

Las Comunidades Europeas frente al franquismo: problemas políticos suscitados por la solicitud española de negociaciones de 1962

Víctor FERNÁNDEZ SORIANO
(Université Libre de Bruxelles)
vfernand@ulb.ac.be

Recibido: 16 de mayo de 2009

Aceptado: 11 de abril de 2010

RESUMEN

El presente trabajo propone una valoración de las consecuencias políticas que para la CEE se derivaron de la solicitud de negociaciones enviada por la España franquista en febrero de 1962. Se trataba de la primera vez que la CEE recibía una petición de este tipo proveniente de un estado europeo cuyo régimen era dictatorial. La solicitud española abrió, en consecuencia, un debate en el seno de la CEE en torno a los límites políticos de la asociación, conducido discretamente en un contexto en el que la agenda comunitaria se enfrentaba a cuestiones más acuciantes. Un debate que, si bien fue zanjado con una solución intermedia materializada en el Acuerdo Preferencial de 1970, estableció un precedente en la política exterior de las Comunidades.

Palabras clave: CEE. Asociación. España. Condiciones políticas. Franquismo. Antifranquismo.

*The European Communities facing Francoist Spain: political problems
caused by the 1962 Spanish request of negotiations*

ABSTRACT

In February 1962, the government of Francoist Spain followed Britain and other European countries' initiative by sending a request of negotiations to the EEC. For the first time, the EEC had to deal with a request coming from a dictatorial regime. The Spanish request opened subsequently a debate about the political terms of association to the EEC, which was to be developed in a somewhat discrete way as the Communities were facing at the time more pressing issues. The outcome of this was the Preferential Agreement signed with Spain

ABREVIATURAS:

- *A.I.I.S.G.*: Archivo del *Internationaal Instituut voor Sociale Geschiedenis*, Ámsterdam.
- *A.M.A.E.E.*: Archivo del Ministerio de Asuntos Exteriores de España, Madrid.
- *A.U.L.B.*: Archivo de la *Université Libre de Bruxelles*, Bruselas.
- *S.A.C.E.*: Servicio de Archivos de la Comisión Europea, Bruselas.
- *S.A.C.U.E.*: Servicio de Archivos del Consejo de la Unión Europea, Bruselas.

in 1970, a sort of midway solution, but such a debate set up however a precedent in EEC's relations with third countries.

Keywords: EEC. Association. Spain. Political conditions. Francoism. Anti-francoism.

El acercamiento a la CEE: una estrategia de la nueva política económica del régimen

A comienzos de la década de los años 60 la dictadura del general Franco inauguró su etapa más aperturista en términos económicos. Esto fue consecuencia, como es bien sabido, de una serie de medidas emprendidas principalmente por el gobierno constituido el 25 de febrero de 1957, en el que tuvieron una presencia destacada los llamados “tecnócratas” provenientes de las filas del asociacionismo católico y del Opus Dei. El punto de inflexión estuvo marcado por el Plan de Estabilización impulsado por el ministro de Hacienda, Mariano Navarro Rubio, y aprobado en Consejo de Ministros y en las Cortes en forma de decreto-ley a comienzos del verano de 1959. Al Plan de Navarro Rubio vinieron a sumarse otras iniciativas procedentes de ministerios como el de Comercio, dirigido a la sazón por Alberto Ullastres, o de la Comisaría del Plan de Desarrollo, dependiente de la Presidencia —y por ende controlada por Luis Carrero Blanco desde su puesto de subsecretario de la misma— y creada en 1962 bajo la dirección de Laureano López Rodó, artífice de los respectivos planes subsiguientes. Esta batería de medidas, inspiradas por las indicaciones aportadas por el FMI y la Banca Mundial, permitió reducir el gasto público, regular la banca, disminuir el intervencionismo, erradicar los resquicios de la tendencia a la autarquía heredada del fin de la II Guerra Mundial, a la par que liberalizar una parte sustancial del comercio exterior y de las inversiones extranjeras en España, asentando de ese modo las bases del “desarrollismo” que caracterizaría la evolución socioeconómica del franquismo a partir de estos años.

En aras de la nueva política económica del régimen, se imponía igualmente una mayor apertura de éste hacia el exterior, la cual permitiera, básicamente, regular los intercambios comerciales que previsiblemente se iban a multiplicar. De ahí la necesidad de integrar progresivamente al país en las distintas organizaciones y organismos de carácter intergubernamental, esgrimida con mayor empeño tras el cambio gubernamental de 1957, particularmente por el nuevo ministro de Asuntos Exteriores, Fernando María de Castiella. Éste habría de permanecer en el cargo hasta 1969 y, por tanto, su mandato coincidiría con el ingreso de España en los principales organismos internacionales de naturaleza económica: FMI y Banco Mundial (12 de mayo de 1958), OECE/OCDE (20 de julio de 1959) y GATT (1963), así como con el grueso de las negociaciones con la CEE. Estos esfuerzos por incorporar el país a los foros de negociación multilateral fueron completados por una serie de acuerdos

comerciales firmados a raíz del ingreso en la OECE, con varios estados del área europea¹: Suiza (2 de abril de 1960), Suecia (6 de abril de 1960), Noruega (17 de mayo de 1960), Países Bajos (2 de junio de 1960), Bélgica–Luxemburgo (3 de junio de 1960), Austria (17 de junio de 1960), RFA (20 de junio de 1960), Italia (28 de junio de 1960), Dinamarca (1 de julio de 1960), Marruecos (21 de julio de 1962), Portugal (17 de noviembre de 1960), Francia (17 de marzo de 1964) e incluso Polonia (23 de octubre de 1963)².

La nueva política económica del régimen vino a coincidir en el tiempo con la creación en Europa occidental de las dos zonas de libre comercio que determinarían la evolución económica del continente en los años siguientes: la CEE y la EFTA. Este hecho planteó un dilema a las autoridades franquistas, que no querían ver comprometidos sus planes aperturistas por una posición desfavorable en los mercados europeos, pero que tampoco parecían tener muy claro hacia cuál de estas dos nuevas estructuras de integración económica era más conveniente aproximarse³. El régimen vacilaba además ante las implicaciones políticas que tal aproximación pudiera acarrearle. Así lo ilustra, sin ir más lejos, el discurso dado por el propio Franco con motivo del primero de octubre en el monasterio de Las Huelgas de Burgos el 1 de octubre de 1961, en el cual llamaba a la prudencia antes de cualquier acercamiento a las nuevas organizaciones⁴. Es la fase que Antonio Moreno denomina “de compás de espera” retomando un término empleado ya en la literatura de la época⁵. Paradójicamente y probablemente sin tener noticia de ello, con fecha tan temprana como diciembre de 1959, el régimen franquista obtuvo un primer y atípico respaldo en el seno de las Comunidades Europeas: el de los consejeros comerciales de los países miembros acreditados en España, interlocutores privilegiados del Consejo en los estados terceros, quienes en su informe de aquel año aconsejaron que la CEE se

¹ La importancia sobre la “política bilateral como fórmula de acercamiento a los organismos regionales europeos” durante el período Castiella ha sido puesta de relieve por Antonio Moreno. MORENO JUSTE, Antonio: “El desequilibrio entre adaptación y diferenciación en los intentos de aproximación del régimen de Franco a Europa (1945-1962)”, *Mélanges de la Casa de Velázquez*, t. XXXI-3 (1995), p. 43.

² S.A.C.E., BAC 26/1969 667/4 (1965). Es preciso indicar al lector poco familiarizado con la historiografía de las Comunidades Europeas que los archivos históricos de la Unión Europea son transferidos, al expirar un período transitorio de 30 años, al Instituto Universitario Europeo de Fiésole, en las cercanías de Florencia. No obstante, el servicio de archivo de cada institución comunitaria conserva siempre copias de todos los documentos enviados a Florencia y ponen éstas a disposición de los investigadores en sus respectivas salas de consulta. La documentación utilizada para la preparación del presente artículo ha sido extraída de los servicios de archivo de la Unión Europea en Bruselas y por tanto ésta es la referencia que se cita.

³ GUIRAO, Fernando: “Association or Trade Agreement? Spain and the EEC, 1957-64”, *Journal of European Integration History*, vol. 3, nº 1 (1997), pp. 103-119.

⁴ Citado por los siguientes autores: CAVALLARO, María Elena: *Los orígenes de la integración de España en Europa. Desde el franquismo hasta los años de la transición*. Madrid, Sílex, 2009, pp. 88-89; LA PORTE, María Teresa: *La política europea del régimen de Franco: 1957-1962*. Pamplona, Universidad de Navarra, 1992, p. 292 y MARTÍNEZ LILLO, Pedro Antonio: “La política europea del ministro Fernando María Castiella”, *Movimiento Europeo*, nº 11-12 (1985), p. 8.

