

EL ACUERDO PREFERENCIAL DE ESPAÑA CON LA CEE (1970). UN ANÁLISIS COMPARADO DESDE LA ÓPTICA ESTADOUNIDENSE*

Misael Arturo López Zapico

**(Investigador colaborador Instituto Franklin-UAH /
UNED. Centro asociado de Asturias)**

m.artzapico@gmail.com

RESUMEN

La presente comunicación está orientada a presentar un análisis del proceso de gestación del acuerdo preferencial firmado por España y la CEE en 1970 atendiendo al modo en que las negociaciones fueron observadas por Estados Unidos. Como principal socio comercial de España la superpotencia revisó con cuidado las implicaciones de un tipo de acuerdos que, aunque no parecían compatibles con las disposiciones del GATT, eran utilizados por las Comunidades Europeas para tender vías comerciales y diplomáticas con los países mediterráneos.

La revisión de la documentación gubernamental norteamericana deja al descubierto que las motivaciones políticas acabaron oscureciendo los términos económicos del debate. Por ello planteamos un esquema doble que nos permita por un lado, estudiar el debate que se produjo en el seno de la administración Nixon y por el otro, presentar una comparativa superficial con lo que sucedió para un caso como el de Israel que, con determinados matices, se asemejaba al español.

Palabras Clave

CEE, Acuerdo Preferencial, España, Israel, EEUU

* Archivos consultados: National Archives at College Park (NACP) y Nixon Presidential Materials Staff, College Park, Maryland (NPMS). Acrónimos: Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), Bureau of European Affairs (BEA), Central Foreign Policy Files (CFPF), Comunidad Económica Europea (CEE) o la Asociación Europea de Libre Comercio (EFTA), Consejo de Seguridad Nacional (NSC), European Lot Files (ELF), Embajada Americana (AmEmbassy), Foreign Relations of the United States (FRUS), National Security Council (NSC), National Security Decision Memorandum (NSDM), National Security File (NSF), National Security Study Memorandum (NSSM), Office of Western European Affairs (OWEA), Organización de las Naciones Unidas (ONU), Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), Organización Europea para la Cooperación Económica (OECE), Política Agraria Común (PAC), Programa estadounidense de Inversión extranjera (FDIP), Record Group 59, General Records of the Department of State (RG 59), Record Group 273, Records of the National Security Council. 1947-1969 (RG 273), Records of the National Security Council (RNSC) y Subject File (SF).

INTRODUCCIÓN

La firma en 1953 de los Acuerdos de Madrid con Estados Unidos, junto a la del Concordato entre el gobierno español y la Santa Sede, parecían romper definitivamente un aislamiento derivado de la estrecha vinculación del Régimen con las potencias del Eje, que lo habían convertido al finalizar la segunda guerra mundial en un vestigio de un incómodo pasado común.¹ Ante ese rechazo internacional de carácter generalizado, la dictadura franquista, en aras de purgar lo que Ángel Viñas ha denominado su pecado original, se encomendó a dos principios básicos: mantener firme el timón, cediendo solo en cuestiones no prioritarias a la espera de que amainara la tormenta y potenciar su pasado anticomunista, fiándolo todo a la ruptura de la Entente soviético-norteamericano.²

Este adverso contexto fue hábilmente utilizado por el dictador para reforzar su autoridad en el interior, presentándose como una víctima ante la condena de las Naciones Unidas y la exclusión de España no solo de este organismo sino de las principales iniciativas promovidas tanto para la reconstrucción de la economía europea como para garantizar la defensa común de Occidente.³ El inicio de la Guerra Fría acabó premiando las tácticas dilatorias de un general Franco únicamente preocupado por mantenerse en el poder. Sin embargo, el precio para la sociedad española resultó altamente lesivo pues no solo se prolongó una dictadura que negaba las más mínimas libertades individuales sino que también se aplazó la recuperación económica del país y se produjo una cesión de amplias cotas de soberanía por parte de un gobierno que, paradójicamente, afirmaba defender como ningún otro los intereses nacionales de España.

Como ha demostrado la historiografía especializada, el abrazo norteamericano resultó esencial para el desarrollo de la economía española pues, aunque la relación se plantease en 1953 en términos prácticamente de vasallaje, se produjeron externalidades positivas entroncadas, en mayor o menor medida, con los pactos y que se prolongaron durante las décadas posteriores, sobrepasando con creces las ayudas recibidas para garantizar la operatividad de las bases.⁴ Con todo, pese a que el aval estadounidense permitió a la dictadura incorporarse de forma activa a las instituciones de Bretton

¹ Para una aproximación a la política exterior del franquismo durante este periodo véase Portero y Pardo, 2007: 287-406.

² La obra de referencia para las relaciones hispano-norteamericanas durante este periodo es la de Viñas, 2003.

³ Una visión general sobre el aislamiento diplomático del franquismo tras el fin de la Segunda Guerra Mundial lo encontramos en Portero, 1989. Para una contextualización sobre la reordenación del sistema internacional y los efectos en Europa de las políticas de reconstrucción véase Judt, 2006, y desde un punto de vista económico Eichengreen, 2007. Una completa aproximación al ámbito español es la realizada por Guirao, 1998.

⁴ Véase Calvo, XIX (2001): 253-275; García Ruiz, 1 (2002): 8-29; Puig y Álvaro, 1 (2002): 8-29; Delgado, 21 (2003): 231-276; Puig, 2005: 181-205; y Álvaro, 17 (2011): 13-25.

Woods y a la OECE, condición necesaria para rectificar el agotado proyecto económico franquista a través del plan de estabilización de 1959, la dictadura hubo de asistir como un mero observador al arranque del proceso de construcción europea.⁵

Si tradicionalmente para España su imbricación en Europa había generado intensos debates que impregnaban todos los aspectos desde lo meramente cultural a lo político y económico, el ostracismo propiciado por el rechazo de las democracias europeas condicionó que la preocupación no se cifrara entonces, como ocurría en otras naciones vecinas, en términos de federalistas o funcionalistas sino entre detractores del europeísmo y aquellos que lo abrazaban por diversas razones.⁶ La exclusión de España de la firma del Tratado de Roma no hizo más que reafirmar en sus recelos a Franco y a Carrero Blanco quienes, prefiriendo continuar apostando por unos Estados Unidos mucho más acomodaticios en lo tocante a la ausencia de libertades políticas.⁷ Circunstancia que favoreció que el binomio atlantismo y europeísmo adoptara para el caso español ciertas particularidades, así como que buena parte de la sociedad civil identificara a Europa como epítome de libertad frente a la “complicidad” norteamericana con la dictadura.⁸

No obstante, las necesidades derivadas del giro económico promovido por los tecnócratas para sustentar sobre unas bases firmes el proceso de occidentalización iniciado en 1953 y la evidencia de que, ante iniciativas como la CEE o EFTA, España corría un serio riesgo de quedar aislada en un marco continental cada vez más integrado, obligaron al dictador a permitir iniciativas favorables a la aproximación hacia las Comunidades Europeas.⁹ Al empuje de los sectores opusdeistas y empresariales por promover una verdadera reintegración del país en la economía mundial se sumó también la política europea desplegada por Castiella quien buscó un acercamiento al Viejo Continente desde una perspectiva más ambiciosa, pretendiendo asegurar con ella un verdadero reconocimiento del potencial internacional de España.¹⁰

La solicitud formal de asociación remitida por el Régimen a la CEE en febrero de 1962, cuando la amenaza de la Política Agraria Común a las exportaciones españolas era ya una realidad no solo no prosperó sino que, como sostiene Charles Powell, tuvo como consecuencia que la dictadura cayera en una «trampa europea», al fijar una meta imposible de alcanzar salvo que se revertiera el déficit democrático del franquismo algo

⁵ Véase Ortega y Núñez, 2009: 57-82. En lo referente a las relaciones de la dictadura franquista durante el arranque de los procesos de integración y los primeros años de andadura de la Europa de los Seis, véase Moreno Juste, 1998.

⁶ Moreno Juste, 22 (2000): 95-133.

⁷ Powell, 49 (2003): 81-119.

