

*Las relaciones entre España
y la CEE (1964-1967):
un acercamiento con recelo
producto de la necesidad mutua**

Ana del Hoyo Barbolla

Universidad Complutense de Madrid

Resumen: El siguiente análisis del trienio 1964-1967 tiene por objeto profundizar nuestro conocimiento sobre esta etapa en la que el desarrollo de conversaciones «exploratorias» entre Madrid y Bruselas sentó las bases del acercamiento hispano-comunitario que culminó en 1970 con la firma de un tratado comercial preferencial. Este estudio de aquel periodo, que hasta la actualidad apenas ha sido objeto de investigaciones históricas, se fundamenta en fuentes bibliográficas y documentales. Su interés radica en que fue precisamente a lo largo de estos años cuando se desarrollaron algunos de los procesos que explican por qué la Comunidad, que en 1962 se limitó a acusar recibo de la solicitud española, ocho años más tarde accedió a conceder a España un trato comercial preferencial. Entre estos procesos cabe citar la deriva intergubernamentalista y realista de las autoridades comunitarias, cada vez más atentas de satisfacer los intereses de sus Estados miembros, y la urgencia de la diplomacia española por acercar al país a la CEE, consciente de que no lograrlo supondría un importante revés económico y político para España.

Palabras clave: CEE, España, integración europea, política exterior, franquismo, relaciones internacionales.

Abstract: The following analysis of Spanish-EEC relations from 1964 to 1967 aims at casting some light on this period, when the «exploratory» talks held by the Spanish Government and the EEC set the scene for the *rapprochement* that culminated in 1970 with the signing of a Spanish-EEC preferential trade agreement. This paper is based on bibliographic and

* Accésit VI Premio de Investigación para Jóvenes Investigadores 2004.

archival sources (AMAE, PRO, NARA) and it deals with a period of time so far neglected by historical research despite its crucial role in Spanish-EEC convergence along the 1960's. I argue that both the EEC's intergovernmental and realist drift and the Spanish Foreign Service's determination to get Spain closer to the Community for the sake of its international respectability and economic stability allowed for a dramatic change in Brussel's position *vis à vis* Madrid. As a result, relations between the Community and Spain evolved from ignorance to reluctant embrace.

Key words: EEC, Spain, European integration, foreign policy, francoism, international relations.

Al margen de la experiencia de África, que sin duda supuso una impronta decisiva en su trayectoria personal, militar y política¹, Francisco Franco careció de una educación específica que, en principio, le facilitara una comprensión profunda de las relaciones internacionales. En efecto, el general no recibió formación en materias tales como Derecho y economía internacional, historia diplomática o idiomas. Por otra parte, tampoco realizó largos viajes o estancias que le llevaran fuera de lo que en su juventud constituía el territorio nacional.

No obstante, el análisis de su relación con la política internacional (1936-1975) parece revelar cómo, a pesar de estas carencias, el general supo desenvolverse en el escenario de las relaciones exteriores con mayor soltura de lo que cabría esperar de un individuo como él, cuyo currículo reflejaba poca familiaridad con los fenómenos internacionales. La anterior afirmación se fundamenta en el hecho de que Franco logró ver cumplido el principal objetivo de su política exterior, es decir, su permanencia vitalicia en el poder, una meta que poco después de iniciada la guerra civil comprendió que dependería no sólo del apoyo militar y político que lograra granjearse en España, sino también de la connivencia de gobiernos, ejércitos y empresas allende los Pirineos, el Atlántico y el Mediterráneo.

Las claves del «éxito» *personal* de su acción exterior fueron el pragmatismo y la cautela. Gracias a ellos pudo suplir la pobre preparación con la que contaba para enfrentarse a cuestiones internacionales con una visión por lo general bastante realista de lo que

¹ FUSI AIZPURÚA, J. P.: *Franco. Autoritarismo y poder personal*, Madrid, Suma de Letras, 2001, pp. 37-42.

acontecía más allá de España y una notable capacidad de *aggiornamento* que le permitió adaptar su imagen (y sobre todo la del régimen) a los vaivenes del escenario internacional.

Uno de los iconos de la relativa habilidad que Franco pareció mostrar a la hora de manejarse en este ámbito fue el ingreso de España en la ONU en 1955. Al parecer, el general afirmó que entonces sí había ganado la guerra civil, en alusión a la decisiva importancia que el reconocimiento internacional demostró tener como garante de la estabilidad del régimen. La incorporación a las Naciones Unidas, elemento clave en las relaciones internacionales de la posguerra mundial, fue posible gracias a un proceso de reinserción internacional que tuvo en el Concordato con el Vaticano y el Acuerdo de las Bases (ambos firmados en 1953) sus principales apoyos, y contribuyó de manera decisiva a la supervivencia del régimen franquista. Dicho proceso se desarrolló con relativa rapidez y la imagen de España como paria internacional fue remitiendo.

Con todo, el régimen nunca consiguió una completa normalización de las relaciones exteriores de España, pues Santa Cruz tuvo que hacer frente a importantes limitaciones. Una de las principales fue su marginación del proceso de integración europea, pues mientras la mayoría de los Estados de Europa occidental se fue integrando en la Asociación Europea del Libre Comercio (EFTA) o en la Comunidad Económica Europea (CEE), España permaneció al margen de estas organizaciones hasta 1970.