⁵ MORENO JUSTE, Antonio: *Franquismo y construcción...*, pp. 171-202.

pronunciara de forma favorable con respecto a la incorporación de España al grupo de los Seis, “lo cual podría tener como consecuencia la aceleración del proceso de integración económica europeo”⁶. La orientación definitiva del gobierno español hacia las Comunidades Europeas estaría finalmente motivada por el envío de solicitudes de negociaciones con la CEE hecho por parte de varios estados de la CECA, encabezados por Gran Bretaña, entre julio y diciembre de 1961.

En tal contexto se enmarca la solicitud de negociaciones con la CEE, materializada en una carta enviada el 9 de febrero de 1962 al presidente de turno del Consejo de Ministros de las Comunidades Europeas, el responsable francés de Asuntos Exteriores Maurice Couve de Murville: la *carta Castiella*, cuyo texto ha sido estudiado en profundidad por los autores que han tratado de la política española hacia las Comunidades Europeas⁷. No obstante, cabe mencionar también la existencia de otros factores no económicos que pudieron intervenir en la decisión del gobierno franquista. Sería el caso de los factores diplomáticos, cuya importancia ha sido también destacada en la historiografía, como garantía contra un nuevo aislamiento internacional como el de finales de los años 40⁸ y como una operación de “alta política” a largo o medio plazo⁹.

La solicitud española y el tratado de Roma

La llegada de la solicitud española de febrero de 1962 causó cierta impresión en las esferas comunitarias europeas. Se trataba de la primera petición proveniente de un régimen dictatorial y en ella, además, el gobierno español abogaba por una “asociación susceptible de llegar en su día a la plena integración”. La tesis que se expone a continuación plantea que la solicitud española abrió por primera vez en el seno de las Comunidades Europeas el debate en torno a los límites políticos de los acuerdos de asociación y adhesión suscritos en nombre de éstas, la a menudo lla-

⁶ S.A.C.U.E., CM2 1959-978 (18 de diciembre de 1959).

⁷ ARMERO, José Mario: *La política exterior de Franco*, Barcelona, Planeta, 1978, pp. 187-190; BASSOLS JACAS, Raimundo: *España en Europa. Historia de la adhesión a la CE, 1957-85*, Madrid, Política Exterior, 1995, pp. 35-40 y n. 8, pp. 302-303; CRESPO MACLENNAN, Julio: *España en Europa, 1945-2000. Del ostracismo a la modernidad*. Madrid, Marcial Pons Historia, 2004, pp. 74-81; GUIRAO, Fernando: “The Origins and Nature of the first Spanish Application to the European Economic Community”, en AA.VV.: *L’Union Européenne à l’aube d’un nouveau siècle*, Madrid, Euroiuis, 1997, pp. 31-45; MORENO JUSTE, Antonio: *Franquismo y construcción...*, pp. 225-233; MORENO JUSTE, Antonio (ed.): *España y el proceso de construcción europea*, Barcelona, Ariel, 1998, pp. 40-41; LA PORTE, María Teresa: *La política europea...*, pp. 18 y 325-333; PARDO SANZ, Rosa: “La etapa Castiella y el final del régimen, 1957-1975”, en Javier TUSELL, Rosa PARDO y Juan AVILÉS (eds.): *La política exterior de España en el siglo XX*, Madrid, UNED, 2000, p. 354; TROUVÉ, Matthieu: *L’Espagne et l’Europe. De la dictature de Franco à l’Union Européenne*, Bruselas, PIE Peter Lang, 2008, p. 47; et al.

⁸ TROUVÉ, Matthieu: *L’Espagne et l’Europe...*, pp. 65-77.

⁹ MORENO JUSTE, Antonio: *Franquismo y construcción europea (1951-1962). Anhecho, necesidad y realidad de la aproximación a Europa*, Madrid, Tecnos, 1998, p. 228.

mada “condicionalidad política”, y que si bien las circunstancias de la época —la puesta en marcha de las fases transitorias fijadas por el tratado de Roma y el marasmo de las primeras crisis políticas internas de la CEE— relegaron el asunto a un segundo plano, de forma tal que en el caso de España se llegó a una solución intermedia de conveniencia que resultaría en el Acuerdo Preferencial de 1970, los argumentos entonces manejados contribuirían a la evolución de los postulados comunitarios en torno a esta cuestión, los cuales no serían fijados en su forma jurídica definitiva hasta varias décadas después. Dicha tesis se basa en un presupuesto planteado por Daniel C. Thomas, según el cual la movilización desencadenada en 1962 en contra de la solicitud española y desplegada por actores políticos y sindicales transnacionales de ámbito intereuropeo contribuyó a lo que él llama “constitucionalización” de las Comunidades Europeas¹⁰, es decir, al establecimiento embrionario de una serie de criterios políticos en clave democrática y jurídicos en materia de derechos humanos, análogos a los que ya asumía el Consejo de Europa.

Una primera valoración que se impone es, por tanto, especificar cuál era el marco jurídico-político de la CEE en el momento de la recepción de la solicitud española. La idea de la democracia como “requisito” necesario para la integración en las Comunidades es, en efecto, una concepción reciente más propia de la compleja configuración actual de la Unión Europea, pero que se aplica con mayor dificultad a la CEE de los primeros años, entendida entonces, por razones logísticas, como un entramado de naturaleza principalmente técnica y económica con un alto potencial político que aún estaba por desarrollar —y que daría lugar a agrios enfrentamientos—, el cual todavía distaba de desbordar el ámbito intergubernamental. El tratado de Roma, base del derecho comunitario primario, no es especialmente explícito en materia política, entendiendo quizás que en los primeros años este tipo de cuestiones habrían de ser regidas por el derecho derivado y la jurisprudencia comunitaria. En cuanto se refiere a la *condicionalidad* política como base del acercamiento hacia todo tercer país, el tratado de Roma se limita a expresar, en la última línea de su Preámbulo, que los seis estados signatarios están “RESUELTOS a consolidar (...) la defensa de la paz y la libertad e invitando a los demás pueblos de Europa que participen de dicho ideal a asociarse a su esfuerzo”¹¹. Dicho de otro modo, sólo se contempla la “defensa de la paz y la libertad” y ello en la vaga fórmula de un “ideal”. En opinión del jurista francés Paul Reuter, muy activo en los círculos del derecho internacional en aquellos años, dicha línea del Preámbulo puede ser interpretada como un recordatorio de una serie de reglas no escritas que formarían parte “incontestablemente” del derecho comunitario, sin que en ningún caso tuviera el

¹⁰ THOMAS, Daniel C.: “Constitutionalization through Enlargement: the Contested Origins of the EU’s Democratic Identity”, *Journal of European Public Policy*, 13:8 (2006), pp. 1190–1210.

¹¹ Para la lectura de los tratados de la Unión Europea, se aconseja consultar el sitio web y herramienta fundamental de trabajo en estudios europeos *European Navigator*, elaborada por el *Centre Virtuel de la Connaissance sur l’Europe* de Luxemburgo: www.ena.lu

valor de una regla jurídica autónoma¹²: se trata de una visión neo-funcionalista en boga en algunos textos académicos de los 70 y 80, pero que no tuvo aplicación concreta en la práctica política comunitaria hasta fechas muy avanzadas.

Si acudimos al artículo 237 del tratado, que regula el procedimiento para la demanda de adhesión, de nuevo nos encontramos con que no hay ninguna mención a criterios de orden político. Éstos podrían ser sobrentendidos como una “condición no escrita”, la cual no sería asumida de forma explícita hasta la Declaración Común del Parlamento, la Comisión y el Consejo de abril de 1977¹³ y definida finalmente por los Criterios de Copenhague de junio de 1993, antes de su integración definitiva en el corpus del derecho comunitario primario en el tratado de Amsterdam. Algo parecido puede decirse del artículo 238 del tratado, que establece las normas de la asociación, pero que no se detiene a definir las modalidades concretas que ésta podría asumir, limitándose a plantear una fórmula amplia e imprecisa según la cual la CEE tiene autoridad para concluir “acuerdos que creen una asociación” con un tercer estado, una unión de estados o bien una organización internacional.

La interpretación dada al primer acuerdo de asociación ratificado por la CEE, el de Grecia de 9 de julio de 1961, sería la de la asociación como una etapa previa a la adhesión de un país que aún no estuviera económicamente preparado para la plena integración. La asociación establecería, así pues, según esta concepción, un vínculo privilegiado entre el país asociado y la CEE, materializado en una zona de libre intercambio y en la configuración de una unión aduanera. En el caso concreto del acuerdo con Grecia, el objetivo de la adhesión a medio o largo plazo aparece recogido en el artículo 72. A esta misma noción responde el acuerdo de asociación firmado con Turquía el 12 de septiembre de 1963, en el que el objetivo de la adhesión aparece precisado en el artículo 28.