⁸ Véase López Gómez, 10/1 (2014): 74-89.

⁹ Para un relato pormenorizado del proceso de acercamiento de España a Europa y su posterior integración en la CEE véase Crespo, 2004.

¹⁰ Pereira, 2007: 243-269.

que, en la práctica, era casi lo mismo que esperar su desaparición.¹¹ Desechada la vía política, las exigencias económicas que marcaba el proyecto desarrollista impedían que España pudiera cejar en su empeño de alcanzar un entendimiento con la CEE por lo que los esfuerzos se concentraron en salvar las dificultades mediante la negociación de un acuerdo limitado a cuestiones de carácter comercial y tarifarias que también pudiera resultar atractivo para un grupo de los Seis que, a su vez, no deseaba renunciar a un mercado español en crecimiento.¹² Comienza, de este modo, el camino hacia la firma del acuerdo preferencial de 1970 el cual no estuvo exento de complicaciones y que, progresivamente, fue poniendo de manifiesto la imposibilidad de que el proyecto exterior impulsado por Castiella pudiera llegar a fraguar pues implicaba transformaciones de cierto calado que la dictadura no estaba dispuesta a introducir. Al mismo tiempo, la vía del acuerdo resultó ser, por ende, el triunfo de los planteamientos economicistas de los tecnócratas, viables mientras la coyuntura fue favorable pero que, como el tiempo se encargó de demostrar, carecían de empuje y de legitimidad para liderar un cambio hacia la plena liberalización política o socioeconómica que demandaba gran parte de la sociedad española.

OBJETO DE LA COMUNICACIÓN Y CARACTERIZACIÓN DE LAS FUENTES

Pese a que ya contamos con valiosos trabajos que han estudiado el proceso negociador que condujo al acuerdo preferencial de 1970 –algunos incluso desde el punto de vista de los protagonistas directos–, así como con análisis sobre los efectos que tuvo el mismo para la economía española, consideramos que existe la posibilidad de mejorar el conocimiento sobre la materia si apostamos por ampliar el ámbito de observación para introducir el punto de vista de un agente externo, pero de suma importancia, como es el caso del gobierno estadounidense.¹³ Sin llegar al extremo de afirmar que el uso de fuentes norteamericanas pueda darnos acceso a una visión netamente objetiva pues, de hecho, la superpotencia tenía intereses económicos y políticos –en ocasiones contrapuestos– que afectaban tanto a sus relaciones con España como con las Comunidades Europeas, creemos que su manejo puede ser

¹¹ Powell, 49 (2003): 81-119.

¹² Bassols, 2007a: 217-242.

¹³ Podemos mencionar, entre otros trabajos, los de Alonso y Barcia, 1970; Tamames, 1972; Tovias, 1974; Bassols, 2007b; Guirao, 2008: 127-150.

relevante para obtener datos e informaciones de interés que no nos proporcionan los documentos de las partes directamente implicadas.¹⁴

Para la elaboración de la presente comunicación recurriremos preferentemente a los fondos del Departamento de Estado y del Consejo de Seguridad Nacional así como a las colecciones pertenecientes a la Nixon Library. Aunque los resultados de nuestra investigación resultan todavía parciales y las conclusiones aquí alcanzadas estén abiertas a revisión, consideramos que nuestra comunicación realiza aportaciones en al menos dos ámbitos. Por un lado, escrutar el acuerdo preferencial de 1970 desde la óptica norteamericana sirve para que el caso español, aunque de un interés menor desde la perspectiva transatlántica, pueda también quedar encajado en la línea de estudios más generales sobre la postura de Estados Unidos hacia el proceso de integración europea. Por el otro, la documentación primaria de los organismos gubernamentales norteamericanos sirve también para ensayar un enfoque de corte comparativo dado que las repercusiones del acuerdo preferencial entre España y la CEE son analizadas en un contexto más amplio que contempla no solo los efectos económicos desde un punto de vista bilateral sino que incluye también valoraciones sobre acuerdos análogos con otros países de la cuenca mediterránea y las consecuencias que tendría una eventual generalización de los mismos.

En definitiva, a partir de la consulta de estos expedientes podemos comprobar hasta qué punto las presiones por parte de los estamentos militares norteamericanos para seguir disfrutando de las bases militares ubicadas en España, junto al criterio de Henry Kissinger, explican las reticencias de la administración Nixon a tomar represalias frente al acuerdo hispano-comunitario de 1970 en franca oposición al criterio de las agencias económicas estadounidenses.¹⁵ Una primacía de la política que parece verificar las tesis de Geir Lundestad sobre el modo en que el gobierno estadounidense encaró el reto que suponía un Mercado Común en expansión.¹⁶ Al menos hasta que en 1971 los ya inasumibles problemas económicos que lastraban a la superpotencia llevaron a Richard Nixon a modificar esta pauta de actuación, haciendo saltar por los aires el sistema de Bretton Woods.¹⁷ La postura del presidente republicano en política monetaria, sumada a las acusaciones de que el comportamiento de los europeos no había sido leal en materia comercial y al fracaso del publicitado

¹⁴ Sobre todo si tenemos en cuenta la actual situación de los archivos españoles y la imposibilidad de acceder a documentos oficiales para este periodo como destacan Niño y Sanz, 34 (2012): 309-342. Por ello, el uso de fuentes extranjeras para analizar aspectos de la reciente historia de España que van más allá del ámbito puramente bilateral se ha convertido en una constante en nuestra historiografía.

¹⁵ López Zapico, 2013.

¹⁶ Lundestad, 1998.

¹⁷ Aunque todavía se mantiene el debate en torno a las profundas reticencias que generó el arranque de la CEE en Washington, nos sumamos al criterio de quienes sostienen que fue el deterioro de la economía norteamericana, en el declive de la edad dorada, el que marcó definitivamente un punto de inflexión en las relaciones transatlánticas. Los diversos argumentos y puntos de vista en Romero, 1993: 155-181; Lundestad, 1998; Trachtenberg, 2003, y Larres, 2009: 151-182.

“Año de Europa” son argumentos suficientes como para afirmar que las relaciones con la CEE se habían efectivamente enturbiado.¹⁸ De ahí la conveniencia que tiene volver a repasar, desde los postulados arriba mencionados, la forja del acuerdo preferencial de 1970 para dejar asentadas las bases para posteriores trabajos que quieran profundizar en el recorrido que tuvo el mismo hasta la definitiva adhesión de España a la CEE.

ESPAÑA, ESTADOS UNIDOS Y LA CEE DURANTE LOS AÑOS

60

Aunque no sin dificultades, las bases del fuerte crecimiento que experimentó la economía española quedaron asentadas a partir de las disposiciones adoptadas en el marco del Plan de Estabilización. Un modelo desarrollista que también se benefició de causas exógenas y que estuvo cimentado en una triada conformada por las remesas de los inmigrantes, el turismo y la inversión directa extranjera.¹⁹ En este último aspecto, así como en el ámbito comercial, el protagonismo de Estados Unidos experimentó un claro incremento tras la firma de los acuerdos de 1953, tomando ventaja de las posibilidades de hacer negocios con un país que ofrecía un contexto político estable y que, pese a las limitaciones derivadas del mantenimiento del intervencionismo estatal, pudo por fin aprovecharse del clima de mayor colaboración internacional característico de la edad dorada.²⁰

Para el tema que aquí nos concierne las medidas liberalizadoras promovidas por los tecnócratas se complementaron con la aprobación, en mayo de 1960, de un nuevo arancel de aduanas que, a pesar de su carácter proteccionista, sirvió para actualizar los mecanismos comerciales y que el sector español estuviera en condiciones de converger con los utilizados a nivel internacional.²¹ Esta integración fue clave en el proceso de apertura exterior del país al ofrecer cobertura para alcanzar acuerdos comerciales con terceros y favorecer el aumento de las transacciones internacionales, por más que el mantenimiento de determinadas prácticas restrictivas continuara suponiendo un importante lastre.²² Cabe resaltar que en 1963 España se sumó al GATT si bien sometida a unas condiciones arancelarias transitorias, dado su estatus de país en desarrollo, con vistas a ser revisadas con posterioridad. La traducción a cifras de estos movimientos comerciales sirve para detectar la consolidación de una tendencia comenzada a mediados de los años cincuenta y que acabó por situar a Estados Unidos

¹⁸ Véase Hanhimäki, 2004.