A lo largo de las próximas páginas se van a plantear las razones por las que la relación entre España y la CEE experimentó una evolución tan significativa como fue el tránsito del contexto de escaso contacto y recelo al inicio de la década de los sesenta al escenario de relativo entendimiento que rodeó la firma del acuerdo comercial preferencial de 1970, también conocido como *arancel Ullastres*. Con objeto de valorar cuáles fueron los motivos que facilitaron la convergencia hispano-comunitaria a lo largo de los sesenta, nos centraremos en el análisis del trienio 1964-1967, por tratarse ésta de una etapa de inflexión a lo largo de la cual operaron importantes cambios que posibilitaron el proceso de aproximación que aquí nos ocupa.

Antes de adentrarnos en el estudio de la relación Madrid-Bruselas en los años centrales de la década de los sesenta, esbozaremos brevemente cuáles fueron las principales causas del cambio de actitud

del gobierno español y la CEE desde la puesta en marcha de la Comunidad en 1957 hasta la firma del tratado comercial preferencial suscrito por ambos en 1970. A lo largo de este recorrido prestaremos especial atención a los acontecimientos que tuvieron lugar entre 1957 y 1964, algunos de los cuales, por ejemplo, la suerte de la primera solicitud española de asociación con la CEE (1962), resultan decisivos para comprender la dinámica del proceso de acercamiento hispano-comunitario que culminó con la firma del *arancel Ullastres*.

Las fuentes consultadas parecen indicar que la convergencia entre España y la CEE fue producto de la mutua toma de conciencia de la necesidad de alcanzar un entendimiento que facilitara la satisfacción de algunos intereses que resultaban de especial importancia para alguna de las partes. De un lado, el gobierno español tuvo en cuenta factores económicos y políticos, como la apertura de los mercados comunitarios a los productos españoles, el estímulo de la inversión de fondos procedentes de países comunitarios en España y, eventualmente, la promoción de un crecimiento económico que se veía como fuente de legitimidad. Por su parte, Bruselas concedió una creciente importancia a la necesidad de facilitar el acceso al mercado español de algunos productos procedentes de diversos Estados miembros de la CEE.

La falta de sintonía entre la CEE y España hasta 1964, simbolizada por el mero acuse de recibo que Madrid obtuvo por respuesta a la solicitud de asociación cursada en 1962, fue producto del mutuo desinterés que mostraron ambas partes en los primeros años de vida de la organización. La falta de credenciales democráticas de España (cuestión especialmente visible a raíz del *Contubernio de Múnich*) y su debilidad económica contribuyeron a que Bruselas apenas tuviera incentivo alguno en potenciar su relación con Madrid. 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 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 variaron significativamente.

El envío español de una *segunda* solicitud el 14 de febrero de 1964, técnicamente un recordatorio de la anterior petición (de ahí que 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»².

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 aceptó celebrar 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»³. Dichas conversaciones se prolongaron hasta julio de 1966. Un año después, el 11 de julio de 1967, llegó la luz verde del Consejo de Ministros a una ronda de negociaciones formales conducentes a la firma de un acuerdo comercial entre España y la CEE. Esta aceptación 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 que se negoció el acuerdo comercial preferencial firmado en 1970.

Acercarse a las relaciones CEE-España en los sesenta resulta interesante para el estudio de la historia de la Política Exterior Europea (precedente de la actual Política Exterior de Seguridad y Cooperación) y sobre todo de la política exterior del franquismo, ya que la relación con Europa⁴ fue uno de sus verdaderos pilares. 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 el *Contubernio de Múnich* y la firma

² Archivo del Ministerio de Asuntos Exteriores (AMAE), R-9389, exp. 25, Dirección General de Organizaciones Internacionales a la Embajada de España cerca de la CEE, 13 de febrero de 1964.

³ PRO, FO-371/17736, Telegrama Confidencial, 4 de junio de 1964.

⁴ A lo largo de estas páginas se encontrarán algunas referencias al término «Europa» para hacer mención a conceptos como «Europa occidental», «proceso de integración europea» o «CEE». Aun siendo conscientes de que «Europa» denota una realidad más amplia conceptual y geográfica que estos tres conceptos, emplearemos este término, ya que en la documentación relativa al periodo que aquí estudiamos son numerosas las referencias a «Europa» en alusión a estos conceptos.

del acuerdo de 1970⁵. Dada la relevancia de Europa en los planteamientos de la acción exterior de quienes estuvieron al frente de la diplomacia española durante el franquismo, frente al carácter secundario de las relaciones con España a ojos de la Comunidad, la documentación depositada en el Archivo del Ministerio de Asuntos Exteriores (AMAE) constituye la principal fuente para analizar el acercamiento entre Bruselas y Madrid en esta etapa. Asimismo, algunos documentos depositados en el Public Record Office (PRO) arrojan luz sobre esta cuestión, pues ofrecen una interesante perspectiva de tercera parte (en aquellos momentos el Reino Unido no era miembro de la CEE) y facilitan la labor investigadora gracias a su excelente catalogación y estado de conservación.

1957-1962: De la creación de la CEE a la «primera» solicitud española de asociación

No resulta fácil determinar con exactitud qué visión de la integración europea en general y de la CEE en concreto tenían los funcionarios encargados de la política exterior española en la etapa 1957-1962, pues existieron importantes divergencias entre distintos sectores del gobierno. Frente al entusiasmo europeísta de Castiella, ministro de Asuntos Exteriores, Franco parecía sentir aversión hacia Europa. Además, el discurso oficial en esta materia fue a menudo ambivalente.