No obstante, la definición de “asociación” dada por el tratado de Roma debía responder igualmente a los propósitos que algunos países miembros como Francia y Bélgica entonces contemplaban para sus colonias y ex-colonias, proporcionando la fórmula de un nuevo tipo de relaciones¹⁴. Así se haría valer en la Convención de Yaundé de 20 de julio de 1963 con diversos estados africanos, segundo acuerdo de asociación firmado por la CEE, así como en los acuerdos posteriores de este tipo suscritos con Nigeria (16 de julio de 1966), Kenia, Uganda y Tanzania (26 de julio de 1968), Túnez (28 de marzo de 1969) y Marruecos (31 de marzo de 1969).

Por todo ello, no es de extrañar que las autoridades de la España franquista y sus principales valedores en el seno de la CEE, los representantes gubernamentales de

¹² REUTER, Paul: “Articles 1 et 2”, en Vlad CONSTANTINESCO *et al.* (eds.): *Traité instituant la CEE. Commentaire article par article*, París, Economica, 1992, pp. 16-19.

¹³ SIMON, Denys: “Article 237”, en *Ibidem*, p. 1553; “Déclaration commune du Parlement européen, du Conseil et de la Commission sur les droits fondamentaux du 5 avril 1977”, *Union européenne, Recueil des traités*, t. I, vol. I, Luxemburgo, Office des publications officielles des Communautés européennes, 1999, p. 987.

¹⁴ KOTTOS, Laura: *Europe et/ou Empire? Un choix difficile à la veille du traité de Rome* [tesina de máster]. Bruselas, ULB, 2008, pp. 38-44, 49-55 y 64-67.

Francia y la RFA, que aspiraban probablemente a obtener un acuerdo de asociación en la línea de los de Grecia y Turquía¹⁵, pretendieran valerse de este marco jurídico-político poco definido para esgrimir sus argumentos. Al fin y al cabo, no era el derecho comunitario el que podría frenar las intenciones españolas, sino la práctica política y, como señala Thomas, la influencia del derecho constitucional de los estados miembros o la de otras normas transnacionales que, como las del Consejo de Europa, ya habían sido aceptadas por éstos mismos¹⁶. De que los representantes españoles eran plenamente conscientes de en qué medida podían beneficiarles las imprecisiones jurídicas del tratado de Roma dan testimonio varios documentos: así, por ejemplo, en sendos memorandos dirigidos estratégicamente a los gobiernos de Italia y de la RFA el 27 de marzo de 1962, en los que se exponen “las razones que militan en favor de la integración de España en las Comunidades Europeas”, el primer punto que se aborda es la inexistencia de argumentos derivados del tratado de Roma que obstaculicen jurídicamente la asociación de España a la CEE y que dicha asociación es considerada como una etapa previa a una adhesión ulterior en calidad de miembro de pleno derecho¹⁷. Por otro lado, en una entrevista realizada por Matthieu Trouvé en octubre de 2002 a José Luis Cerón, quien en 1962 estaba acreditado en la misión española ante la OCDE y quien sería director general de relaciones con la CEE a partir de septiembre de 1964, éste le confesó que la opción de la asociación respondía al hecho de que ésta “no significaba nada en absoluto”¹⁸. En fin, otro signo de todo ello es el tono del discurso oficial franquista, plasmado en la correspondencia enviada a las delegaciones europeas y sintetizado en la propia carta Castiella: se evitaban las alusiones a la naturaleza antidemocrática del régimen y se hacía gala de un forzado europeísmo, un tanto sospechoso en boca de los representantes de una dictadura caracterizada por su nacionalismo exacerbado. “La vocación europea de España, repetidamente confirmada a lo largo de su historia, encuentra de nuevo ocasión de manifestarse en este momento en que la marcha hacia la integración va dando realidad al ideal de solidaridad europea”, reza el segundo párrafo de la carta Castiella¹⁹.

¹⁵ TROUVÉ, Matthieu: *L'Espagne et l'Europe...*, pp. 96–97.

¹⁶ THOMAS, Daniel C.: “Constitutionalization through...”, p. 1198.

¹⁷ S.A.C.E., BAC 17/1969 13/1 (9 de mayo de 1962).

¹⁸ TROUVÉ, Matthieu: *La diplomatie espagnole face à l'Europe (1962–1986). Enjeux, stratégies et acteurs de l'adhésion de l'Espagne aux Communautés européennes* [tesis doctoral], t. I, Burdeos, Université Michel de Montaigne, 2004, p. 98.

¹⁹ S.A.C.E., BAC 26/1969 667/1 (9 de febrero de 1962).

La solicitud española y el Informe Birkelbach

Propiamente hablando, la solicitud española de 9 de febrero de 1962 no fue el detonante de los debates en torno a la definición de una política de la adhesión y de la asociación. Ésta fue recibida cuando acababa de aprobarse en la Asamblea Parlamentaria Europea un informe “sobre los aspectos políticos e institucionales de la adhesión o de la asociación a la Comunidad”, realizado por la Comisión Política de la Asamblea y el cual sería conocido por el nombre de su valedor: Willi Birkelbach, diputado del SPD en el Bundestag de la RFA y presidente del grupo socialista de la Asamblea Parlamentaria comunitaria²⁰. La historiografía ha tendido a subrayar la importancia del Informe Birkelbach en la solicitud española, presentándolo como uno de los principales obstáculos, “cerrojos” en palabras de Raimundo Bassols²¹, con que ésta chocó. Sin embargo, en mi opinión, habría que matizar a la baja la importancia de éste en la recepción de la solicitud española, como ya apuntaba Fernando Guirao al decir que “no había traído nada nuevo”²², por varias razones. En primer lugar, la Asamblea Parlamentaria no poseía aún ninguna capacidad de decisión en las Comunidades Europeas y, en consecuencia, la Comisión y el Consejo no siempre prestaban atención a sus resoluciones, informes o debates, problema este que sería recurrentemente denunciado a lo largo de las décadas siguientes. En segundo lugar, el informe, que propone una fórmula para regular la política de asociación y de adhesión de la CEE, se dirige primordialmente a los estados que en esos momentos habían presentado solicitudes o se hallaban en pleno proceso de negociación, como Turquía. Por encima de todos ellos, se intuye la importancia concedida a la candidatura británica, mencionada incluso explícitamente varias veces en el texto, sobre cuyo impacto económico trabajaba paralelamente la comisión de comercio exterior de la Asamblea²³. Se rechaza toda visión puramente económica de las Comunidades Europeas²⁴, a la vez que se llama la atención sobre la imprecisión de la noción de “asociación” según los términos planteados en el artículo 238 del tratado de Roma y apuntando a la concepción esencial del acuerdo con Grecia como una unión aduanera²⁵. Tan sólo es posible intuir alguna referencia velada a España, país

²⁰ BIRKELBACH, Willi: “Rapport fait au nom de la commission politique sur les aspects politiques et institutionnels de l’adhésion ou de l’association à la Communauté”, *Assemblée parlementaire européenne, Documents de séance (1961–1962)*, doc. n° 122, 15 de enero de 1962.

²¹ BASSOLS, Raimundo: *España en Europa...*, pp. 38-40. Se recuerda que Bassols fue uno de los actores de las negociaciones con la CEE, director general de relaciones internacionales en el ministerio de Asuntos Exteriores de 1973 y 1976, y embajador ante las Comunidades Europeas en los gobiernos de Adolfo Suárez.

²² GUIRAO, Fernando: “The Origins and...”, p. 43.

²³ BLAISSE, Pieter A.: “Rapport fait au nom de la commission du commerce extérieur sur les aspects commerciaux et économiques de la demande d’adhésion du Royaume-Uni à la C.E.E.”, *Assemblée parlementaire européenne, Documents de séance (1961–1962)*, doc. n° 131, 16 de enero de 1962.

²⁴ BIRKELBACH, Willi: “Rapport fait...”, p. 11.

²⁵ *Ibidem*, pp. 15 y 17–20.

que no es mencionado explícitamente en ningún momento, en el punto 3 del apartado V, en el que se sugiere una serie de “condiciones previas a la asociación”²⁶.

El Informe Birkelbach fue acogido con una tibieza rayana a la indiferencia por el Consejo y la Comisión: el primero tan sólo transmitió rutinariamente a sus integrantes la información de que el texto había sido aprobado por la Asamblea Parlamentaria²⁷, y la segunda se limitó a solicitar a su encargado de relaciones exteriores, el belga Jean Rey, un documento que resumiera la opinión que el informe merecía a sus miembros²⁸. Rey aceptó la tarea un tanto a regañadientes, al considerar que se trataba de un trabajo más propio de un “seminario de estudiantes”²⁹. Finalmente, la Comisión convino en no enviar ninguna comunicación escrita sobre una “política general de la asociación” al Consejo³⁰, quizás por considerar que se trataba de una discusión aún prematura. En mayo de 1962, el propio presidente de la Comisión, Walter Hallstein, según apuntó Rey en sus notas personales, señaló durante una reunión con el Consejo que la Comunidad había renunciando a realizar un documento sobre los criterios de asociación, explicitando así el fracaso de la propuesta de la Asamblea de comienzos de año³¹. No obstante, Willi Birkelbach sí tendrá una importancia determinada en la acogida dada a la solicitud española, como veremos a continuación, pero no en razón del informe de la Asamblea Parlamentaria que lleva su nombre.