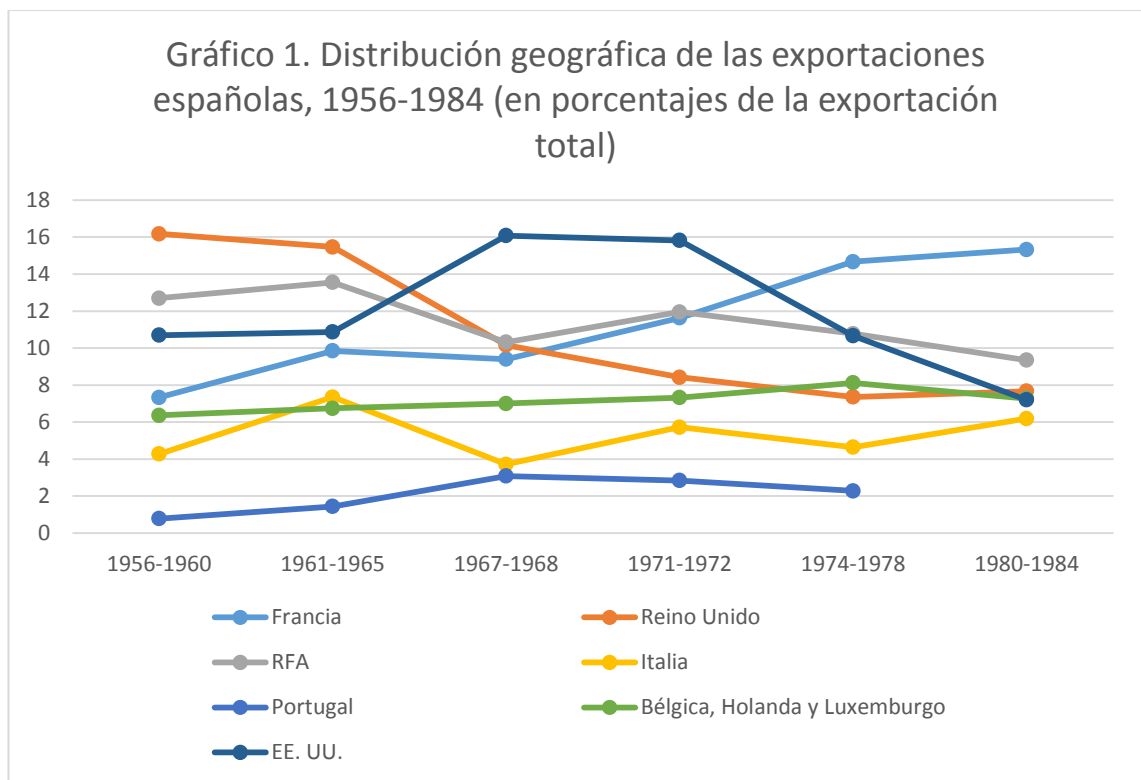
¹⁹ Serrano y Pardos, 2002: 369-395.

²⁰ Véase Calvo 67/3 (2007): 740-767. Sobre el liderazgo norteamericano de la inversión directa en España durante este periodo véase Tascón, 2008: 53-75; y Álvaro, 7 (2011): 358-368.

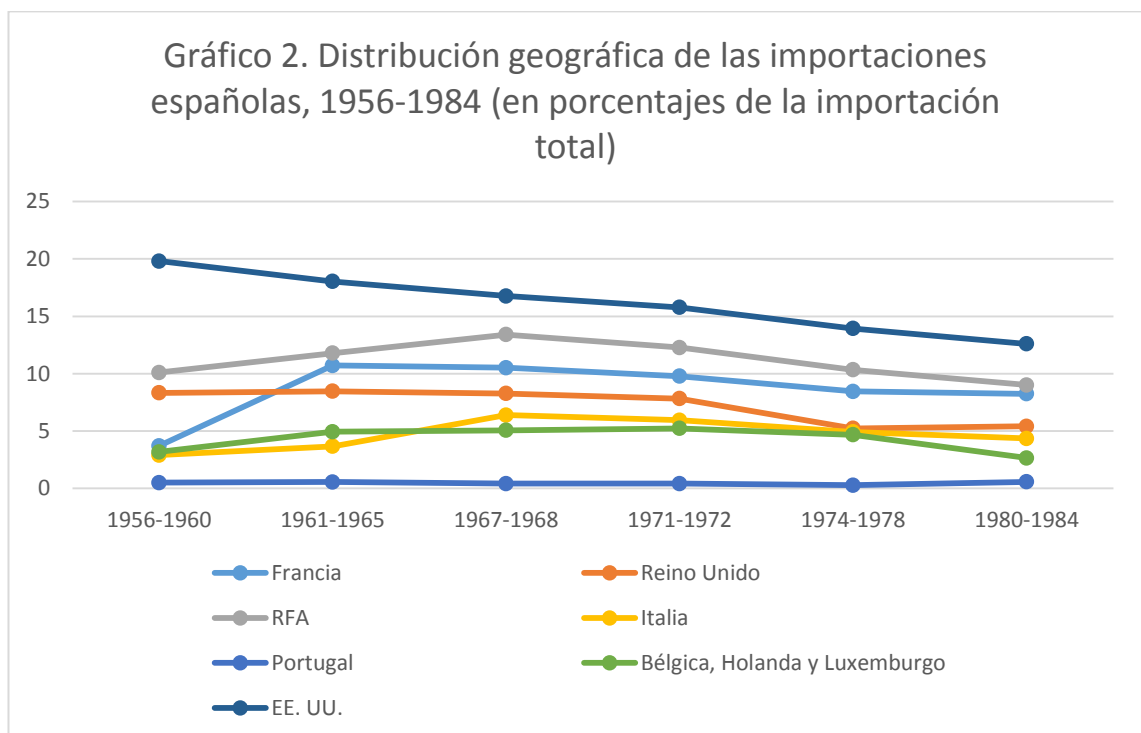
²¹ Fernández Navarrete, 30 (2005): 49-78.

²² Véase Palafox, 49 (2003): 161-184; y Alonso, 1993: 383-478.

como el principal socio en los intercambios bilaterales hasta comienzos de la década de los ochenta, tal y como observamos en los siguientes gráficos.



Fuente: Elaboración propia a partir de Tena, 2005:573-644.



Fuente: Elaboración propia a partir de Tena, 2005:573-644.

Los datos precedentes nos permiten inferir, al margen del mencionado protagonismo estadounidense –basado en un claro desequilibrio que provocaba que la balanza comercial española arrojara para este periodo un continuo déficit que no siempre pudo quedar amortiguado por los diferentes mecanismos compensadores–, que para España el área económica que conformaba la CEE era la más dinámica.²³ Sin embargo, en el afán del gobierno franquista por acercarse a Europa existían motivaciones que rebasaban las cuestiones comerciales, por más que fuera el inicio de las negociaciones de acuerdos de asociación entre la Comunidad y países mediterráneos como Grecia o Turquía, sin olvidar el arranque de la PAC, las que llevaron definitivamente a Exteriores y a los ministerios económicos a explorar esa vía y lograr vencer las reticencias del dictador.