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 esperanza en que si España participaba en ella se produciría un cierto grado de liberalización política que permitiría una restauración monárquica y la mejora de la posición internacional de España⁶. El caso de

⁵ Algunos autores, como La Porte (1992), Moreno Juste (1997) o Tamames (1986), han publicado excelentes trabajos relativos a este tema. Sin embargo, la mayor parte de ellos abordan cuestiones específicas, como el Movimiento Europeo y la solicitud de 1962 o la relación entre la estructura económica de España y el Acuerdo Preferencial de 1970. La magnífica historia de las relaciones entre España y la CEE de La Porte concluye con la solicitud de 1962. La tesis inédita de H. C. Senante constituye un excelente análisis de la relación hispano-comunitaria en el periodo que nos ocupa.

⁶ PRESTON, P.: *Franco, a Biography*, Londres, 1993.

Castiella constituye un ejemplo claro de la creencia en la correlación entre participación en el proceso de construcción europea y promoción de la política exterior española. El ministro convino en que fomentar un cierto aperturismo (al menos en lo relativo a la imagen del régimen) era condición indispensable para reforzar la posición internacional de España⁷, y llegó incluso a creer que fomentando el acercamiento de España a la Comunidad podría reducirse la asimetría existente entre España y Estados Unidos⁸, uno de los pilares de la política exterior española en aquellos momentos. Por otra parte, los tecnócratas abogaban por una mayor sintonía entre Madrid y Bruselas en aras del fomento del comercio exterior con los países de la Comunidad y de la occidentalización de España que, creían, redundaría en un mayor crecimiento económico que la población vería como fuente de legitimidad para el régimen⁹.

Por el contrario, los falangistas, los sectores próximos a la industria nacional, Franco y Carrero se opusieron, al menos en un principio, al acercamiento a la CEE. La disconformidad de los falangistas, que a la altura de 1957 habían perdido ya bastante peso en el proceso de toma de decisiones, respondía a su preferencia por la autarquía comercial. Igualmente, algunos sectores próximos a la industria nacional se oponían a estrechar lazos con la Comunidad porque veían en ella una amenaza a la protección estatal de la que gozaban. Franco sentía aversión por la CEE, a la que equiparaba con liberalismo y francmasonería, a su juicio, enemigos de la Patria¹⁰. 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, el general finalmente se mostró pragmático ante el avance del proceso de integración europea y 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 iniciativas como

⁷ PARDO, R.: «La etapa Castiella y el final del régimen, 1957-1975», en TUSELL, J., et al. (ed.): *La política exterior de España en el siglo XX*, Madrid, 2000, pp. 341-352.

⁸ PARDO, R., en TUSELL, J. (ed.): *op. cit.*

⁹ 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*, Baden-Baden, Nomos, 1999.

¹⁰ PRESTON, P.: *op. cit.*, p. 700.

la creación de la Comisión Interministerial para el Estudio de la Comunidad Europea (CICE) en 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 ante la construcción europea experimentó un giro espectacular en 1961, cuando la solicitud británica de ingreso en la CEE pareció confirmar la consolidación del proyecto de Mesina. Además, la petición de Londres amenazó con agravar el aislamiento político y económico de España, excluida de un entramado institucional que gozaba de un creciente protagonismo internacional. 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 España) quedaba seriamente amenazada.

A raíz de la «amenaza» que supuso para España la consolidación de la CEE como un bloque económico, el 9 de febrero de 1962 el gobierno español solicitó oficialmente la apertura de negociaciones para alcanzar un acuerdo de 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 su posición internacional desde 1953, en los primeros sesenta aún perduraba en la memoria de socialistas y socialdemócratas europeos el estigma fascista del régimen¹¹. Hay que tener en cuenta que Madrid solicitó la asociación tras la aprobación del Informe Birkelbach, que establecía la necesidad de que todo Estado asociado fuese democrático, pues la asociación era la antecámara a la aceptación de dicho Estado como miembro y sólo los Estados europeos plenamente democráticos podían asociarse con la CEE¹².

Las escasas posibilidades que tenía España de lograr un acuerdo con la Comunidad tras la publicación del Informe Birkelbach se esfumaron con motivo de la represión que el régimen desató contra

¹¹ PRO, FO-953/2259, Spain since the Civil War, 18 de mayo de 1965.

¹² MORENO JUSTE, A.: *Franquismo y construcción europea*, Madrid, Tecnos, 1997, p. 25.

los participantes en el *Contubernio de Múnich*¹³. El ministro de Asuntos Exteriores y destacados diplomáticos como Areilza, embajador de España en París, señalaron que tal reacción perjudicaría gravemente a la política exterior española, dañando la imagen del país y haciendo retroceder su posición internacional al ostracismo de años atrás¹⁴. Sin embargo, Franco ignoró tales consejos, abrumado por la pérdida de legitimidad que Múnich 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 gran parte de la oposición del interior, integrada en su mayoría 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 y entre socialistas y monárquicos, lo cual eliminaba el riesgo de una nueva guerra civil, cuya prevención era, según el discurso oficial del franquismo, la fuente de legitimidad del régimen¹⁵.

La reacción de Franco ante el *Contubernio* supone un hito en las relaciones hispano-comunitarias, no sólo por su resonancia internacional, sino por el significado del mensaje que con ella envió implícitamente Franco, decisivo para comprender la posición del gobierno español frente a Bruselas entre 1964 y 1967. El general sugirió a la comunidad internacional y a sus funcionarios que si el acercamiento de España a la CEE exigía liberalizar el sistema político español, la CEE tendría que esperar. En otras palabras, la supervivencia del régimen primaría sobre lo que diplomáticos o tecnócratas pudieran identificar como intereses de Estado.