La recepción en la CEE de la solicitud española de 1962

La carta del ministro español de Asuntos Exteriores fue, así pues, recibida el 9 de febrero de 1962 tanto en el Consejo de Ministros como en la Comisión de la CEE. El embajador de España ante las Comunidades, el conde de Casa Miranda, se encargó de entregarla personalmente tanto al Secretario General del Consejo, Christian Calmes, como a Jean Rey en calidad de responsable de relaciones internacionales de la Comisión. Ese mismo día, se anunció a la prensa la iniciativa española mediante un comunicado redactado por el secretariado general del Consejo, en el que se informaba de que el gobierno español había solicitado la apertura de negociaciones con el fin de examinar la posibilidad de establecer una asociación con la Comunidad, “susceptible de conducir, llegado el momento, a una integración completa”³². De ese modo la noticia saltó a la opinión pública internacional, ya que la

²⁶ BIRKELBACH, Willi: “Rapport fait...”, p. 17.

²⁷ S.A.C.U.E., CM2 1962-1 (5 de febrero de 1962).

²⁸ S.A.C.E., BAC 209.1980, proceso verbal especial 182 (21 de marzo de 1962). La Comisión redactaba las actas de sus reuniones en dos partes de un mismo proceso verbal: la primera (PV ordinario) recoge los debates generales, mientras la segunda (PV especial) refleja las discusiones secretas.

²⁹ A.U.L.B., Fondo Jean Rey, 126 PP 52: Rey legó su archivo privado a la *Université Libre de Bruxelles*.

³⁰ S.A.C.E., BAC 209.1980, proceso verbal especial 184 (11 de abril de 1962).

³¹ A.U.L.B., F. Jean Rey, 126 PP 52 (15/5/1962). La frase en cuestión está subrayada en el original.

³² S.A.C.E., BAC 26/1969 667/1 (9 de febrero de 1962).

prensa de todo el mundo publicó la noticia en sus ediciones del sábado 10 y domingo 11 de febrero de 1962³³. “De una manera insólita que roza la provocación, la propaganda oficial y oficiosa del gobierno de Madrid da a su demanda de adhesión un carácter de orden político... Consideraciones de este género —se entiende— no pueden más que encontrar la hostilidad profunda de toda la Europa democrática”, rezaba *Le Peuple*, diario socialista de Bruselas³⁴. “El terreno parece así despajado en parte para una discusión útil con la Europa de los Seis. ¿Qué acogida tendrá la demanda española? Nadie duda de que se elevarán objeciones de orden político aquí o allá”, decía *Le Monde*³⁵. “España mete a la CEE en apuros” era el titular del periódico de Colonia *Deutscher Zeitung*³⁶. “La asociación no debería, se dice en Bruselas, presentar demasiados problemas políticos” aparecía escrito en *The Times*³⁷.

En las primeras reacciones de la opinión pública en contra de la solicitud española desempeñarían un papel fundamental los medios de la incipiente sociedad civil europea, representada esencialmente por las confederaciones internacionales de sindicatos relacionadas políticamente con las Comunidades Europeas: la CIOSL³⁸ (socialista) y la CISC³⁹ (cristiana). También fue el caso de las primeras organizaciones transnacionales de partidos políticos vinculadas al ámbito comunitario⁴⁰. La hipotética integración de la España de Franco en las Comunidades Europeas pasaría a ser un anatema de la movilización antifranquista en Europa, en creciente auge como consecuencia también del aumento progresivo de la agitación social en España —en este sentido, las huelgas de Asturias de la primavera de 1962 marcaron un antes y un después⁴¹— a la par que alimentada por la progresiva politización de los emigrantes. De ese modo, la cuestión de las negociaciones con la CEE se convirtió en uno de los eslóganes habituales en las protestas en contra del régimen de Franco

³³ A.M.A.E.E., R 6916 8, Actitud de otros países ante la asociación española a la CEE (1962).

³⁴ “L’Espagne franquiste veut s’associer au Marché commun”, *Le Peuple*, 10-11 de febrero de 1962, p. 5.

³⁵ “L’Espagne aux portes du Marché commun”, *Le Monde*, 11-12 de febrero de 1962, p. 1.

³⁶ “Spanien bringt die EWG in Verlegenheit”, *Deutsche Zeitung*, 13 de febrero de 1962, p. 2.

³⁷ “Spain wants to come into the Market”, *The Times*, 10 de febrero de 1962, p. 8.

³⁸ Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres. UGT estaba integrada en la misma.

³⁹ Confederación Internacional de Sindicatos Cristianos.

⁴⁰ BAEZA SANJUÁN, Ramón: *Agregados laborales y acción exterior de la Organización Sindical Española. Un conato de diplomacia paralela (1950-1961)*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2000, pp. 84-90; ORTUÑO ANAYA, Pilar: “The EEC, the Franco regime, and the Socialist group in the European Parliament, 1962-1977”, *International Journal of Iberian Studies*, vol. 14, n° 1 (2001), pp. 26-39; ORTUÑO ANAYA, Pilar: “The Involvement of the ICFTU in Pre-democratic Spain, 1960-1977”, *International Journal of Iberian Studies*, vol. 12, n° 2 (1999), pp. 93-106.

⁴¹ GORDON, Carlos: “De palabras y obras. Notas sobre el impacto internacional de las huelgas”, en Rubén VEGA GARCÍA (ed.): *El camino que marcaba Asturias. Las huelgas de 1962 y su repercusión internacional*, Oviedo, Trea, 2002, pp. 441-473.

en Europa, ya fuera, por ejemplo, en Berlín con motivo del primero de mayo⁴², ya fuera en París durante la reunión de la primera Conferencia de Organizaciones Juveniles de la Oposición Democrática⁴³, o bien en Bruselas con ocasión de una manifestación de solidaridad con los huelguistas y estudiantes españoles del 11 de enero de 1967⁴⁴. Por otro lado y como es bien sabido, ésta fue también la cuestión que justificó la primera reunión oficial de la oposición del interior con la del exilio con motivo del celeberrimo Congreso de Munich de junio de 1962.

Tan sólo tres días después de la solicitud española, la Comisión recibió una carta firmada por Harm G. Buitter, secretario de la CIOSL, en la que urgía a la CEE a responder al gobierno español con un “rechazo categórico” y decía que su organización estaba determinada a “llevar a cabo una lucha sin piedad contra la asociación de una España fascista”⁴⁵. La CIOSL interpelaría igualmente a las Comunidades Europeas mediante una serie de resoluciones de condena a toda tentativa de asociación con la España franquista, que fueron transmitidas a la Comisión de la CEE. Tal fue el caso de una resolución tomada durante el 7º Congreso Mundial de la CIOSL reunido en Berlín entre el 5 y el 13 de julio de 1962⁴⁶ o de otra muy similar adoptada por el Secretariado Ejecutivo de la confederación en Bruselas el 4 de marzo de 1964⁴⁷. La oposición al régimen franquista serviría además como nexo de unión entre la CIOSL y la CISC: ambas confederaciones crearon un Comité Conjunto de apoyo a los sindicalistas libres españoles en marzo de 1961 con la participación de la CNT en calidad de observador⁴⁸. Dicho comité resolvió en septiembre de 1962, en una reunión en la que participaron Rodolfo Llopis y Pascual Tomás en nombre del PSOE y de la UGT, intensificar las “campañas internacionales en contra de la admisión de la España de Franco en la CEE”⁴⁹.

Mientras tanto, la Comisión y el Consejo de la CEE mostraban una actitud más bien tibia ante la llegada de la solicitud española, motivada probablemente por dos factores: la baja prioridad que se podía conceder a esta cuestión en la agenda comunitaria, colmada por asuntos mucho más apremiantes (la entrada en la segunda fase transitoria, la Política Agrícola Común, el Plan Fouchet, la solicitud británica, la asociación con Grecia, etc.) y la disparidad de opiniones entre sus miembros con respecto a las relaciones que podrían establecerse con el régimen español. La asociación de España no era “considerada como una cuestión que deba ser tratada de inmediato”, tal como escribía el alemán Günter Seeliger, director de la DG I de la Comisión⁵⁰, a Jean Rey el 9 de marzo de 1962⁵¹. El 14 de febrero de 1962, el presi-

⁴² SANZ DÍAZ, Carlos: “Emigración española y movilización antifranquista en Alemania en los años sesenta”, *Documento de trabajo de la Fundación 1º de Mayo* 4/2005, p. 5.

