada oposición de Roma acabó por beneficiar a España, ya que fueron los propios diplomáticos italianos quienes hicieron ver a Asuntos Exteriores que lo que a Madrid le convenía era presentar propuestas concretas (por ejemplo, un acuerdo preferencial conducente a una unión aduanera), e introducir los objetivos españoles a modo de propuestas en la agenda del Consejo de Ministros antes de que el holandés Luns sustituyera al luxemburgués Werner porque, según la Farnesina, este último sería más favorable a las pretensiones españolas<sup>52</sup>.

El 9 de julio de 1966, cuando la diplomacia española consideró que Italia ya no conseguiría vetar el inicio de negociaciones conducentes a la firma de un acuerdo hispano-comunitario de amplio alcance, el gobierno español envió a la CEE una declaración oficial en la que daba por concluidas las conversaciones exploratorias. En esta misiva, Madrid reiteraba su deseo de negociar con la organización “*las posibles vinculaciones a ser establecidas entre ambas economías*”<sup>53</sup>. Igualmente, con objeto de acelerar el inicio del proceso de negociación formal, el gobierno español siguió presionando al Consejo de Ministros y a Roma y enumeró una serie de cuestiones específicas que deseaba se incluyeran en la negociación<sup>54</sup>.

La fase de conversaciones exploratorias entre España y la CEE se clausuró oficialmente el 19 de julio de 1966 en una reunión celebrada entre la Comisión y la delegación española.

#### ***4. Epílogo: De conversaciones exploratorias a negociaciones para un acuerdo comercial preferencial: julio 1966-julio 1967***

---

<sup>52</sup> AMAE: R-9330 exp. 11, Catalina al Ministro de Comercio, 5.2.1965.

<sup>53</sup> AMAE: R-9330 exp. 11, Declaración Española Concluyendo..., 9.7.1966.

<sup>54</sup> *Ibíd.* nota 52.



Lo que sigue es una breve descripción de los hechos acontecidos entre la clausura oficial de las conversaciones exploratorias, el 19 de julio de 1966, y la inauguración, el 11 de julio de 1967, de las negociaciones formales para la firma de un acuerdo preferencial entre España y la CEE.

A la vista del aparente progreso del expediente español en los últimos meses de 1966, en diciembre de este año la Comisión publicó un informe sobre las conversaciones exploratorias mantenidas con España de diciembre de 1964 a julio de 1966, según el cual la CEE mostraba oficialmente su conformidad a ir más allá de las conversaciones exploratorias. El 10 de enero de 1967 un funcionario de la delegación británica ante la CEE comentaba: *“España ahora figura en un lugar destacado de la apretada agenda de asuntos destacados para la Comunidad”*<sup>55</sup>.

Tal vez la mejor muestra del avance de Madrid en su negociación con la CEE fue el aparente temor británico ante dicho progreso, así como los consiguientes intentos de Londres de boicotear la conclusión de un acuerdo comercial preferencial entre Bruselas y Madrid. Una semana después de que el Consejo de Ministros encargara a la Comisión el estudio de las consecuencias que implicaría para la Comunidad la firma de un acuerdo comercial preferencial con España, la Embajada del Reino Unido en Madrid comunicaba alarmada al Foreign Office:

*“De ser cierto (...) que los países del Mercado Común están preparados para considerar la idea de un acuerdo preferencial con España (...) mientras nosotros [permanecemos] (...) al margen de la Comunidad (...) parece que (...) nuestros intereses podrían verse dañados y [entonces] deberíamos por lo menos valorar (...) los pasos que convendría tomar (...) para evitar o minimizar el daño (...) [sería aconsejable] llevar a cabo algunos iniciativas, [que entre otras] podrían incluir hablar con España o con los Seis”*<sup>56</sup>.

Los documentos del PRO muestran cómo esta Embajada advirtió a los diplomáticos españoles destacados en el Reino Unido que Londres denunciaría los términos del acuerdo preferencial que estaban negociando la CEE y España, pues contravenían las regulaciones del GATT<sup>57</sup>. Por tanto, a pesar de que los progresos de 1966 permitían un cierto optimismo, España tuvo que realizar un importante esfuerzo para que el Consejo de Ministros siguiera aceptando el acuerdo preferencial como la fórmula idónea para servir de marco a las relaciones hispano-comunitarias y concediera un mandato a la Comisión para negociar semejante tipo de acuerdo, todo ello a pesar de la oposición italiana y holandesa y la presión británica.