Se abre pues un proceso de acercamiento que se plasma en 1962 con la remisión, por parte de Castiella, de una carta dirigida al Presidente del Consejo de Ministros de la CEE en la que expresaba la solicitud de España para que su candidatura a una asociación que pudiera conducir a la plena integración fuera considerada por los organismos comunitarios. Un esfuerzo infructuoso dado que la misiva no obtuvo el resultado esperado, quedando el europeísmo del gobierno español muy cuestionado por la reacción de la dictadura ante el encuentro en Múnich –en el marco del Congreso del Movimiento Europeo– de representantes del exilio con delegados procedentes del interior de España.²⁴

Las razones de este rechazo no deben imputarse exclusivamente al carácter dictatorial del Régimen –siguiendo los presupuestos de la doctrina Birkelbach– sino que también han de ser puestas en relación con el equilibrio de poderes existente en el seno de la CEE, los dispares proyectos políticos y económicos de los países miembros que quedaron al descubierto durante la crisis de la silla vacía o los problemas que presentaba una posible ampliación de la Europa de los Seis con la entrada de socios con tanto peso como el Reino Unido.²⁵ La falta de respuesta por parte de las Comunidades Europeas reforzó las suspicacias hacia las mismas de Franco quien, frente al criterio de Castiella, determinó mantener la vinculación del Régimen con Estados Unidos mediante la prórroga en 1963 de los convenios bilaterales durante otros cinco años.²⁶ No obstante, el modelo desarrollista precisaba encontrar una aproximación al ámbito comunitario al igual que el emergente mercado español y las oportunidades de negocio convertían a España en un objetivo atractivo para los intereses económicos de los

²³ Viñas *et al.*, 1979, vol. 2: 1.168 -1.359

²⁴ Satrústegui, 1993.

²⁵ Véase Powell, 49 (2003): 81-119; y Contreras, 2007: 119-142.

²⁶ Pardo, 2007: 307-381.

países miembros.²⁷ De ahí que en 1964 el ministro Castiella reiterara la petición española ante la CEE, encontrando una mejor acogida de cara a plantear una serie de conversaciones de carácter exploratorio para hallar puntos comunes en materia económica. Las mismas se prolongaron durante tres años, estando mediatizadas tanto por los problemas internos que atravesaba el proyecto europeísta como por los cambios políticos experimentados tras la remodelación ministerial de 1965 que sirvió para verificar el ascendiente de López Rodo y sus discípulos.

Esta primacía de los expertos técnicos ligados a la Comisaría del Plan de Desarrollo tuvo también sus efectos en las negociaciones con la CEE, acabando por arrinconar las iniciativas capitaneadas desde Exteriores. El nombramiento de Alberto Ullastres como embajador ante las Comunidades Europeas supuso el triunfo del pragmatismo tecnocrático que apostaba por mejorar las condiciones comerciales de España sin buscar otra clase de encaje que rebasara los límites de un acuerdo preferencial, tal y como hubieran preferido desde el palacio de Santa Cruz. En puridad, la apuesta por las tesis posibilistas reflejaba así mismo que la llama de Castiella estaba a punto de consumirse. Máxime cuando buscó presentar una verdadera batalla diplomática ante el gobierno norteamericano con el fin de exigir que los acuerdos bilaterales próximos a expirar solo fueran renovados en unas condiciones mucho más ventajosas para España.²⁸ Su maximalismo llegó a incomodar profundamente a determinados sectores del Régimen y aumentó aún más la animadversión que Carrero Blanco sentía hacia el titular de Exteriores con quien mantenía un contencioso abierto por sus discrepancias sobre el proceso descolonizador español.

El acuerdo preferencial con la CEE comenzó a negociarse en 1967 pero las dificultades que implicaba armonizar los intereses arancelarios de ambas partes impidieron que, a la altura de 1969, se hubiera alcanzado ninguna resolución. Por tanto, cuando en noviembre de 1968 se produce la victoria electoral de Richard Nixon, la nueva administración recibía una herencia no demasiado benigna en lo referente a las relaciones hispano-norteamericanas y habría de tener que reconducir la situación, teniendo muy presente el resto de frentes abiertos por la política exterior franquista así como las propias limitaciones que experimentaba la capacidad de maniobra del gigante estadounidense a efectos presupuestarios. Cobra por eso especial relevancia repasar el modo en que el gobierno estadounidense observó el entendimiento entre España y las Comunidades Europeas tanto en clave bilateral como en un contexto más amplio, ante la eventualidad de que este tipo de acuerdos pudieran llegar a generalizarse.

²⁷ Sobre estas cuestiones véase Martín de la Guardia y Pérez Sánchez, 2002; y Gil Pecharromán, 2011.

²⁸ Pardo, 22 (2004): 137-183.

LA NEGOCIACIÓN DEL ACUERDO DESDE LA ÓPTICA ESTADOUNIDENSE

Ya en un informe remitido por el representante norteamericano ante las Comunidades Europeas al Departamento de Estado en 1966 se calificaba como problema la empresa española destinada a estrechar sus relaciones con la CEE.²⁹ En el mismo se repasaba el margen de maniobra que dejaba el articulado del Tratado de Roma para los acuerdos de asociación orientados a la adhesión –que eran los que ya habían alcanzado Grecia y Turquía, si bien el proceso de adaptación de esta última se antojaba complejo–, los acuerdos puramente comerciales como el firmado por Israel o los acuerdos que establecían condiciones comerciales de carácter preferencial y que, por entonces, se limitaban a los territorios de ultramar y Nigeria. Tras explicitar la conducta estadounidense respecto a Europa Occidental y justificar su oposición a proyectos como la EFTA –por ser nocivos para sus intereses comerciales pero, sobre todo, porque no contribuían a garantizar los objetivos políticos y de seguridad de la potencia para esta área–, el informe entra a valorar *in extenso* la cuestión española. En el documento queda atestiguada la existencia de discrepancias en el seno del gobierno español sobre el modo en que debía traducirse la aproximación a la CEE pero, dadas las dificultades que conllevaban las cesiones de soberanía que implicarían una asociación y la consideración hispana de que sus industrias no iban a poder competir en el Mercado Común al menos hasta que transcurrieran varios años, se concluía que:

A preferential trading agreement with the EEC appears to be a more probable Spanish objective. In this type of limited agreement, political considerations could be minimized and economic difficulties could be controlled and specifically offset by economic benefits.³⁰

A la luz de los acontecimientos posteriores, este informe cobra especial valor pues elabora unos argumentos y unas pautas de actuación que serán repetidas con pocas variaciones tres años después. Así, refleja la preocupación de que este acuerdo preferencial pudiera sentar un precedente, al tiempo que manifiesta que era dudoso que el mismo pudiera llevar a una liberalización de las políticas económicas de España lo suficientemente relevante como para justificar el daño que experimentarían los intereses comerciales norteamericanos, citando como ejemplo la competencia que sufrirían sus exportaciones de frutas y vegetales a la Europa de los Seis frente a los

²⁹ US Mission to the European Communities, «EEC External Relations: Spain», 23 de septiembre de 1966. NACP, RG 59, Policy Planning Council (S/PC), Policy Planning Staff (S/P), Subject & Country Files, 1965-69, Spain, Box 307.

³⁰ *Ibidem*.

productos españoles. Además, dada la insistencia del Régimen por articular una relación más estrecha con la CEE una oposición frontal por parte estadounidense solo podría mantenerse a expensas de poner en riesgo sus intereses políticos y militares en España. Un saldo, pues, negativo que invitaba a mantener una postura neutral y que asumía que solo una vía hacia la adhesión plena en el futuro –previsiblemente ya en el postfranquismo– podría conducir a la implementación de cambios económicos deseables desde el punto de vista bilateral.

La embajada norteamericana en Madrid se presenta igualmente como una fértil fuente de información para nuestro estudio, como demuestra el informe anual remitido en 1967 desde la legación en el que se afirmaba que la inmovilidad política del franquismo continuaba ofreciendo argumentos a aquellos que se oponían al ingreso de España en la OTAN o la CEE lo que tenía, según su punto de vista, una llamativa implicación:

Conversely, those, including ourselves, who believe that closer integration into Europe and the Atlantic Community would help hasten peaceful political evolution in Spain and heighten the chances of an orderly transfer of power after Franco were deprived of some debating points.³¹

No menos interesante es otro juicio que introducen los analistas de la embajada, en este caso acerca del comportamiento económico durante el ejercicio 1966. Por más que corroboren que Estados Unidos había alcanzado el liderazgo como principal país exportador hacia España, el retraso de la apertura de las negociaciones con las Comunidades Europeas, sumado al empeoramiento de los desequilibrios domésticos y exteriores, propiciaba que los objetivos norteamericanos hubieran experimentado en esta dimensión un menor progreso que en años anteriores. Queda por tanto de relieve la dualidad de propósitos de las estrategias del gobierno estadounidense para España; por un lado, los proyectos para garantizar la estabilidad y, por ende, la continuidad de las bases y, por el otro, la necesidad de encontrar una política económica más favorable a los fines de la superpotencia.