⁴³ A.I.I.S.G., Acción Comunista, legajo nº 20 (23 de abril de 1962).

⁴⁴ A.M.A.E.E., R 8510 60, Campañas antiespañolas en Bélgica 1967 (14 de febrero de 1967).

⁴⁵ S.A.C.E., BAC 17/1969 13/1 (12 de febrero de 1962).

⁴⁶ S.A.C.E., BAC 3/1978 235/3 (11 de septiembre de 1962).

⁴⁷ A.I.I.S.G., ICFTU, legajo nº 3032 (2-4 de marzo de 1964).

⁴⁸ A.I.I.S.G., ICFTU, legajo nº 3030 (8 de marzo de 1961).

⁴⁹ A.I.I.S.G., ICFTU, legajo nº 3031 (21 de septiembre de 1962).

⁵⁰ La Dirección General I estaba consagrada a las relaciones exteriores.

dente de turno del Consejo, Couve de Murville, favorable a un establecimiento de buenas relaciones con España, presentó una primera propuesta de respuesta a la carta de Castiella, en la que admitía haber acogido “con gran interés” la solicitud española “de la que he apreciado el alcance”⁵²; ésta sería desechada. La versión definitiva de la carta con que se contestó al gobierno español sería aprobada por el Consejo de Ministros el 6 de marzo de 1962 y tendría la forma de un mero acuse de recibo⁵³.

El 20 de febrero de 1962, mientras el Consejo y la Comisión tanteaban las opciones de respuesta a la petición española, Willi Birkelbach interpeló a ambas instituciones a propósito de la misma desde su escaño de eurodiputado y en calidad de portavoz del grupo socialista en la Asamblea Parlamentaria Europea. Birkelbach, insistiendo en la necesidad de establecer una política de la asociación, planteó la siguiente pregunta oral: “¿Creen el Consejo de Ministros y la Comisión que es necesario considerar tal petición proveniente de un régimen cuya filosofía política y prácticas económicas están en completa oposición con las concepciones y estructuras de las Comunidades Europeas?”⁵⁴. La iniciativa de Birkelbach obtendría una respuesta poco clara, pero estableció un importante precedente, al empujar tanto al Consejo como a la Comisión a debatir por primera vez sobre los criterios políticos de las negociaciones con un tercer país. La primera valoración que se hizo a tal respecto en la Comisión, al menos la única de la que ha quedado constancia, fue la del francés Robert Marjolin, vicepresidente encargado de Economía, quien declaró que la Comisión debía emitir un juicio negativo basado en que ninguna apertura de negociaciones en vista de la asociación de un país europeo podía ser contemplada en el caso de un estado no democrático⁵⁵. En el Consejo, la cuestión habría de ser abordada en paralelo a la de la solicitud española en su conjunto durante la siguiente sesión, prevista para el 6 de marzo de 1962. A ella acudiría Jean Rey en calidad de representante de la Comisión y con la consigna de que ésta contestaría de forma oral a Birkelbach, indicando que los trabajos en torno a una política de asociación estaban en sus comienzos y que “entre los elementos sobre los cuales podría estar fundada una «filosofía de la asociación» figurarán incontestablemente consideraciones políticas”⁵⁶.

En la reunión del Consejo de Ministros del 6 de marzo de 1962, quien sacó a colación el tema de la pregunta oral formulada por Birkelbach fue precisamente Rey. Éste propuso que ambas instituciones se pronunciaran de forma “neutra”, precisando que la postura de la CEE en materia de asociación sólo sería definida “a la luz de los trabajos ulteriores”. El Consejo finalmente determinó que enviaría una respuesta escrita a Birkelbach limitándose a indicar que “el Consejo ha recibido del Gobierno

⁵¹ S.A.C.E., BAC 3/1978 235/2 (9 de marzo de 1962).

⁵² S.A.C.E., BAC 17/1969 13/1 (14 de febrero de 1962).

⁵³ S.A.C.E., BAC 17/1969 13/1 (6 de marzo de 1962).

⁵⁴ S.A.C.E., BAC 209.1980, proceso verbal especial 179 (28 de febrero de 1962).

⁵⁵ S.A.C.E., BAC 209.1980, proceso verbal especial 179 (28 de febrero de 1962).

⁵⁶ S.A.C.E., BAC 209.1980, proceso verbal especial 180 (5 de marzo de 1962).

español una carta pidiendo la apertura de negociaciones con vistas a examinar la posibilidad de establecer una asociación con la C.E.E., de la que ha acusado recibo, pero no ha podido todavía examinar el problema en su fondo⁵⁷. A continuación, se dio instrucción al Comité de Representantes Permanentes para que se encargara de la redacción de la carta de respuesta a Birkelbach, de modo que ésta estuviera lista para la sesión de la Asamblea Parlamentaria del 29 de marzo. Así se hizo⁵⁸. Paralelamente y según lo previsto, Rey se entrevistó con Birkelbach para responder a su pregunta oral en nombre de la Comisión⁵⁹.

Con todo, la cuestión de la asociación de España no había sido, ni mucho menos, zanjada: tan sólo se había enviado un acuse de recibo a la carta del gobierno español. La Comisión fue recopilando informes, estadísticas y notas de tipo técnico con respecto al país, más aún después de que el 5 de julio de 1962 se iniciaran las negociaciones bilaterales entre la CEE y España en previsión de la adhesión de ésta última al GATT⁶⁰. Así, por ejemplo, en una nota interna de la DG I, fechada el 9 de marzo y destinada a Seeliger y Rey, el director de la división *Adhesión y asociación bilateral*, Georges Matray, proponía dos orientaciones con respecto a la solicitud española: “una acogida de extrema reserva y más bien negativa fundamentada en el hecho de que la organización y la filosofía política actuales del gobierno español están en contradicción con los ideales que comparten los Seis”, o bien “una aceptación de principio y que no prejuzgaría las modalidades de un acuerdo cuyo objetivo sería reforzar las tendencias liberales y europeas que, desde el sector puramente económico en el que se mantienen presentemente, deberían insensiblemente pasar al campo político. La asociación a la CEE sería el medio de llevar, a más o menos largo plazo, a España a una integración en la Europa libre⁶¹”.

La solicitud española en el Consejo de Europa

En mayo de 1962, la Asamblea Consultiva del Consejo de Europa también se pronunció a propósito de la solicitud española. La 14ª sesión ordinaria de este parlamento tuvo lugar en su sede de Estrasburgo, entre el 15 y el 18 de mayo. En ella, fue presentado un informe de la comisión política sobre la “política general del Consejo de Europa”, aprobado el 6 de abril anterior, en el que se estudiaban pormenorizadamente todas las solicitudes de negociación enviadas por diversos países a la CEE, adjuntando asimismo un proyecto de recomendación⁶². Dicho informe, conocido por el nombre de su autor, el diputado británico (MP) conservador Maurice

⁵⁷ S.A.C.U.E., CM2 1962-6/ac-b (5-7 de marzo de 1962).

⁵⁸ S.A.C.U.E., CM2 1962-106/ab-b (17 de marzo de 1962).

⁵⁹ S.A.C.E., BAC 209.1980, proceso verbal especial 182 (21 de marzo de 1962).

⁶⁰ S.A.C.E., BAC 3/1978 235/3 (20 de septiembre de 1962).

⁶¹ S.A.C.E., BAC 3/1978 235/3 (9 de marzo de 1962).

⁶² Se trataba de uno de varios intentos por parte del Consejo de Europa de influir en la política general de las Comunidades Europeas, los cuales no siempre fueron fructuosos.

Macmillan (e hijo del Primer Ministro Harold Macmillan), se detenía ampliamente en la candidatura española. De hecho, era el país aspirante al que más espacio se dedicaba, muestra del interés político que la solicitud había suscitado. El Informe Macmillan hacía hincapié sobre el hecho de que España era el primer país no perteneciente al Consejo de Europa que formulaba una demanda de negociación a la CEE y se preguntaba si “las consideraciones que justifican la exclusión de España del Consejo de Europa deberían igualmente oponerse al género de asociación con la Comunidad Económica Europea a que aspira la demanda española”⁶³. A continuación, se establecía una dicotomía entre “gobierno español” y “pueblo español” para especificar que si bien se desaprobaba la naturaleza y los métodos del primero, no se pretendía amenazar su estabilidad con el fin de proteger los intereses del segundo. El resto del documento es, en grandes líneas, favorable a los propósitos españoles: “Si, incluso en teoría, el régimen español no tiene nada de una democracia parlamentaria, es, al menos teóricamente, susceptible de ser adaptado para cumplir funciones similares. Aunque las modalidades actuales de aplicación hagan de España un socio político del todo inaceptable ante nuestros ojos, debemos cuidarnos de caer en la hipocresía. Otros estados europeos, miembros de la Comunidad o deseosos de ser admitidos en ella, debieron en el pasado obviar los métodos democráticos durante períodos de crisis y pueden ser llamados a hacerlo de nuevo en situaciones análogas”⁶⁴.