Relaciones España-CEE (1964-1967). Febrero de 1964: una nueva solicitud española de negociaciones con la CEE

El 2 de junio de 1964 la CEE respondió afirmativamente a la solicitud remitida por el gobierno español en febrero del mismo año. Se inició entonces un periodo de paulatino acercamiento entre la

¹³ PRESTON, P.: *op. cit.*, p. 703.

¹⁴ AREILZA, J. M.: *A lo largo del siglo*, Madrid, 1992, pp. 168-67.

¹⁵ LA PORTE, M. T.: *La política europea del régimen de Franco, 1957-1962*, Madrid, EUNSA, 1992, p. 181.

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 presentar una nueva solicitud en 1964 obedeció fundamentalmente a tres razones. Para empezar, numerosos funcionarios 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 CEE¹⁶. 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 acerca de la posición que España debía adoptar frente al proceso de integración europea. 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.

Santa Cruz y los ministerios económicos insistieron en la necesidad de mejorar las relaciones con la Comunidad porque eran conscientes del potencial deterioro de la situación de España frente a la Comunidad, dada la marginación española de la organización, 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 CEE acarrease una nueva situación de ostracismo internacional como la vivida en los últimos cuarenta años. Con todo, la mayoría de los que en 1964 abogaban por la conveniencia de acercarse a Europa lo hicieron movidos por razones económicas, como la necesidad de conseguir una cierta cuota de 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

¹⁶ AMAE, R-10086, exp. 1, «España y la Comunidad Económica Europea», 16 de abril de 1964.

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 crecido desde 1962 gracias a la expansión del mercado español y a la no-accesión de Gran Bretaña 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 Comunidad, incluso en el caso de aquellos ejecutivos en principio opuestos a dicho acercamiento. A estos últimos se reservaba la aplicación de la «estrategia de las represalias económicas», consistente en amenazar a los Estados que no colaboraban con Madrid con cerrar los mercados españoles a sus productos. Ideada por diplomáticos como Bolarque o Sánchez Bella, embajadores ante la República Federal de Alemania (RFA) e Italia, respectivamente¹⁷, esta estrategia resultó ser uno de los medios más efectivos para presionar a los Estados contrarios al acercamiento hispano-comunitario, en un contexto de reiteradas muestras de falta de apoyo del *amigo americano* en esta empresa, en la que Santa Cruz había depositado tantas (y en cierto modo poco realistas) expectativas¹⁸.

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 CEE¹⁹ y de que una solicitud con contenido político podría producir un segundo rechazo de Bruselas que en

¹⁷ Public Record Office (PRO), FO-371/177361, exp. M-10820/10.

¹⁸ La diplomacia norteamericana no mostró demasiado interés por las gestiones que España desarrolló en los sesenta para acercarse a la Comunidad. Estados Unidos era contrario a unos acuerdos comerciales preferenciales que supusieran una desventaja para la exportación de sus productos, caso de un acuerdo comercial preferencial hispano-comunitario. A pesar de que Washington era consciente de que la cercanía de España a la CEE podría contribuir al aperturismo político y a la estabilización cuando desapareciera Franco, Estados Unidos consideraba (y en ello no se equivocaba) que su capacidad de influencia sobre Bruselas era limitada.

National Archives and Records Administration (NARA), RG 59, Central Files 1967-1969, POL 19 SP SAHARA UN, Eugene T. Rostow a Duke, 5 de enero de 1967, y Central Files 1967-70, POL 1 SP-US, Annual US Policy Assessment, 21 de noviembre de 1970.

¹⁹ AMAE, R-10086, exp. 1, Carta a Miguel Solano, 19 de febrero de 1964.

absoluto convenía al régimen²⁰. El abandono por parte del gobierno español (al menos en el nivel del discurso oficial) de la pretensión de negociar la asociación fue producto de 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 como la «familia» más poderosa del régimen también influyó en la decisión de Franco de consentir que Santa Cruz reiterara a Bruselas su deseo de iniciar una ronda de conversaciones tan sólo dos años después del «portazo» de Múnich.

El cambio de parecer de la CEE, 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 la evolución del distanciamiento y hostilidad de 1962 a la coyuntura de gradual acercamiento habida en el periodo transcurrido entre 1964 y 1970. Este cambio de perspectiva fue producto de la progresiva sustitución en el *modus operandi* de la Comunidad del idealismo y el supranacionalismo por el realismo y el intergubernamentalismo, así como de la intensa actividad diplomática española en los sesenta. La Comunidad comenzó a ser más receptiva con las ambiciones españolas a raíz de la deriva intergubernamentalista y realista, pues fue tomando conciencia de la necesidad de satisfacer los intereses nacionales de sus Estados miembros. Así, Bruselas comprendió 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, etapa en la que la mayor parte de los diplomáticos españoles aceptó la *tercera vía* como el enfoque óptimo. Además, se multiplicaron los contactos entre altos cargos españoles y comunitarios²¹ y el Ministerio de Asuntos Exteriores comenzó a aplicar la «estrategia de represalias económicas», amenazando al gobierno italiano con recortes en las exportaciones italianas

²⁰ AMAE, R-10086, exp. 1, España y la Comunidad..., 16 de abril de 1964; Telegrama de Casa Miranda, 24 de febrero de 1964.