En un par de cables que contenían sendos estudios de semejantes características al precedente, pero fechados al año siguiente, se observa una clara continuidad. En el primero de ellos se incluye una nota sobre los logros de la política exterior franquista, sosteniendo que era una lástima el escaso avance en la dirección europeísta ya que los sectores más progresistas –dentro y en los márgenes del régimen– apostaban por

³¹ Airgram from American Embassy Madrid to Department of State, «US policy Assessment», 30 de junio de 1967. NACP, RG 59, CFPF, Political & Defense, POL 1 SP 1/1/67, Box 2493

Europa como una garantía de futuro y desligaban este acercamiento de cualquier clase de pretensión sobre el sempiterno contencioso de Gibraltar:

Por una parte, España sí consiguió –contrariamente a casi todas las predicciones– obtener un mandato de negociación de la CE durante 1967. Pero los términos de la oferta inicial de la CE fueron decepcionantemente limitados, y existe una amplia distancia entre esta y la contrapropuesta española presentada a finales de año. [...] Al mismo tiempo, ha surgido en algunos ámbitos la inquietud de que la división sobre la solicitud británica [...] inevitablemente paralizará la maquinaria de la organización en perjuicio de la solicitud de España.³²

El segundo era un reflejo tanto de los problemas que para Estados Unidos suponía diseñar una política respecto al acercamiento de España a las Comunidades Europeas sin que la cuestión de las bases acabara haciendo aparición como de las limitaciones de la política exterior franquista:

Spain has expended considerable effort to explain to Washington its own dilemma –the EC is unprepared to accept *ab initio* a firm association schedule, while leading Spanish officials supporting the approach to its Common Market consider some form of early commitment of supreme importance in seeking to assure a stable and liberal post-Franco transition. The United States has, however, remained by and large unconvinced of the merits of the Spanish case and has lumped Spain with non-European countries in its general opposition to the preferential trade agreements. Conflicting U.S. policies are thus, at present, working at direct cross purposes both with regard to one of our own most important policy objectives in Spain, as well as with regard to Spain's own chief international policy objective. Increasingly strained relations can be expected if this U.S. policy conflict is not resolved before the conclusion of the Spain/EC negotiations brings matters to a head.³³

Un largo pasaje que sirve para resumir las disyuntivas a las que se enfrentaba la diplomacia estadounidense para la cuestión comunitaria, las cuales hemos de poner en relación con la constante tensión –perfectamente reflejada Charles Powell para el tardofranquismo– entre la necesidad de contribuir a una liberalización de las formas políticas y económicas pero sin renunciar a garantizar el disfrute de las instalaciones militares en suelo español.³⁴ Ideológicamente, los norteamericanos se sentían generalmente más cercanos a los sectores empresariales –los cuales presionaban por

³² Véase De la Torre, 2011

³³ Airgram from American Embassy Madrid to Department of State, «US policy Assessment», 9 de mayo de 1968. NACP, RG 59, Central Foreign Policy Files, Political & Defense, POL 1 SP 1/1/67, Box 2493.

³⁴ Powell, 2011.

alcanzar una relación lo más estrecha posible con la CEE, sin temor a una liberalización política de carácter gradual– que a los grupos más retardatarios del franquismo, pero eran estos los que, con matices, parecían resultar más fiables a ojos del pentágono. Una compleja coyuntura que propició muchas veces el triunfo del continuismo o la inacción, –al margen de las maniobras ejecutadas en el seno del propio régimen– y que, junto a los intereses económicos estadounidenses, fundamentó una postura, en la práctica, neutral ante la aproximación de España a la Europa de los Seis.

En el filo del traspaso de poderes entre demócratas y republicanos, los servicios de inteligencia e investigación del Departamento de Estado seguían descartando que España pudiera acceder a un estatus de asociación a la CEE mientras Franco permaneciera en el poder, pero se mostraban más optimistas con las posibilidades que pudiera tener un eventual sucesor, que fuera un poco más liberal que el dictador, siempre que se solventara con anterioridad el problema que plantaba la adhesión británica.³⁵ La llegada del republicano Nixon al sillón presidencial estuvo acompañada del nombramiento como consejero presidencial de seguridad nacional del catedrático de Harvard Henry Kissinger, llamado a ser uno de los grandes muñidores de la acción exterior norteamericana durante el periodo y cuyos designios, como no podía ser de otro modo, también se cruzaron con la política hacia España desde los diversos puestos ocupados en las dos administraciones republicanas.³⁶ El papel de este último será muy destacado en la reorganización de todo el sistema de toma de decisiones de una superpotencia que tenía que atender a todo tipo de necesidades a nivel mundial bajo la constante presión de una complicada red de intereses y organismos, endógenos y exógenos, cuyos puntos de vista no siempre eran compatibles.³⁷

Uno de esos múltiples frentes abiertos era encauzar las negociaciones con España para renovar los acuerdos bilaterales ante la apuesta de Castiella por forzar al máximo sus bazas, incluso a costa de plantear una posible ruptura que no iba a ser tolerada desde las más altas instancias de la dictadura franquista.³⁸ En este enrarecido ambiente se colaban las conversaciones españolas con la CEE dirigidas por Ullastres y que parecían abocadas a la necesidad de abrir un segundo mandato ante la imposibilidad de alcanzar un consenso sobre el contenido del acuerdo preferencial.³⁹ Las dificultades

³⁵ Reseach memorandum, «the outlook for Spain», 6 de noviembre de 1968. NACP, RG 59, Central Foreign Policy Files, Political & Defense, POL 15-1 SP 1/1/68, Box 2490.

³⁶ No debe exagerarse el interés de Henry Kissinger por un escenario como el español al que observaba a través de un prisma mediatizado por tópicos y que, salvo momentos muy puntuales, consideraba un tema menor dentro de su repleta agenda de preocupaciones. A este respecto véase Powell, 2007: 19-71.

³⁷ Memorandum, «Review of the International Situation», 23 de enero de 1969, NACP, RG 273, Records of the National Security Council (RNSC), National Study Security Memorandum (NSSM), NSSM 9, Box 3.

³⁸ Pardo, 6, (2005): 11-41.

³⁹ Pecharromán, 2011: 149

derivaban de armonizar la postura española que aspiraba a que sus productos agrícolas pudieran exportarse al Mercado Común bajo unas condiciones ventajosas mientras que los Seis deseaban aprovechar la oportunidad de surtir a España con productos industriales a bajo precio. Gracias a las labores realizadas por los miembros de la embajada norteamericana en Madrid en su afán por pulsar la opinión de diversos economistas con responsabilidades de alto nivel en la administración franquista –Luis Ángel Rojo, Tomás Galán, Ángel Madroñero o Manuel Ortíz– conocemos de primera mano el estado de ese diálogo España-CEE a la altura de febrero de 1969 así como los diversos puntos de vista que convivían en el interior del régimen.⁴⁰ Del juicio de estos economistas, quienes también mencionan que los acuerdos que la CEE estaba negociando con Túnez y Marruecos podrían llegar a tener efectos adversos para los exportadores de cítricos españoles, se desprende que la apuesta europeísta era sobre todo una prerrogativa de los tecnócratas lo que tiene importancia dado que López Bravo iba a acabar sustituyendo al combativo Castiella al frente de Exteriores pocos meses más tarde. Sin embargo, para Washington la principal preocupación hasta entonces era retener el disfrute de las bases militares y en la estrategia diseñada para lograr ese objetivo el acuerdo preferencial aparecía contemplado en función a esos intereses.⁴¹ Por ello, todo el proceso de redacción del NSSM 46 dedicado a España resulta de gran relevancia pues, por más que al final se acabara imponiendo el criterio de quienes apostaban por la continuidad y las soluciones poco imaginativas, en su origen latía la necesidad de reevaluar la relación bilateral desde una perspectiva ampliada que incluyera las previsiones para el periodo post-franquista. ⁴² En lo referido a la economía una de las piedras de toque era la discusión sobre la posición que debería adoptar el gobierno estadounidense ante el acuerdo preferencial por lo que solicitaba a los distintos departamentos implicados que se pronunciaran sobre un total de cinco opciones: 1. Guardar silencio; 2. Elevar objeciones; 3. Oponerse al Acuerdo; 4. Aceptar las preferencias que conceda la CEE a España pero, o bien sin permitir preferencias inversas para las exportaciones hacia España, o bien que introdujera rebajas arancelarias para compensar a los Estados Unidos y a otros países por sus pérdidas comerciales; 5. Solicitar a la CEE que enmarcase el acuerdo de modo que facilitase

⁴⁰ Airgram from AmEmbassy Madrid to Department of State, «Views of four Spanish Economists on State of Emergency, Current Economic Situations, and other Issues», 13 de febrero de 1969, NACP, RG 59, CFPP, Political & Defense, POL 2 SP 1/1/67, Box 2488.