Obviamente, el apartado dedicado a España no pasó desapercibido durante los debates de la Asamblea del Consejo de Europa en torno al Informe Macmillan. La cuestión fue planteada por el diputado socialdemócrata danés Frode Jakobsen, quien había preparado un proyecto de enmienda en el que se suprimía toda mención a España de las recomendaciones del informe. Jakobsen afirmó, además, que se habían producido filtraciones de documentos confidenciales de las comisiones de la Asamblea con destino al gobierno español, sin llegar a realizar acusaciones personales⁶⁵. A las críticas de Jakobsen se unieron las de otros miembros de la familia socialdemócrata del Consejo de Europa como el laborista británico Gordon Walter, el austriaco Karl Czernetz o la diputada SPD alemana Annemarie Renger⁶⁶ (autora, por otra parte, de un informe sobre la situación política en España muy crítico con el régimen, que había sido presentado en enero de 1961). Estas protestas fueron suficientes para someter a votación un texto adicional a propósito de España y de su solicitud a la CEE, pero no así para que tal texto fuera la enmienda propuesta por Jakobsen, sino, en su lugar, una recomendación más condescendiente⁶⁷, en la que se

⁶³ MACMILLAN, Maurice: “Rapport sur la politique générale du Conseil de l’Europe avec un mémorandum sur les aspects juridiques de la neutralité”, *Assemblée Consultative, Quatorzième session ordinaire (Première partie) 15-18 mai 1962, Documents de séance*, t. II, doc. 1420, Consejo de Europa, Estrasburgo, 9 de mayo de 1962, p. 11.

⁶⁴ *Ibidem*, pp. 12-13.

⁶⁵ *Assemblée Consultative, Quatorzième session ordinaire (Première partie) 15-18 mai 1962, Compte rendu des Débats*, t. I., Consejo de Europa, Estrasburgo, 16 de mayo de 1962, pp. 86-88.

⁶⁶ *Ibidem*, pp. 95, 102 y 122-123.

⁶⁷ *Ibidem*, pp. 170-171.

invitaba a los gobiernos de los Seis “a examinar la posibilidad de cierta forma de acuerdo económico” con España, “teniendo en cuenta las modificaciones constitucionales que serán necesarias antes de que una forma cualquiera de asociación política pueda ser contemplada”⁶⁸.

Pese a este supuesto “éxito” de la diplomacia española⁶⁹, la opinión pública europea con respecto a España se vería contemporáneamente muy deteriorada en razón de dos acontecimientos determinantes: las huelgas iniciadas en Asturias en mayo de 1962 y la represión del Congreso, “contubernio” según la jerga despectiva del régimen, de Munich de junio de ese mismo año⁷⁰. Estos hechos restaron todo crédito a las supuestas veleidades democratizadoras expuestas por el gobierno franquista ante las Comunidades Europeas e influyeron sin duda en el tratamiento que éstas habrían de dar a la solicitud española⁷¹. En los Países Bajos, inmediatamente después de producirse la detención en Madrid de algunos asistentes al Congreso de Munich, el Parlamento aprobó por unanimidad una moción exigiendo al gobierno de Jan de Quay —una coalición de partidos cristianos y liberales— que se opusiera a la asociación de España a la CEE, no así a la apertura de negociaciones⁷².

Las deliberaciones en torno a la solicitud española

Entre la prudencia y la premura de la agenda comunitaria, el Consejo de Ministros de la CEE no deliberaría en torno a España hasta finales de año. A comienzos de diciembre, durante su 88ª sesión, se sugirió la posibilidad de dar a la demanda española el mismo tratamiento que a la de Portugal, en donde el gobierno de António de Oliveira Salazar había seguido los pasos de sus socios de la EFTA al solicitar la apertura de negociaciones con la CEE el 18 de mayo de 1962⁷³. La divergencia de posturas no permitió que se llegara a un acuerdo, por lo que se decidió reenviar la cuestión a la reunión del 21-22 de enero siguiente⁷⁴. Sin embargo, entremedias se produjo el veto de De Gaulle a la candidatura del Reino Unido, anunciado por el general en conferencia de prensa el 14 de enero de 1963, que bloqueó en la práctica todas las negociaciones en curso, con lo que el debate en torno a España previsto para enero de 1963 nunca llegaría a tener lugar.

⁶⁸ *Assemblée Consultative, Quatorzième session ordinaire (Première partie) 15-18 mai 1962, Documents de séance*, t. III, doc. 1444. Consejo de Europa, Estrasburgo, 17/5/1962, p. 3.

⁶⁹ MORENO JUSTE, Antonio: *Franquismo y construcción...*, pp. 254.

⁷⁰ BERNECKER, Walther L.: “1962, un año crucial para el régimen franquista: las huelgas el «contubernio» y Europa”, en Rubén VEGA GARCÍA (ed.): *El camino que...*, pp. 47-59.

⁷¹ MOLINERO, Carme: “La referencia asturiana en la oposición al franquismo”, en *Ibidem*, pp. 77-79.

⁷² TROUVÉ, Matthieu: *L’Espagne et l’Europe...*, pp. 93-94.

⁷³ www.ena.lu: “Notes du Conseil sur les relations avec le Portugal et l’Espagne (Bruxelles, 30 novembre 1962)”, *Dossiers spéciaux, Le Portugal et la construction européenne, 1960-1972*.

⁷⁴ S.A.C.U.E., CM2 1962-93/ac-a (3-15/12/1962) y CM2 1962-114/ac-a (11/12/1962).

Dicho esto, para cuando se debatió en el Consejo en diciembre de 1962, ya estaba más o menos claro cuáles iban a ser las distintas actitudes con respecto a la solitud española en los años venideros. Ciertamente, estas actitudes modularon el debate en torno al tipo de acuerdo que podría firmarse con el régimen de Franco y determinaron en último término la naturaleza del mismo. Sin embargo, no hay que perder de vista otros factores difícilmente ponderables: el personalismo de los actores implicados, los intereses económicos y estratégicos de cada país, las presiones externas tales como las que han sido anteriormente mencionadas o incluso los meros cambios de opinión. En general, podría simplificarse diciendo que en el seno del Consejo se aprecian dos actitudes: una favorable, encarnada por el gobierno federal alemán de Konrad Adenauer —de Ludwig Erhard a partir de octubre de 1963— así como por los representantes de la Francia del general De Gaulle, y otra reacia, encarnada por Italia, Bélgica, Países Bajos y con menor intensidad por Luxemburgo. En el caso de Italia y de Bélgica, las reservas venían motivadas por la presencia en el gobierno de socialdemócratas y socialistas, los cuales militaban más abiertamente que los otros partidos gubernamentales en contra de la dictadura de Franco, por lo que en ambos países se impuso una línea de prudencia como vía intermedia entre las voces más hostiles y aquellas más condescendientes que con respecto a este asunto se alzaban a uno y otro lado de la coalición⁷⁵.

Por otro lado, determinados actores comunitarios como, de acuerdo con la tesis de Birgit Aschmann⁷⁶, el propio gobierno alemán, tendían a hacer una lectura funcionalista, según la cual una integración progresiva de España en las Comunidades traería consigo, o al menos contribuiría ampliamente, a la democratización del país. Otra percepción más conservadora, en clave de Guerra Fría, veía en el régimen de Franco el último bastión del anticomunismo en Occidente, mientras que su interpretación contraria identificaba la España franquista como el último estado fascista, por lo que negociar con ella equivaldría a hacerlo con un antiguo aliado del Eje que había sido derrotado en la Guerra Mundial. Además, algunas posturas fueron evolucionando e incluso cambiando con el tiempo: el caso más significativo sería el del SPD alemán, el cual pasó de mantener una postura de intransigencia ante cualquier hipotética negociación con España a otra más pragmática de asunción de la política que al respecto habían conducido hasta entonces los gobiernos de su país⁷⁷, sobre todo tras su ingreso en el gobierno de la *gran coalición* presidida por Kurt Georg Kiesinger, en diciembre de 1966.

Por encima de las consideraciones políticas, en las actitudes con respecto a España sobrevolaban concepciones contrapuestas de las Comunidades Europeas, en las cuales cabría tanto una visión fuertemente política de la integración europea, que excluiría por tanto todo régimen dictatorial, y otra esencialmente macroeconómica y

⁷⁵ A.M.A.E.E., R 11976 6, Actitud de Bélgica ante la política de integración europea (27/2/ 1964).

⁷⁶ ASCHMANN, Birgit: "The Reliable Ally: Germany supports Spain's European Integration Efforts, 1957-67", *Journal of European Integration History*, vol. 7, n° 1 (2001), pp. 37-51.