²¹ PRO, FO-371/171406, N. E. Cox, 20 de diciembre de 1963.

al mercado español si Roma continuaba obstaculizando los esfuerzos españoles por acercarse a la Comunidad²².

Los preparativos para la presentación de la *segunda* solicitud se aceleraron en enero de 1964, gracias a la colaboración de París. Francia introdujo el caso español en la agenda de la CEE y aconsejó a España sobre la fórmula y el *tempo* óptimos para efectuar la solicitud. Couve de Murville, ministro de Asuntos Exteriores francés, recomendó presentar una nota que dijera poco más que España seguía interesada en la CEE y deseaba disponer de la posibilidad de explicarle a la organización qué tipo de acuerdo se podía alcanzar²³. Por otra parte, la diplomacia gala sugirió que Madrid expusiera claramente sus objetivos respecto a la CEE antes del 20 de febrero de 1964, cuando Segni, ministro de Asuntos Exteriores italiano, y Saragat, antiguo secretario general del Partido Socialdemócrata Italiano, tenían previsto un viaje a París y Couve de Murville consideraba más factible convencerles de la idoneidad de las pretensiones españolas²⁴.

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 Bélgica, Holanda, y sobre todo, Italia. 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 cerraría el mercado español a las exportaciones italianas de persistir el bloqueo italiano a las gestiones españolas²⁵.

Tanto la documentación española como la británica revelan la búsqueda del apoyo del tándem franco-alemán por parte del gobierno español. En un principio ambos mostraron cierta reserva, pero final-

²² PRO, FO-371/177361, Informe Delegación Británica, 17 de enero de 1964.

²³ AMAE, R-10086, exp.1, Telegrama del Embajador de España en Bruselas, 23 de enero de 1964.

²⁴ AMAE, R-9390, exp. 11, Carta del Embajador español en Bonn, 7 de febrero de 1964; PRO, FO-371/177361, Telegrama de la Delegación Británica ante la CEE, 27 de enero de 1964; AMAE, R-10086, exp. 1, y PRO, FO-371/177361; AMAE, R-10086, exp. 1, Nota de Faustino Armijo, 17 de enero de 1964.

²⁵ AMAE, R-10086, exp. 1, Telegrama del Embajador de España en Italia, 22 de febrero de 1964; Carta del Embajador de España en Italia, 26 de febrero de 1964; Telegrama del Embajador de España en Italia, 28 de febrero de 1964.

mente Madrid pudo beneficiarse de cierto amparo de Bonn y París. En ocasiones se atribuyó la colaboración francesa al interés de Francia por construir una base de submarinos en las Canarias²⁶. Igualmente, parece que la actuación del gobierno galo obedeció primero a la visión de Europa y las ambiciones europeas de De Gaulle (partidario de una Europa *europaea* y no atlántica, agrupada en torno a una organización política controlada por Francia), así como al acercamiento franco-español posterior a 1958.

El apoyo alemán fue producto de aspectos políticos y económicos. Alemania quería evitar que, al ser Francia el único apoyo para España en la Comunidad, Madrid se convirtiera en cliente de París. Por otra parte, Bonn argumentaba que facilitando el acercamiento de España a la organización se favorecería la eventual democratización en este país²⁷. Asimismo, el gobierno alemán quería evitar que las empresas alemanas se vieran perjudicadas por la «estrategia de represalias económicas».

La redacción de la solicitud oficial tuvo lugar en las semanas anteriores al 14 de febrero de 1964. En ella quedaron plasmados los postulados de la *tercera vía*. La esencia de la posición adoptada por Madrid se aprecia en un documento redactado en 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»²⁸. La diplomacia española concluyó que 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. Convenía, pues, comenzar las negociaciones cuanto antes, aunque éstas sólo condujeran a la firma de un acuerdo meramente técnico, pues en el transcurso de las mismas se podría ampliar el contenido del acuerdo inicialmente propuesto²⁹.

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

²⁶ AMAE, R-10086, exp. 1, Situación actual de la solicitud española, 4 de marzo de 1964.

²⁷ PRO, FO-1108/23, Nota Reservada, 21 de abril de 1967.

²⁸ AMAE, R-10086, exp. 1, Informe de Román Oyarzun, 10 de febrero de 1964.

²⁹ AMAE, R-9390, exp. 11, Informe del Embajador de España en Bonn, 7 de febrero de 1964.

a España»³⁰. Al día siguiente Santa Cruz le ordenó enviar una carta al presidente del Consejo de Ministros de la Comunidad, misiva que constituyó la *segunda* solicitud española a la CEE. Ésta tenía una estructura tripartita y comenzaba con una referencia a la solicitud de 1962. El gobierno español justificó esta nueva petición en función del desarrollo y el crecimiento económico experimentados 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 carecía, se señalaba que el país gozaba de un crecimiento económico acorde con lo establecido por el Tratado de Roma³¹.

Los dos últimos párrafos contenían el núcleo de la petición. Madrid consideraba que era un momento adecuado para iniciar conversaciones hispano-comunitarias, con objeto de alcanzar acuerdos que estimularan el crecimiento de la economía española según preveía el Plan de Desarrollo³². A decir del documento, estas conversaciones brindarían a la CEE y a España la oportunidad de analizar con objetividad aquellos problemas que la CEE estaba causando a la economía española³³.