⁴¹ Airgram from AmEmbassy Madrid to Department of State, «U.S. Policy Objectives in Spain (abbreviated)», 21 de marzo de 1969, NACP, RG 59, CFPP, Political & Defense, POL 1 SP-US 1/1/67, Box 2493.

⁴² NSSM 46 from Henry A. Kissinger to Secretary of State, Secretary to Defense and Director of Central Intelligence, «Spain», 21 de abril de 1969; NACP, RG 273, RNSC, NSSM, NSSM 46, Box 6.

finalmente un acuerdo de libre comercio con España, el cual sería entonces compatible con el GATT.⁴³

La discusión sobre esta cuestión se prolongó durante los siguientes meses dado que existían fuertes disparidades entre las agencias económicas y los Departamentos de Estado y Defensa. Mientras que para las primeras era preciso bloquear este tipo de acuerdos, al considerarlos un riesgo para la posición estadounidense en el mercado mundial y un paso en falso que podría condicionar la relación político-económica de Estados Unidos y las Comunidades en el futuro, el Pentágono se inclinaba por supeditar las bases a cualquier otro tipo de intereses. A su vez, el Departamento de Estado hacía equilibrios buscando fórmulas con las que atender a las peticiones del resto de partes.⁴⁴

En junio de 1969 se acabó firmando una prórroga de los acuerdos bilaterales que permitía ganar tiempo a ambas partes y despejar la espinosa situación a la espera de que Castiella, cuya etapa en el Palacio de Santa Cruz estaba ya absolutamente amortizada, pudiera dejar paso a un sucesor menos obstinado.⁴⁵ Antes de que se produjera este relevo Nuño Aguirre de Cárcer, que había actuado como lugarteniente del Ministro durante las negociaciones, tuvo oportunidad de presentar ante los interlocutores norteamericanos sus quejas por la falta de apoyo que percibía por parte de la administración Nixon en materia comunitaria, advirtiendo que una oposición de Washington se traduciría en consecuencias políticas.⁴⁶ El desembarco de López Bravo en Exteriores parecía favorecer un nuevo arranque para el proceso negociador y los norteamericanos aspiraban a que, bajo la dirección de un hombre al que otorgaban un perfil mucho más amable que el de su antecesor, se rebajara la tensión de los meses precedentes.⁴⁷ No se equivocaron en exceso en sus cálculos los diplomáticos estadounidenses pues el nuevo ministro acabó adoptando una posición más acomodaticia, algo que no impidió que en su primer encuentro con el secretario adjunto Hillenbrand exhibiera con crudeza su posición sobre el acuerdo con la CEE, argumentando que Estados Unidos debería de mostrarse flexible con España teniendo

⁴³ «HAK Talking Points. NSSM 46 Spain», sin fecha, NPMS, NSF, IF, meeting files, Review Group meeting – US policy on Spain, Box H41.

⁴⁴ Memorandum C. Fred Bergsten to Col. Richard T. Kennedy, «Analytical Summary and Issues for Decision Review Group, Enlargement of the European Community: Implications for the US and Policy Options», 4 de mayo de 1970; NPMS, NSC, Institutional Files, Study Memorandums, NSSM 83 [3 of 4], Box H-166; y «NSSM 46 from Henry A. Kissinger to Secretary of State, Secretary to Defense and Director of Central Intelligence, Spain», 21 de abril de 1969; NPMS, NSC, Institutional Files, Study Memorandums, NSSM 46, Box H-147.

⁴⁵ Pardo, 6, (2005): 11-41.

⁴⁶ Memorandum of Conversation, «United States-Spanish Economic Cooperation», 14 de Julio de 1969, NACP, RG 59, ELF: BEA, OWEA, RRS 1949-76, Memcons 1969, Box 9.

⁴⁷ Memorandum for Mr. Henry A. Kissinger, «Spanish Cabinet Changes», 30 de octubre de 1969, NPMS, NSF, NSC, Country files Europe, Box 704 e Intelligence Note to the Secretary from George C. Denney, Jr. «Spain: Cabinet changes bring in Businessmen, technocrats and advocates of closer ties with Europe», 30 de octubre de 1969, NACP, RG 59, CFPF, Political & Defense, POL 15-1 SP 1/1/69, Box 2490.

en cuenta su favorable saldo en la balanza comercial bilateral y que el caso español tenía peculiaridades que lo hacían excepcional.⁴⁸ Las prioridades parecían pues haber cambiado y, en este sentido, aunque quizás resulte un tanto exagerada es muy gráfica una descripción debida a la embajada que sostiene que la CEE había relevado a Gibraltar como tema primordial de la acción exterior franquista.⁴⁹

A pesar de que, como explica uno de los protagonistas directamente implicados en el proceso, el acuerdo era realmente incompatible *stricto sensu* con la normativa del GATT, el argumentario español se construyó en torno a la idea de que, al contrario de lo que sucedía, por ejemplo, con el caso de Marruecos o Túnez, España sí que iba a cumplir el requisito incluido en el artículo XXIV que exigía fijar un calendario para alcanzar una unión aduanera; solo que lo haría en dos etapas diferenciadas, siendo la concesión de preferencias un proemio a la adhesión.⁵⁰ Por más que esta fundamentación fuera más allá del voluntarismo para convertirse en una “falsa verdad”, ofrecía a determinados círculos norteamericanos, como era el caso de la misión diplomática encabezada por Robert Hill en la capital de España, una suerte de salida que posibilitara poner en tela de juicio la conveniencia de ofrecer una oposición frontal al acuerdo preferencial.⁵¹

La reactivación de las discusiones en el seno del NSC, espoleadas no solo por la cuestión española sino también por el estudio de los efectos que para el comercio y las inversiones estadounidenses tendría el acceso del Reino Unido al Mercado Común, sirvió para dejar claro que las agencias económicas no estaban por la labor de aceptar la componenda presentada por el equipo de Ullastres.⁵² Para el Departamento del Tesoro no existían dudas sobre los perniciosos efectos que tendría una aceptación del acuerdo preferencial entre España y la CEE pues esta, aunque fuera tácita, dejaría sin argumentos a Washington para oponerse a otros casos semejantes por lo que incluso llegaron a barajar la remisión de un mensaje a Bruselas para obstaculizar el acercamiento.⁵³ De haberse seguido este comportamiento, que además contaba con el

⁴⁸ Telegram from AmEmbassy Madrid to Secretary of State, Assistant secretary Hillenbrand's conversation with Foreign Minister López Bravo, 12 de diciembre de 1969, NACP, RG 59, CFPF, Political & Defense, POL SP 1/1/68, Box 2493.

⁴⁹ Airgram from AmEmbassy Madrid to Department of State, «The Diplomacy of Foreign Minister Gregorio Lopez Bravo», 13 de febrero de 1970, NACP, RG 59, SNF, 70-73, Political & Defense, POL 15-1 SP 1-1-70, Box 2598,

⁵⁰ Bassols, 2007b.

⁵¹ Airgram from AmEmbassy Madrid to Department of State, «U.S. Policy Assessment», 8 de octubre de 1969; NACP, RG 59, CFPF, Political & Defense, POL 1 SP-US 1/1/67, Box 2493.