La diplomacia española recurrió una vez más a la “estrategia de las represalias económicas” para evitar que la negativa de algunos estados miembros a aceptar las pretensiones españolas le impidiera alcanzar sus objetivos. En este caso, las represalias económicas se caracterizaron por las

---

<sup>55</sup> PRO: FO 1108/23 Maddocks a Dunnett 19.1.1967.

<sup>56</sup> PRO: FO 1108/23 Carta confidencial C 1166 16.2.1967.

<sup>57</sup> *Ibíd.* nota 52.

visitas de altos funcionarios españoles a miembros de los gobiernos opositores y la habilidad de Ullastres para relacionarse con los grupos de presión (lobbies) establecidos en Bruselas. Según el *Foreign Office*, el papel del Embajador cerca de la CEE fue decisivo en la mejora de la posición española frente a la CEE, pues gracias a sus actuaciones, la solicitud española pasó de estar en el “pelotón” a estar entre las tres primeras<sup>58</sup>.

Por fin, el 8 de febrero de 1967, el Consejo de Ministros encargó a sus representantes permanentes que estudiaran las consecuencias que la firma de un acuerdo preferencial con España acarrearía a la Comunidad. Esta decisión puso fin a seis meses durante los que la diplomacia española procuró acelerar el inicio del proceso de negociaciones conducentes a un acuerdo preferencial e intentó persuadir al Consejo de Ministros de que optara por un acuerdo comercial preferencial como la fórmula a ser negociada y extendiera a la Comisión el mandato para iniciar las negociaciones que requería la firma de este tipo de acuerdo.

El anhelo español de que el Consejo de Ministros concediera a la Comisión un mandato para negociar un acuerdo preferencial entre Madrid y Bruselas se cumplió el 11 de julio de 1967, cuando la Comisión obtuvo un mandato para negociar un acuerdo preferencial *sin paso automático a una unión aduanera*<sup>59</sup>. La CEE accedió a dichas negociaciones con el gobierno español una vez la Comisión había propuesto un tipo de acuerdo que parecía garantizar los principales intereses de ambas partes.

Madrid había conseguido que la CEE accediese a ir más allá de las conversaciones exploratorias. Por otra parte, el acuerdo preferencial sin pasarela directa a la unión aduanera era *asequible* para la CEE, porque aseguraba el acceso de los productos comunitarios al mercado español y permitía la entrada de algunos productos españoles al mercado comunitario pero cerraba la puerta a una eventual asociación, con lo que Bruselas evitaba la vergüenza pública que hubiera supuesto un completo abrazo a la dictadura franquista. Además, esta solución de compromiso garantizaba las necesidades españolas de acceso a los mercados comunitarios y recepción de capitales  *europeos* sin necesidad de poner en práctica reformas democratizadoras. La aprobación de este mandato inició un periodo de tres años durante el cual Bruselas y Madrid negociaron intensamente para establecer los términos del acuerdo comercial preferencial que, finalmente, se firmó en 1970.

## **5. Conclusiones: Un acercamiento con recelo producto de la necesidad mutua**

---

<sup>58</sup> PRO: FO: 1108/23 Actas de Hannay, 4. 4. 1967.

<sup>59</sup> PRO: FO: 1108/23 Informe Confidencial 112110/67, 21.4.1967.

La aceptación por parte de la CEE de iniciar negociaciones con el gobierno español el 2 de julio de 1964 constituye un hito en las relaciones España-CEE. Esta fecha supone el inicio de una significativa evolución en dicha relación, de una situación de escaso contacto o incluso hostilidad (1962), al ambiente de cordialidad oficial que rodeó la firma del Acuerdo Preferencial hispano-comunitario en 1970.

La CEE y España mantuvieron conversaciones exploratorias entre 1964 y 1966. Durante el periodo transcurrido entre la *luz verde* al inicio de conversaciones con España (junio de 1964) y la promoción de aquel diálogo a negociaciones formales conducentes a la firma de un acuerdo preferencial (1967), las posiciones española y comunitaria fueron convergiendo gradualmente, siendo el principal motor de este acercamiento la mutua comprensión de que, aunque poco placentero, llegar a un acuerdo (por limitado que este fuera) era necesario.