Los intentos por neutralizar la resistencia holandesa e italiana: febrero-junio de 1964

A la entrega de la *segunda* solicitud (el 14 de febrero de 1964) siguió un periodo de gran actividad, protagonizado por la diplomacia española y Spaak, que se prolongó hasta junio del mismo año. Asuntos Exteriores se movilizó tras comprender que las negociaciones con la CEE sólo serían una realidad si había unanimidad entre todos los Estados miembros, cuestión que no parecía fácil según la información recopilada por las Embajadas de España en Holanda e Italia en los meses previos al envío de la solicitud³⁴.

El rechazo de algunos Estados miembros al acercamiento entre Madrid y la CEE se debió a factores políticos y económicos. Roma

³⁰ AMAE, R- 9390, exp. 25, Casa Miranda a Castilla, 13 de febrero de 1964.

³¹ *Ibid.*, nota 30.

³² *Ibid.*, nota 30.

³³ *Ibid.*, nota 30.

³⁴ PRO, FO-371/177361, Telegrama Delegación Británica ante la CEE, 27 de enero de 1964.

argumentó temer la reacción de la Internacional Socialista y una eventual crisis nacional, caso de que la prensa italiana informara de que su gobierno mantenía negociaciones con la administración franquista³⁵. En efecto, los gobiernos italianos posteriores a 1945 tuvieron especial cuidado de no apoyar a un régimen que aún se percibía como un remanente del fascismo. No obstante, 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.

El progreso del expediente español entre febrero y junio de 1964 se explica en función de los esfuerzos de la diplomacia española y, sobre todo, de la actuación de Spaak, que a lo largo de aquellos meses se afanó en hallar una fórmula de consenso que permitiese iniciar estas conversaciones. La Comunidad le comisionó para que solventara, primero, el problema planteado por el aspecto formal de la solicitud española (a pesar de que en 1964 Santa Cruz 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, que solicitaba la apertura de conversaciones conducentes a una asociación) y, segundo, el desacuerdo existente entre los distintos Estados miembros respecto de las relaciones hispano-comunitarias³⁶.

Spaak propuso dos fórmulas. En una se omitía el término asociación; en la otra, el rechazo de la CEE a estrechar su relación con España era sólo implícito³⁷. Finalmente se adoptó la 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, (...) para buscar soluciones apropiadas a los mismos»³⁸. 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 la aso-

³⁵ AMAE, R-10086, exp. 1, Telegrama Embajada de España en Italia, 22 de febrero de 1964.

³⁶ AMAE, R-9389, exp. 25, Despacho núm. 407, 3 de junio de 1964.

³⁷ PRO, FO-371/177361, Telegrama Delegación Británica..., 2-3 de junio de 1964.

³⁸ *Ibid.*, nota 37.

ciación 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 Haya³⁹. 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.

Las conversaciones exploratorias: junio de 1964- julio de 1966

Los contactos entre los negociadores españoles y comunitarios comenzaron oficialmente el 2 de junio de 1964, cuando el Consejo de Ministros autorizó a la Comisión el inicio de conversaciones con España para analizar la interacción entre el desarrollo de la CEE y los males que aquejaban a la economía española⁴⁰. Sin embargo, el inicio de las conversaciones exploratorias se demoró hasta diciembre de 1964, cuando ambas delegaciones celebraron su primera entrevista y España entregó una memoria exponiendo su posición ante este diálogo⁴¹.

Las conversaciones exploratorias se desarrollaron a lo largo de tres periodos entre finales 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 *crisis de la silla vacía*. Finalmente, el *Compromiso de Luxemburgo* (enero de 1966) dio paso a un periodo caracterizado por la determinación de España en concluir las conversaciones exploratorias y comenzar unas verdaderas negociaciones que le permitieran integrarse en una unión aduanera con la CEE.

La primera fase se caracterizó por la preponderancia de los asuntos técnicos, el papel central de la Comisión y, tercero, por la consolidación de los tecnócratas al frente de la política española en materia comunitaria, siendo el mejor ejemplo de ello el nombramiento de Ullastres como embajador cerca de la CEE en el momento cumbre

³⁹ AMAE, R-10086, exp. 1, Informe del Embajador de España en Alemania, 10 de marzo de 1964.

⁴⁰ *Ibid.*, nota 37.

⁴¹ AMAE, R-9390, exp. 11, Nota sobre las relaciones de España con el Mercado Común, 30 de mayo de 1966.

de las negociaciones hispano-comunitarias (1965). 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 dentro del gobierno español sobre el 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 quienes preferían obtener un vínculo con la Comunidad cuanto antes abogaban por un acuerdo de contenido técnico.

Muestra de la primera de ambas posiciones es un documento de enero de 1965, en el que el embajador de España en Bélgica recordaba a Castiella «nuestra deliberada idea de llevar conversaciones muy lentamente»⁴² y le advertía que sería mejor no precipitarse y dejar que la Comisión buscara y encontrara el tipo de acuerdo que facilitara un vínculo hispano-comunitario de amplio alcance, ya que de no actuar así, España se arriesgaba a «caer en la trampa» de un acuerdo rápido pero de corto alcance.

La *crisis de la silla vacía* supuso un punto de inflexión en las negociaciones entre Madrid y Bruselas. Ante el paro que sufrieron las conversaciones entre julio de 1965 y enero de 1966 y el creciente déficit de la balanza de pagos española, Madrid concluyó que debía 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 España⁴³.