⁵² NSSM 79, «U.K. Accession to the European Community», 13 de octubre de 1969, NPMS, NSF, IF, Policy Papers, NSDM 43, Box H 214.

⁵³ Memorandum for Mr. Richard Pedersen (State), Mr. William I. Cargo (State), Mr. G. Warren Nutter (Defense), Mr. R. Jack Smith (CIA), Lt. Gen. F- T Unger (Joint Staff) and Mr. Haakon Lindjord (OEP), «U.S. Policy Toward Spain (NSSM 46)», 31 de diciembre de 1969; NACP, RG 273, RNSC, NSSM, NSSM 46, Box 6. Y memorandum to Mr. Hillenbrand from John R. Petty in Treasury on Spain and the EC, 13 de enero de 1969 [sic], NACP, RG 59, ELF: BEA, OWEA, Records Relating to Spain, 1949-76, Economic Affairs Jan-May Spain ECIN (Economic Integration) 1970, Box 11.

aval del Departamento de Comercio, las relaciones hispano-norteamericanas hubieran sufrido un serio revés. Por este motivo, los colaboradores de Kissinger señalaron la conveniencia de explorar hasta qué punto podría llegar a ser efectiva una oposición activa planteada por Estados Unidos y, sobre todo, si el escenario tan apocalíptico planteado por las agencias económicas tenía visos de realidad.⁵⁴ Las discusiones en el seno del grupo de trabajo del NSC con respecto al acuerdo preferencial se prolongaron en el albor de 1970 sin que se alcanzara ningún avance significativo. Merece la pena rescatar la aportación de Carl J. Gilbert, a la sazón Representante Especial para Negociaciones Comerciales, para quien el gobierno debía oponerse al acuerdo salvo que pudiera demostrarse su compatibilidad con el GATT y que exponía del siguiente modo la importancia que tenía, según su criterio, la resolución que Estados Unidos planteara al caso español:

It is true, as the draft points out, that the EC has in the past “entered into a long list of preferential agreements”. It should be pointed out, however, that except for Greece and Turkey which were Association Agreements (with long transition periods) all of the previous agreements were with LDCs [Least Developed Countries], most of which were former territories. The proposed Spanish agreement, if entered into, will be the first with a somewhat developed country, not a former territory, clearly denominated a “preference agreement” with no pretense of association, and the first of a new long list actually under negotiation (Israel, Lebanon, Malta) or contemplated, Austria and much of EFTA and even, rumored, Argentina. This is a precedent setting case [subrayado en el original].⁵⁵

Finalmente, pese a este tipo de advertencias, acabaron primando los deseos de los militares –que no consideraban problemático que España alcanzara un acuerdo con la CEE– así como la postura defendida por Henry Kissinger.⁵⁶ Por este motivo, en el contenido del National Security Decision Memorandum 43, destinado a establecer la política hacia España, se dejaba al margen de la negociación para la renovación de los acuerdos bilaterales lo referido a las Comunidades Europeas.⁵⁷ Hubo que esperar hasta marzo para que, mediante el NSDM 45, quedara reflejada la determinación presidencial a oponerse al acuerdo preferencial en aquellos términos a no ser que

⁵⁴ Memorandum for Mr. Kissinger from Arthur T. Downey, «Spain», 29 de diciembre de 1969, NPMS, NSF, IF, Study Memorandums, NSSM 46, Box H147.

⁵⁵ Memorandum for Jeanne W. Davis, «EC-Spanish Preferential Agreement – NSSM 46», 27 de enero de 1970, NPMS, NSF, Institutional Files, Policy Papers, NSDM 43, Box H- 214.

⁵⁶ Memorandum for Mr. Richard Pedersen (State), Mr. William I. Cargo (State), Mr. G. Warren Nutter (Defense), Mr. R. Jack Smith (CIA), Lt. Gen. F. T. Unger (Joint Staff) and Mr. Haakon Lindjord (OEP), «Revised Paper on U.S. Policy Toward Spain», 27 de enero de 1970, NACP, RG 273, RNSC, NSSM, NSSM 46, Box 6.

⁵⁷ NSDM 43, «US Policy Toward Spain: Base Negotiations», 20 de febrero de 1970, NPMS, NSF, NSC, Institutional Files, Study Memorandums, NSSM 179, Box H-199.

podiera ser presentado como compatible con los requerimientos del GATT.⁵⁸ A simple vista podría parecer que esto suponía un varapalo para las aspiraciones españolas pero, sin embargo, las mismas no llegaron a peligrar realmente.⁵⁹ No ya solo porque el margen de actuación de Washington en la materia estuviera limitado por la autoridad de Bruselas sino, sobre todo, porque la diplomacia franquista, con López Bravo a la cabeza, siguió defendiendo a macha martillo que el acuerdo podía perfectamente conciliarse con las exigencias norteamericanas pues los términos del acuerdo llevaban implícitos que tras una primera fase el desarrollo natural del mismo llevaría, como mínimo, a una unión aduanera.⁶⁰

En el fondo de esta ceremonia de la confusión generada por la burocracia estadounidense, de la que supo aprovecharse la dictadura, latía la convicción de Kissinger de que una Europa unida era la mejor forma de que se cumpliesen los objetivos geoestratégicos norteamericanos.⁶¹ De ahí que frente a unos cálculos de las agencias económicas, que consideraba cortoplacistas e incluso irresponsables, opusiera la necesidad de que fueran los intereses políticos los que primasen sobre cualquier otro criterio.⁶² Se trataba de una orientación compartida por Nixon quien, tal y como afirmó durante una entrevista con el presidente francés Pompidou, era consciente de que la economía estadounidense iba a tener que afrontar serias dificultades ante el aumento de la competencia europea pero:

The President [Nixon] said he took the long view that a strong productive European Community including the United Kingdom is in the interest of world peace and stability. The U.S. would have to pay some costs from achieving this bigger goal and the President did not agree with those who rejected this point.⁶³

⁵⁸ NSDM 45, «U.S. Policy», 2 de marzo de 1970; NPMS, NSF, NSC, SF, NSDM 1-50, Box 363.

⁵⁹ De hecho, pocos días después de la aprobación del NSDM 45 el Departamento de Estado solicitó al Presidente que flexibilizara su postura en aras de facilitar las negociaciones con España sobre las bases, ofreciendo un periodo de gracia de tres años para que el régimen lograra adaptar el acuerdo a los mandatos del GATT. «Summary of NSDM 45 activities, 45-14» marzo de 1970, NPMS, NSF, Institutional Files, Records of the Staff Secretary, NSDM 45, Box H-287.

⁶⁰ Memorandum of conversation «A new US-Spanish Agreement», 18 de marzo de 1970, NACP SNF, Political & Defense, DEF 15-4 SP-US 1/1/70, Box 1796. Argumentos repetidos con pocas variaciones por el embajador español en Washington y Raimundo Bassols ante el subsecretario para asuntos económicos Samuels que se mostraba renuente ante la poca concreción de los mismos. Telegram from Department of State to AmEmbassy Madrid, «US-Spanish Base negotiations», 11 de abril de 1970, NACP SNF, Political & Defense, DEF 15-4 SP-US 1/1/70, Box 1796.

⁶¹ Por no mencionar que el entonces asesor presidencial sostenía que la integración económica europea estaba beneficiando al comercio mundial y a las exportaciones norteamericanas en lugar de dañarlas como algunos temían. Véase Kissinger, 1979: 381.

⁶² Para ello ideó un mecanismo en el seno del NSC que le permitía arrinconar esas voces díscolas y garantizar que los planteamientos económicos no pudieran llegar a comprometer su diseño de la acción exterior. Como de forma tremendamente gráfica él mismo reconoce, no estaba dispuesto a poner en riesgo las bases o los vínculos con la España post-franquista por adoptar medidas proteccionistas para satisfacer las demandas de la industria textil o del calzado. Véase Kissinger, 1979: 427-428.

⁶³ Memorandum of conversation, 26 de febrero de 1970; FRUS, Volume III, Foreign Economic Policy; International Monetary Policy, 1969-1972, Washington, D.C., U.S. GPO, 2001, pp. 91-92.