Los gestores de la política exterior española comprendieron que, si bien Franco no deseaba apertura política alguna, alcanzar cierto nivel de cooperación política (y sobre todo económica) con la CEE resultaba vital para garantizar el crecimiento económico de España, a la sazón supuesta fuente de legitimidad para régimen. Por su parte, la CEE tomó conciencia de que, a pesar de la naturaleza dictatorial del gobierno español, tener algún grado de relación y comunicación con Madrid era necesario para asegurar el acceso de sus productos al mercado español.

Las relaciones CEE-España entre 1964 y 1967 destacan por su asimetría, pues la Comunidad gozaba de un mayor margen de maniobra que España. Los estados miembros que integraban la organización eran, en general, más poderosos que España desde un punto de vista económico, político y militar. Por el contrario, el poder económico español era mucho más limitado y la imagen internacional del país nunca se había rehabilitado por completo como consecuencia de las periódicas muestras de inmovilismo político a raíz de episodios como el *Contubernio de Munich* (1962) o el caso Grimau (1963).

Dada esta asimetría, la creciente importancia de la Comunidad como actor internacional y el destacado lugar de Europa Occidental en los planteamientos de la política exterior española, mientras que las relaciones de Bruselas con España eran un asunto casi marginal en la agenda de la CEE, las relaciones con la CEE eran un tema fundamental para el gobierno español. Por tanto, las relaciones España-CEE en el periodo aquí analizado constituyen un interesante caso de estudio para la historia de la integración europea y una pieza fundamental para la comprensión de la política exterior española durante el franquismo.

Tomado como caso de estudio de la historia de las relaciones exteriores de la CEE, el acercamiento hispano-comunitario entre 1964 y 1967 muestra el creciente peso que fueron adquiriendo el intergubernamentalismo y el realismo en la política comunitaria. De hecho, la

paulatina convergencia que se produjo entre Madrid y Bruselas en la segunda mitad de los sesenta difícilmente hubiera sido una realidad sin el papel desempeñado por los gobiernos de algunos estados miembros (fundamentalmente Alemania y Francia) y el Consejo de Ministros.

Si enfocamos este trabajo como caso de estudio de la política exterior española, podemos afirmar, primero, que el carácter dictatorial del régimen supuso un importante lastre para la acción exterior de España y, segundo, que a menudo existieron importantes diferencias entre la visión del Jefe de Estado y la de algunos de sus colaboradores, en cuestiones puntuales (como el tipo de relación a establecer con Bruselas) y en otras más amplias, por ejemplo, la conveniencia y posibilidad de establecer vínculos entre aperturismo y política exterior.

Los falangistas, los sectores próximos a la industria nacional, Franco y los militares no facilitaron en gran medida una relación fluida entre España y la CEE. Sin embargo católicos (Castiella) y *tecnócratas* (Ullastres) se mostraron entusiastas a la hora de establecer vínculos con la Comunidad. Castiella sostenía que un cierto grado de aperturismo político facilitaría el acercamiento entre España y la CEE y, eventualmente, una mejora mayor eficacia de la política exterior española. Por su parte, los *tecnócratas* defendían que la convergencia hispano-comunitaria era necesaria, aunque bastaba se redujera a los ámbitos económico y técnico. Ellos fueron los principales promotores de una *tercera vía* en el enfoque de la relación España-CEE que facilitó la convergencia entre Madrid y Bruselas.

Esta *tercera vía* facilitó el acercamiento de las posiciones de España y la CEE, pero en ocasiones complica la investigación histórica, pues su difusión no se vio acompañada por una súbita desaparición del discurso oficial del gobierno español de referencias a anteriores enfoques, por ejemplo, la ambición de negociar una asociación<sup>60</sup>. La aparente paradoja que plantean la coexistencia de la resignación de Franco a la inevitabilidad de aplicar la *tercera vía* y la frecuente presencia de referencias al deseo de negociar una asociación con Bruselas se debió posiblemente a las siguientes razones: la existencia de diferentes visiones de la relación con *Europa* en el seno del gobierno español y el hecho de que el interés de Madrid por la CEE fue producto no sólo de factores económicos (como insistía el discurso gubernamental) sino también de consideraciones políticas, en especial diplomáticas. En realidad, parece que incluso el propio Franco era consciente de que mejorar la relación con la CEE redundaría en mayores posibilidades de crecimiento económico para España y una mejora del prestigio internacional del país y, por ende, del régimen.