El déficit de la balanza de pagos española se veía agravado por el contraste entre la facilidad de acceso a los mercados españoles que tenían 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 del 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 diese luz verde al inicio de una negociación con

⁴² AMAE, R-9390, exp. 11, Núñez de Iglesias a Castiella, 20 de enero de 1965.

⁴³ AMAE, R-9390, exp. 11, Carta del Embajador de España en Italia, 22 de junio de 1965; Actas del Grupo de Trabajo, 29 de marzo de 1966.

vistas a integrar a España en una unión aduanera con la CEE que facilitase la exportación de productos industriales y agrícolas españoles al mercado comunitario⁴⁴. Para que los contactos hispano-comunitarios alcanzaran el carácter de negociaciones formales, España debía ganar la confianza del Consejo de Ministros, pues éste era el principal elemento en el proceso de toma de decisiones de la CEE y, además, el diálogo con la Comisión requería su respaldo oficial en forma de «mandato» negociador⁴⁵.

Por tanto, cuando se iniciaron las negociaciones formales en 1966, España buscó la colaboración franco-alemana para ganar influencia sobre el Consejo de Ministros y obtener el apoyo de estos países a la hora de introducir formalmente las negociaciones hispano-comunitarias en la agenda de dicha institución. Mientras que en 1964 Francia había sido el principal apoyo de Madrid, en 1966 lo fue la RFA. Schroöder, ministro de Asuntos Exteriores alemán, intentó persuadir a Couve de Murville de la necesidad de intensificar los contactos entre la CEE y 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 de nuevo fuente de problemas y acicate para la diplomacia española. Cuando a mediados de 1966 Francia y Alemania ya estaban listas para aceptar el inicio de negociaciones formales con España, Roma continuaba oponiéndose a 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 y Sánchez Bella, embajador de España ante la CEE e Italia, respectivamente.

No obstante, la reiterada oposición de Roma acabó beneficiando a España, ya que fueron los propios diplomáticos italianos quienes hicieron ver a Asuntos Exteriores que le convenía presentar propuestas concretas, como 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 Luns sustituyera a Werner, pues, según la Farnesina, este último sería más favorable a las pretensiones españolas⁴⁶.

⁴⁴ AMAE, R-9390, exp. 11, Nota sobre las relaciones..., 30 de mayo de 1966.

⁴⁵ *Ibid.*, nota 44.

⁴⁶ AMAE, R-9330, exp. 11, Catalina al ministro de Comercio, 5 de febrero de 1965.

El 9 de julio de 1966, el gobierno español envió a la CEE una declaración oficial en la que daba por concluidas las conversaciones exploratorias y reiteraba su deseo de negociar con la organización «las posibles vinculaciones a ser establecidas entre ambas economías»⁴⁷. Igualmente, con objeto de acelerar el inicio de la negociación formal, Madrid siguió presionando al Consejo de Ministros y a Roma y enumeró una serie de cuestiones específicas que deseaba se incluyeran en la negociación. 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.

Entre julio de 1966 y julio de 1967: de conversaciones exploratorias a negociaciones para un acuerdo comercial preferencial

A la vista del aparente progreso del expediente español en los últimos meses de 1966, en diciembre de ese año la Comisión publicó un informe sobre las conversaciones exploratorias mantenidas con España entre diciembre de 1964 y julio de 1966. Dicho texto recogía la conformidad de la CEE a ir más allá de las conversaciones exploratorias en su relación con España. Por otra parte, 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 (...) para la Comunidad»⁴⁸.

Tal vez la mejor muestra del avance de Madrid en su negociación con la CEE fue el temor británico ante dicho progreso, así como los intentos de Londres por evitar la firma de un acuerdo comercial preferencial hispano-comunitario. Una semana después de que el Consejo de Ministros encargara a la Comisión estudiar qué implicaría para la Comunidad la firma de un acuerdo comercial preferencial con España, la Embajada británica en Madrid comunicaba alarmada al Foreign Office:

«De ser cierto (...) que los países del Mercado Común están preparados para considerar (...) un acuerdo preferencial con España (...) mientras nosotros [permanecemos] (...) al margen de la Comunidad (...) parece que (...)

⁴⁷ AMAE, R-9330, exp. 11, Declaración española, 9 de julio de 1966.

⁴⁸ PRO, FO-1108/23, Maddocks a Dunnett, 19 de enero de 1967.

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 algunas iniciativas, [que entre otras] podrían incluir hablar con España o con los Seis»⁴⁹.

Asimismo, Whitehall advirtió a los diplomáticos españoles destacados en el Reino Unido que denunciaría los términos del acuerdo preferencial que estaban negociando la CEE y España, pues contravenían las regulaciones del GATT⁵⁰. Por tanto, a pesar de que los progresos de 1966 permitían cierto optimismo, España tuvo que realizar un importante esfuerzo para que, no obstante, la oposición italiana y holandesa y la presión británica, el Consejo de Ministros mantuviera el acuerdo preferencial como fórmula para el futuro de las relaciones hispano-comunitarias y concediera a la Comisión un mandato para negociar semejante tipo de acuerdo. Por tanto, Santa Cruz hubo de recurrir de nuevo a la «estrategia de represalias económicas» para evitar que Roma, La Haya y Londres le impidieran alcanzar sus objetivos, así como a influir sobre los grupos de presión (*lobbies*) en Bruselas, de cara a la mejora de la posición española frente a la CEE⁵¹.