⁷⁷ MUÑOZ SÁNCHEZ, Antonio: "La Fundación Ebert y el socialismo español de la dictadura a la democracia", *Cuadernos de Historia Contemporánea*, vol. 29 (2007), p. 259.

patriótica, como era la de De Gaulle. En este sentido, para los partidarios de una eventual asociación de España, este país era un mercado estratégico tanto por su tradicional importancia agrícola y pesquera, como por la incipiente expansión de su industria y finanzas, que la CEE no sólo no podía ignorar, sino que además debía integrar a medio plazo, mientras que sus detractores asumían como un apriorismo ciertos requisitos políticos, tales como el respeto de la democracia, las libertades y los derechos fundamentales.

A pesar del veto de De Gaulle, la cuestión española volvió a la mesa de debate comunitaria en 1964. El 14 de febrero de dicho año, Casa Miranda envió a la CEE un recordatorio de la carta Castiella. El planteamiento de éste era mucho más modesto con respecto a la carta anterior: no se mencionaban los términos “asociación” ni “adhesión” y tan sólo se solicitaba la apertura de conversaciones exploratorias⁷⁸. A raíz de éste, se produjo una reunión decisiva en el Consejo de Ministros el 25 de marzo de 1964, en sesión *restringida* o confidencial, en la que se discutió única y exclusivamente en torno a la respuesta que habría de darse a la carta del 14 de febrero anterior. En los días anteriores, se produjeron diversas protestas en los parlamentos de Bélgica, Italia y Países Bajos con respecto a la postura que cada gobierno respectivo pretendía mantener en el Consejo de la CEE con respecto a España e instándolo a desechar la posibilidad de una asociación. El primero en hablar durante la reunión del 25 de marzo fue Couve de Murville, quien, constatando que la demanda española suscitaba problemas de orden político y provocaba dificultades de distinto tipo entre los Seis, propuso eludir “toda toma de posición categórica” y que con el fin de preservar los intereses de cada estado, se entrara en conversaciones con España, eventualmente exploratorias. Antonio Venturini, representante permanente de Italia, expuso la postura del gobierno de su país, cuyo ministro de Asuntos Exteriores, el socialdemócrata Giuseppe Saragat, defendía entonces una definición inmediata de la política de la asociación, reclamación ésta que el propio Saragat plasmaría en un memorando presentado al COREPER el 4 de mayo de 1964⁷⁹, y propugnó no dar respuesta a la solicitud española hasta que tal política no fuera precisada. Rolf Lahr, secretario de Estado del ministerio de Asuntos Exteriores alemán, apoyó la propuesta de Couve de Murville y respondió a Venturini que la falta de precisión del tratado de Roma en lo que se refería a la asociación era una “ventaja”. Además, añadió que España se hallaba sumida en un proceso de “liberalización” tanto económica como política, que “probablemente le permitiera reunir todas las características de un estado miembro”. Paul-Henri Spaak, entonces al cargo de la política exterior belga, señaló que había que eludir una “polémica en materia de doctrina política” con el gobierno español y que, por tanto, era preciso dejarle claro que de ningún modo la CEE podía comprometerse en una asociación que, según los términos de la carta Castiella de 1962, condujera a la adhesión. Leo de Block, secretario de Estado de los Países Bajos, afirmó, por su parte, que su gobier-

⁷⁸ S.A.C.E., BAC 17/1969 13/1 (9 de mayo de 1962).

⁷⁹ S.A.C.U.E., CM2 1964-173/ad-a (4-5 de mayo de 1964).

no estaba dispuesto a aprobar la apertura de conversaciones entre la CEE y España, siempre y cuando se explicitara que la asociación quedaba excluida. Asimismo, rechazó la propuesta italiana de definir la doctrina de la asociación por considerar que “tomaría mucho tiempo”. En términos parecidos se expresaron Couve de Murville, quien opinaba como Lahr que el marco jurídico en vigor era el más adecuado, y el presidente de la Comisión Walter Hallstein, quien habló de la “imposibilidad” de que la CEE estableciera en aquel momento una doctrina de ese tipo. Ante la insistencia de Venturini, apoyado en parte por Spaak, Hallstein señaló que el Informe Birkelbach de 1962 era “un excelente documento sobre los problemas de la asociación”. El consenso resultaba, en definitiva, imposible, si bien la mayor parte de las delegaciones coincidieron en un punto: que aún era demasiado temprano para precisar las relaciones futuras con España. De momento, el Consejo se contentó con concluir instando a Spaak a que redactara la carta de respuesta al gobierno español⁸⁰. Quedaba claro, no obstante, que la asociación con España no sería aceptada por cuatro de los Seis. Incluso aquellos países miembros que se mostraban abiertos a la misma, es decir, Francia y la RFA, parecían entender los reparos expuestos por sus socios y tan sólo aspiraban a que no se determinara aún la naturaleza del tipo de acuerdo que llegado el caso se podría firmar con España. No obstante, se abrió la puerta a una negociación con la España franquista.

Aspectos políticos de la negociación de un acuerdo entre la CEE y la España franquista

A comienzos de junio de 1964, Spaak presentó al Consejo varios proyectos de respuesta a la carta de la misión española del 14 de febrero. El representante alemán, Gerhard Schröder, entonces ministro de Asuntos Exteriores, obtuvo de sus colegas que se omitiera la alusión a un “plan de filosofía política general”, con lo que la versión finalmente aprobada no cerraba la puerta de forma explícita a los “objetivos” marcados en la carta Castiella (la asociación y la adhesión), como sí se hacía en la formulación de los otros proyectos desechados. La carta del Consejo, además, autorizaba a la Comisión para que iniciara conversaciones exploratorias con la delegación española⁸¹. Sin embargo, confidencialmente se dio instrucciones a la Comisión para que asistiera a estas conversaciones exploratorias con la única propuesta de un acuerdo comercial como base de la negociación. Es más, algunas delegaciones condicionaron su voto a que “la Comisión hiciera conocer netamente en el Consejo que no entendía orientar sus negociaciones y su informe al Consejo en el sentido de la asociación”⁸². La opción de la asociación quedaba así descartada de principio. Con todo, tanto la Comisión como el Consejo optaron por seguir manteniendo una actitud de prudencia, sin anunciar explícitamente el rechazo de la aso-

⁸⁰ S.A.C.U.E., CM2 1964-25/ac-a (30 de abril de 1964).

⁸¹ S.A.C.U.E., CM2 1964-46/ac-a (1-2 de junio de 1964).

⁸² S.A.C.E., BAC 209.1980, proceso verbal especial 274 (24 de junio de 1964).

ciación con España y en tanto no se hubiera decidido el tipo de acuerdo que definitivamente se podría negociar.

Las conversaciones exploratorias entre la Comisión, representada por Jean Rey, y la delegación española, presidida por los sucesores de Casa Miranda en la misión ante las Comunidades, primero José Núñez Iglesias y Alberto Ullastres después, tuvieron lugar en diciembre de 1964 (la primera ronda) y en julio de 1966 (la segunda). El largo paréntesis entre una y otra se explica, claro está, por la grave crisis institucional que la CEE vivió en 1965, conocida como “Crisis de la Silla Vacía”. Desde un principio, los representantes de la Comisión intuyeron que las preferencias de los españoles eran eminentemente económicas: “Es destacable que el Gobierno español ha reunido todos sus argumentos en torno a la orientación que dar a su plan de desarrollo”, señalaba Rey en la comunicación transmitida tras la primera fase⁸³. Por lo tanto, más allá de la retórica europeísta de las declaraciones españolas anteriores, iba a resultar más sencillo de lo esperado convencer a las autoridades franquistas de la necesidad de establecer otro tipo de acuerdo que no fuera estrictamente de asociación. El informe finalmente enviado por la Comisión al Consejo apunta también en esta línea: “(...) el gobierno español no pide por el momento que este objetivo sea formalmente reconocido”; por ello, concluye aconsejando al Consejo “la apertura de negociaciones sobre las relaciones futuras entre España y la Comunidad”, declarándose no capacitada para dar una opinión definitiva sobre las modalidades que éstas pudieran adquirir⁸⁴.

Quedaba así más o menos claro que la CEE sólo estaría dispuesta a firmar un acuerdo comercial con España. La fórmula por la que finalmente se optaría sería la de un “acuerdo preferencial”, es decir, un acuerdo comercial basado en el artículo 113 del tratado de Roma, pero con la mención de una serie de preferencias comerciales según las modalidades del GATT. Esta fórmula intermedia entre la asociación y un acuerdo comercial simple, fue el resultado de un consenso entre las posturas enfrentadas en torno a la cuestión española. En la práctica, tuvo una utilidad a largo plazo, puesto que se convertiría en la *antesala* jurídica de la adhesión de 1986.