Así pues, la insistencia de Madrid en que su interés en *Europa* se ceñía a objetivos económicos se debió en gran medida a un hacer de la necesidad virtud. Como el objetivo de que el régimen permaneciera en el poder se mantuvo por encima del interés del Estado (en este caso, el que España

---

<sup>60</sup> FO 1108/23 Informe confidencial 112110/67, 1.3.1967.

hubiese sido considerada como un candidato respetable), la CEE no consideró la candidatura española a la adhesión o asociación. Por lo tanto, el gobierno se vio en la necesidad de hacer uso extensivo de un discurso que cantaba las excelencias de un acuerdo preferencial desprovisto de contenido político.

## **BIBLIOGRAFÍA**

- ALONSO, A., *España en el Mercado Común. Del acuerdo del 70 a la comunidad de los doce*, Madrid, Espasa Calpe, 1985.
- AREILZA, J.M., *A lo largo de el siglo*, Madrid, 1992.
- GARCÍA DELGADO, J.L., 'La industrialización y el desarrollo económico de España frente al franquismo' en NADAL, J. et al., *La economía española en el siglo XX. Una perspectiva histórica*, Barcelona, Ariel, 1987.
- GARRIGUES, J. ARMERO, J.M et al., *La participación de España en las Comunidades Europeas*, Madrid, Tecnos, 1970.
- GUIRAO, F., "Association or Trade Agreement? Spain and the EEC, 1957-64", *Journal of European Integration History* (1997).
- GUIRAO, F., *Spain and the Reconstruction of Western Europe, 1945-57: Challenge and Response*. Nueva York, St. Martin's, 1998.
- GUIRAO, F., "Solvitur Ambulando: the Place of the EEC in Spain's Foreign Economic Policy, 1957-1962" en MILWARD, A. y DEIGHTON, A., *Widening, deepening and acceleration: the European Economic Community 1957-1963*, Nomos, Baden-Baden, 1999.
- del HOYO BARBOLLA, A., *La interferencia cubana en la relación España-EEUU (1963-66)*. Trabajo de Investigación de Tercer Ciclo inédito. Departamento de Historia Contemporánea, Universidad Complutense de Madrid, 2002.
- LA PORTE, M.T., *La política europea del regimen de Franco, 1957-1962*, Madrid, EUNSA, 1992.
- LUDLOW, P., *Dealing with Britain: the Six and the first UK application to the EEC*, Cambridge, 1997.
- MIOCHE, PH., "Les Six et L'Association de la Grèce à la CEE, 1959-1961: Accueil Generaux ou Comptes d'Epiciers?" en MILWARD, A. y DEIGHTON, A., *Widening, deepening and acceleration: the European Economic Community 1957-1963*, Nomos, Baden-Baden, 1999.
- MORENO JUSTE, A., *Franquismo y construcción europea*, Madrid, Tecnos, 1998.
- PARDO, R., "La etapa Castiella y el final del Regimen, 1957-1975" en TUSELL, J. y AVILES J. (ed), *La política exterior de España en el siglo XX*, UNED, Madrid, 2000.
- PEREIRA CASTAÑARES J.C. y MORENO JUSTE, A., "La Spagna Franchista di fronte al processo di costruzione europea (1945-1970)", *Storia delle Relazioni Internazionali*, 1991/1.
- PRESTON, P. y Smith, D., *Spain, the EEC and NATO*, Londres, 1984.
- PRESTON, Paul, *Franco: a Biography*, Londres, 1993.
- SATRÚSTEGUI, J. et al, *Cuando la Transición se hizo posible. El 'Contubernio de Munich'*, Madrid, Tecnos, 1993.
- SENANTE, H.C., *España ante la integración europea (1962-1967): el largo proceso para la apertura de negociaciones*, Facultad de Filosofía y Letras, Departamento de Humanidades Contemporáneas, Universidad de Alicante, 2002.
- STIRK, P.M., *A History of European Integration since 1914*, Londres, Continuum, 1996.
- TAMAMES R., *Acuerdo Preferencial CEE-España y preferencias generalizadas*, Barcelona, 1986.
- TAMAMES R., *La larga marcha de España a la Unión Europea. Un futuro para el desarrollo*, Madrid, Edimadoz, 1994
- WALLACE, W., *Regional Integration: The West European Experience*, Londres, The Brookings Institution, 1994.