Por fin, el 8 de febrero de 1967, el Consejo de Ministros encargó a sus representantes permanentes que estudiaran las consecuencias que implicaría para la Comunidad firmar un acuerdo preferencial con España. Esta decisión puso fin a seis meses durante los que la diplomacia española procuró acelerar el inicio de las negociaciones conducentes a un acuerdo preferencial e intentó persuadir al Consejo de Ministros de que extendiera a la Comisión un mandato para negociar este tipo de acuerdo. El gobierno español vio cumplido este último objetivo el 11 de julio de 1967, cuando la Comisión obtuvo un mandato para negociar un acuerdo preferencial *sin paso automático a una unión aduanera*⁵², una fórmula que parecía garantizar los principales intereses de ambas partes.

Madrid había conseguido que la CEE accediese a ir más allá de las conversaciones exploratorias. Asimismo, el acuerdo preferencial

⁴⁹ PRO, FO-1108/23, Carta confidencial, 16 de febrero de 1967.

⁵⁰ *Ibid.*, nota 49.

⁵¹ PRO, FO-1108/23, Actas..., 4 de abril de 1967. Según el Foreign Office, las gestiones de Ullastres en el ámbito de algunos *lobbies* contribuyeron de manera importante a superar los obstáculos que Madrid encontró en el camino hacia la celebración de conversaciones conducentes a la firma de un tratado comercial hispano-comunitario.

⁵² PRO, FO-1108/23, Informe confidencial, 21 de abril de 1967.

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 la asociación española, con lo que Bruselas evitaba la vergüenza pública que hubiera supuesto un completo abrazo a la dictadura franquista. En definitiva, esta solución de compromiso facilitaba el acceso de los productos españoles a los mercados comunitarios y la recepción de capitales europeos por parte de la economía española sin que se tuvieran que poner en práctica reformas democratizadoras.

La aprobación de dicho mandato dio paso a un periodo de tres años durante el cual Bruselas y Madrid protagonizaron una difícil negociación que culminó con la firma de un acuerdo comercial preferencial hispano-comunitario en 1970.

Conclusiones

El beneplácito de Bruselas al inicio de negociaciones entre la CEE y el gobierno español el 2 de julio de 1964 supuso un hito en las relaciones España-CEE, que a partir de entonces comenzaron a evolucionar de la situación de escaso contacto o incluso hostilidad que siguió a Múnich (1962) al ambiente de cordialidad oficial que rodeó la firma del acuerdo de 1970.

Desde el momento en que la Comunidad dio luz verde a la celebración de conversaciones con España hasta que se promovió la categoría de intercambio de pareceres de «conversaciones exploratorias» a negociaciones formales conducentes a la firma de un acuerdo preferencial (1967), las posiciones española y comunitaria se fueron acercando paulatinamente, siendo el principal motor de este acercamiento la mutua comprensión de que, aunque resultase poco placentero, había que aceptarlo, puesto que no había alternativa al mismo.

Los gestores de la política exterior española acabaron por comprender que, si bien Franco no deseaba apertura política alguna, alcanzar cierto nivel de cooperación económica y política con la CEE resultaba fundamental para garantizar el crecimiento económico de España, el cual a la sazón presentaban algunos sectores como fuente de legitimidad del 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.

La relación hispano-comunitaria en el periodo aquí estudiado destaca por su asimetría, pues la Comunidad gozaba de un mayor margen de maniobra que España. Los Estados miembros comunitarios 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 en ocasiones como el *Contubernio de Múnich* (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 este periodo 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.

El acercamiento hispano-comunitario que tuvo lugar de 1964 a 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 la intervención de los gobiernos de algunos Estados miembros (fundamentalmente Alemania y Francia) y el Consejo de Ministros.

Del enfoque de este trabajo como caso de estudio de la política exterior española se derivan las siguientes conclusiones: 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 óptica del jefe de Estado y la de algunos de sus colaboradores, tanto en cuestiones puntuales (por ejemplo, el tipo de relación a establecer con Bruselas) como en otras más amplias (caso de la conveniencia de establecer vínculos entre aperturismo y política exterior). Los falangistas, los sectores próximos a la industria nacional, Franco y los militares no facilitaron 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 cierto grado de aperturismo político facilitaría el acercamiento entre España y la CEE y, eventualmente, una promoción 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* que facilitó la convergencia entre Madrid y Bruselas. Ésta posibilitó el acercamiento de las posiciones de España y la CEE, pero en ocasiones complica la investigación del historiador, pues su difusión no se vio acompañada por una súbita desaparición del discurso oficial de Madrid de referencias a la ambición de negociar una asociación⁵³.

Esta permanencia de referencias al deseo de negociar una asociación con la CEE tras el triunfo de la *tercera vía* se debió posiblemente a la existencia de distintas visiones de Europa en el seno del gobierno español y al hecho de que el interés de Madrid por la CEE fue producto de factores económicos (como insistía el discurso gubernamental), pero también políticos, en especial diplomáticos. De hecho, incluso Franco fue 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 del régimen. La insistencia de Madrid en que su interés por Europa se ceñía a objetivos económicos se debió a un hacer de la necesidad virtud. Como la permanencia del régimen en el poder se mantuvo por encima del interés del Estado (en este caso, que España hubiese sido considerada como un candidato respetable), la CEE descartó la posibilidad de aceptar a trámite la candidatura española a la asociación y hubo de recurrirse a un discurso que cantaba las excelencias de un acuerdo preferencial desprovisto de contenido político.

⁵³ PRO, FO-1108/23, Informe confidencial 112110/67, 1 de marzo de 1967.