Las últimas discusiones de orden político en el seno del Consejo giraron en torno a la posibilidad de conceder ciertas preferencias al acuerdo, tal como sugería el informe de la Comisión sobre las conversaciones exploratorias, o no. Fue en este contexto cuando Venturini pronunció, en una reunión del Comité de Representantes Permanentes, una frase que bien podría resumir el conjunto de las relaciones entre la CEE y la España franquista en los años sesenta: “Que se escriba el libro primero, nos ocuparemos del título después”⁸⁵.

En enero de 1967, se creó en el COREPER el grupo *ad hoc* “España”, el cual se encargaría de definir las características del acuerdo que habría de negociarse⁸⁶. Fue aquí donde se decidió finalmente que éste sería preferencial, que se establecerían

⁸³ S.A.C.E., BAC 173/1995 1246 (10 de febrero de 1965).

⁸⁴ S.A.C.E., BAC 17/1969 14/2 (23 de noviembre de 1966).

⁸⁵ S.A.C.E., BAC 17/1969 14/3 (9 de junio de 1966).

⁸⁶ S.A.C.E., BAC 12/1972 29/1 (18 de enero de 1967).

dos fases para su ejecución y que sería encuadrado en la política mediterránea general de la CEE⁸⁷. En los años siguientes, el nudo principal de las negociaciones estaría conformado por la definición de las dos fases del acuerdo, especialmente de la primera, y de la duración que ésta última habría de tener.

La definición final del acuerdo tampoco contentaría a los círculos del antifranquismo, que seguían abogando por el cese de toda negociación con España. La Comisión recibió de nuevo varias cartas de protesta de las confederaciones sindicales y de otras organizaciones como las ligas de defensa de los derechos humanos, entre febrero y julio de 1967⁸⁸. Ese mismo año, un articulista de *Agenor*, revista del Colegio de Europa de Brujas, llamado Yann de l'Écotais, se preguntaba si los países miembros de la CEE no estarían entonces mejor dispuestos ante el régimen franquista que cinco años antes. Su respuesta fue afirmativa. La explicación sería la relajación de las reivindicaciones políticas: “Las condiciones políticas no han evolucionado, pero se habla menos. (...) Ciertamente, nadie bajará a la calle porque la C.E.E. va a firmar un acuerdo preferencial con Madrid. Pero aun así [...]”⁸⁹.

El 29 de junio de 1970, se firmó en Luxemburgo el Acuerdo Preferencial entre la CEE y España. Como indica Charles Powell, pese a tener un rango inferior al de acuerdos de asociación como los suscritos con Túnez y Marruecos en marzo de 1969, tuvo consecuencias económicas y jurídicas de largo alcance⁹⁰, por tratarse del marco legal de las relaciones entre España y la CEE hasta su adhesión en 1986. Además inauguró, junto al acuerdo con Israel⁹¹ negociado y firmado al mismo tiempo, una nueva tipología en el seno de las Comunidades: la de los acuerdos comerciales, según el artículo 113, con la etiqueta “preferencial”, pero no mencionada en el tratado, o con la previsión de una serie de ventajas especiales. Todo ello en un contexto en el que la CEE estaba paulatinamente modificando su política de asociación⁹², distanciándose o desmantelando la concepción original postcolonial en virtud de una noción más moderna: la de “cooperación”. En los años 70, los dos únicos acuerdos que tuvieron oficialmente la mención de “asociación” fueron los de Malta (5 de diciembre de 1970) y Chipre (19 de diciembre de 1972), que se enmarcaban en la tradición de los de Grecia y Turquía, mientras que en la negociación de nue-

⁸⁷ S.A.C.U.E., CM2 1964-25/ac-a (7 de marzo de 1967).

⁸⁸ S.A.C.E., BAC 9/1972 96/1 (1967).

⁸⁹ DE L'ÉCOTAIS, Yann: “L'Espagne et la CEE: une liaison dangereuse. Une certaine association”, *Agenor*, n° 2 (1967), pp. 54-56.

⁹⁰ POWELL, Charles: “España en Europa: de 1945 a nuestros días”, *Ayer*, 49, *La política exterior de España en el siglo XX*. (2003), pp. 90-91. Se trata de una visión de la que ya se tenía plena consciencia pocos años después de la firma del propio acuerdo: SERRE, Françoise de la: “La candidature de l'Espagne à la Communauté Économique Européenne”, en AA.VV.: *Les perspectives de l'adhésion de l'Espagne à la Communauté Économique Européenne*, t. I, *Études juridiques et politiques*, Burdeos, Université de Bordeaux I, 1978, p. 272.

⁹¹ En el caso de Israel, el gobierno francés decidió vetar toda forma de asociación con la CEE tras la Guerra de los Seis Días, en junio de 1967.

⁹² TOVIAS, Alfred: *Théorie et pratique des accords commerciaux préférentiels. Application au régime des échanges entre l'Espagne et la CEE*, Frankfurt am Main, Peter Lang, 1974, pp. 228-241.

vos acuerdos con Marruecos y Túnez, al expirar sus respectivos acuerdos de asociación en agosto de 1974, así como en la de aquellos con Egipto, Jordania y Siria, se emplearía preferentemente la denominación de “cooperación” en sustitución de la de “asociación”.

Conclusión

El Acuerdo Preferencial de 1970 fue el resultado de ocho años de discusiones y el fruto del equilibrio encontrado entre criterios enfrentados tanto en el seno de las Comunidades Europeas, como en las relaciones entre éstas y España. Las negociaciones entre ambas partes, que habrían de prolongarse más allá del acuerdo de 1970, colocaron la CEE en una situación comprometedora de cara a la opinión pública internacional y a la de sus estados miembros. La sola petición de negociaciones hecha por el gobierno franquista español abrió involuntariamente un debate interno en las Comunidades en torno al establecimiento de una política exterior y especialmente de los criterios de la asociación y de la adhesión, el cual éstas trataron de eludir, obviar o simplemente minimizar. Si bien en la práctica institucional de la CEE de los años 60 la solicitud española de negociaciones de 1962 no podía representar más que un asunto muy secundario, esta cuestión adquirió una significación política especial. Se trataba, en realidad, de un viejo debate en la opinión pública internacional: ¿aislar al régimen de Franco de los organismos internacionales o admitirlo en los mismos? En este sentido, la cuestión presenta rasgos comunes con otras anteriores análogas, como la inserción de la España franquista en la Organización de las Naciones Unidas en los años 50 o su hipotética incorporación a la OTAN en 1960⁹³. En el caso de la CEE, la carga emocional era mayor por el potencial político que se atribuía a las Comunidades, a menudo aludidas con el término extremadamente simplificado de “Europa”, y por la importancia filosófica que se concedía precisamente al reconocimiento de la *identidad europea* española. El hecho de que esta cuestión suscitara una polémica en la opinión pública de los países comunitarios, materializada en un seguimiento significativo por parte de los medios de comunicación y en debates tanto parlamentarios como en los espacios de la sociedad civil (sindicatos, asociaciones de diversa índole, etc.), acabó condicionando el tratamiento que habría de recibir por parte de la CEE. En última instancia, este hecho también motivó que se planteara por primera vez la necesidad de establecer unos requisitos políticos necesarios para la negociación de un acuerdo con las Comunidades, lo que muy a posteriori sería denominado como “condicionalidad política”, esbozando así las primeras bases de una política exterior comunitaria. Aunque el debate sobre estos aspectos apenas fue enunciado y quedó pospuesto para épocas posteriores, la importancia reside precisamente en su planteamiento.

⁹³ COLLADO SEIDEL, Carlos: “Planes militares de Adenauer en España: El proyecto de instauración de bases militares de 1960”, *Espacio, Tiempo y Forma, serie V, Historia Contemporánea*, t. 4 (1991), pp. 97-116.

Sin embargo, cuando la cuestión de las relaciones con España parecía encauzada sin haber tenido que precisarse una política de la asociación, se produjo, el 21 de abril de 1967, un acontecimiento que causó nuevo rubor a la CEE: el golpe de estado de los coroneles en Grecia, país con el que se mantenían relaciones privilegiadas en virtud del acuerdo de asociación de 1961. No obstante, también en este caso se optó por una actitud de moderación, hasta cierto punto esquiva, congelando las principales disposiciones del acuerdo de asociación, pero sin suspenderlo y garantizando la gestión corriente de las obligaciones recíprocas⁹⁴. Aún tendrían que transcurrir algo más de dos décadas para que la CEE, ya convertida en Unión Europea, especificara e integrara en su corpus jurídico una serie de criterios políticos como base de toda negociación con un tercer país. Y el debate aún no concluiría ahí.

⁹⁴ S/A: *La Grèce et la Communauté européenne*. Atenas, Dirección de Asuntos Comunitarios, 1980, pp. 15-17.