No ha de interpretarse este reconocimiento como una suerte de capitulación incondicional norteamericana ante la CEE ya que la administración Nixon continuará exigiendo, cada vez de forma más insistente, la necesidad de que los europeos reconocieran estos sacrificios y pusieran de su parte; aunque siempre procurando mantener bajo control las voces más críticas dentro de los Departamentos de Comercio, Agricultura o Tesoro. Con objeto de aplicar esas dosis de realismo –que también quedaron al descubierto en las respuestas al NSSM 90 dirigido a dictaminar la política mediterránea estadounidense– Kissinger maniobró para que el caso español se desligara del ámbito meramente bilateral y quedara englobado dentro de un nuevo NSSM, el 91, que ampliaba los objetivos del estudio en marcha sobre las consecuencias de la adhesión británica a la CEE para examinar el impacto de los acuerdos preferenciales tanto de forma global como individualizada.⁶⁴ Lo que en la práctica no fue más que una huida hacia adelante, que solo sirvió para enterrar entre innumerables informes y documentos la incapacidad de las agencias económicas para adoptar una postura de firmeza, nos brinda la oportunidad de observar las semejanzas que, bajo el punto de vista norteamericano, ofrecían los casos de otros países mediterráneos. Dado que en septiembre de 1969 Marruecos y Túnez –fruto de su pasado colonial ligado a la república francesa– ya habían alcanzado sendos acuerdos preferenciales con la CEE, cuya legalidad había sido cuestionada en el ámbito del GATT, era el caso israelí el que mayor paralelismos tenía con la situación de España.

Prácticamente desde la firma del Tratado de Roma, Israel había perseguido alguna clase de entendimiento que le acercara a la Europa de los Seis lo que le llevó a firmar en 1964 un acuerdo comercial no preferencial cuyo valor ha de buscarse más en lo simbólico del hecho que en su limitado alcance.⁶⁵ Para lograr ir más allá de este apoyo moral que suponía un primer vínculo formal con la CEE, desde diciembre de 1966 –es decir, con una cronología semejante a la del caso español–, Bruselas autorizó el inicio de negociaciones de un nuevo acuerdo comercial, pero esta vez bajo una fórmula preferencial. Las mismas se prolongaron hasta 1970 debido especialmente a las reticencias francesas. Aunque la estructura económica de España e Israel no era equiparable, y el principal rasgo común podría ser su papel como exportadores de cítricos en competencia con los productores californianos, el ejecutivo norteamericano buscó una pauta común de acción para dos casos donde se entremezclaban tanto intereses políticos como comerciales. Sin embargo, las agencias domésticas fueron

⁶⁴ «Response to NSSM 90, US Interest in and policy toward the Mediterranean», 23 de marzo de 1970, NACP, RG 273, RNSC, NSSM, NSSM 90, Box 9. Y NSSM 91, «EC preferential Trade Arrangements», 27 de marzo de 1970, NPMS, NSF, Institutional Files, Policy Papers, NSDM 45, Box H214.

⁶⁵ Para una visión general véase Sachar, 1999; y para una análisis centrado en la dimensión económica de la relación véase la segunda parte de la obra colectiva editada por Greilsammer y Weiler, 1988.

incapaces de armonizar sus enfoques con los Departamentos de Estado y Defensa. Es muy significativo, en este sentido, que las valoraciones económicas planteadas por las primeras en torno al daño que iba a sufrir la economía norteamericana como consecuencia del expansionismo europeo rebasaran siempre con mucha holgura los, mucho más conservadores y optimistas, cálculos del Departamento de Estado.⁶⁶ Esta disparidad de criterios propició que el NSDM 68 se sustentara sobre cuatro ejes que apenas servían para clarificar los problemas planteados.⁶⁷ Por tanto, desde la óptica estadounidense, la principal semejanza entre el caso español y el israelí era que el texto de sus acuerdos podría plantear objeciones con la normativa del GATT en la mano, pero permanecía la duda sobre si se adoptarían o no represalias ya que, como revela un memorando dirigido al General Haig, ni el NSDM 45 ni el 68 habían establecido una táctica o pauta de actuación que fuera más allá de una mera declaración de intenciones.⁶⁸

Esta tendencia a procrastinar, dirigida por un Kissinger experto en marcar los tiempos y hacer valer sus argumentos, inclinó la balanza a favor de los intereses de España e Israel. Así, ambos acuerdos preferenciales con la CEE se firmaron en Luxemburgo el 29 de junio de 1970 – es decir, cuatro días antes de que el NSDM 68 fuera elevado a definitivo– y entraron en vigor el 1 de octubre de ese mismo año sin que los norteamericanos tuvieran un plan concreto de actuación. La *realpolitik* había ganado una nueva batalla a la economía estadounidense, como ya había sucedido con los acuerdos de asociación de Grecia o Turquía y la mejor corroboración fue la aprobación, en agosto de 1970, de un nuevo Acuerdo de Amistad y Cooperación que garantizaba durante otros cinco años el disfrute de las bases militares en España por un precio bastante razonable, incluso si a ello sumamos la inacción ante el acuerdo preferencial.⁶⁹

⁶⁶ Memorandum from Springsteen to Samuels, «Review group meeting May 7 on NSSM 79 and 91» 7 de mayo de 1970; FRUS, Volume III, Foreign Economic Policy; International Monetary Policy, 1969–1972, Washington, D.C., U.S. GPO, 2001, pp. 97-101.

⁶⁷ El texto muestra hasta qué punto la administración Nixon seguía encallada en la idea inicial de que Estados Unidos favorecía la expansión de la CEE y estaba dispuesto a asumir un cierto coste económico sin renunciar a sus derechos comerciales y, sobre todo, esperando que los europeos procuraran no utilizar este crecimiento únicamente en su provecho. NSDM 68 «US Policy toward the European Community», 3 de Julio de 1970, NPMS, NSF, Institutional Files, Policy Papers, NSDM 68, Box H217.

⁶⁸ Memorandum for General Haig from Ernest Johnston «Spanish and Israeli Preferential arrangement with the European Community», 6 de julio de 1971, NPMS, NSF, Institutional Files, Policy Papers, NSDM 68, Box H217.

⁶⁹ Powell, 2011.

PRIMERAS CONCLUSIONES Y VÍAS ABIERTAS A LA INVESTIGACIÓN

Si bien es cierto que era prácticamente imposible que, ante las perjudiciales consecuencias económicas que podría tener para su economía un arreglo arancelario España-CEE, los mandatarios norteamericanos pudieran llegar a bloquear su firma, reduciéndose su margen de acción a mostrar su oposición y amenazar con adoptar represalias comerciales, no lo es menos que repasar el acuerdo a través de la mirada estadounidense nos ha permitido insertar el caso español dentro de una tónica generalizada que pone al descubierto las contradicciones internas del ejecutivo estadounidense. Por descontado, se trata de un relato parcial que deja abiertas muchas posibilidades para futuras investigaciones, siendo dos las vías que tal vez presenten un mayor interés.

Una de ellas sería analizar el impacto de los acuerdos desde un punto de vista cuantitativo pues, para la redacción de esta comunicación, hemos optado por seguir una pauta básicamente institucional. Bien es cierto que resulta llamativo que en el fragor de la batalla interdepartamental el manejo de datos no llegase nunca a alcanzar un indiscutible protagonismo. Incluso la delegación española aprovechó a su favor la ausencia de cifras exactas para liberar de forma progresiva y a su conveniencia los términos del acuerdo ante los representantes norteamericanos.⁷⁰ Pero, aunque no siempre sean todo lo completas que cabría esperarse, estas estimaciones sobre el impacto real del acuerdo preferencial existen y, eventualmente, podrían ser contrastadas tanto con la documentación norteamericana para años posteriores como con reconstrucciones sobre el comercio internacional de cara a evaluar el nivel de acierto de estos ejercicios prospectivos.

La otra posibilidad, en parte ligada con la anterior, es analizar cómo fue la convivencia económica de ambos países tras la firma del acuerdo preferencial pues en Estados Unidos el debate entre liberales y proteccionistas estaba cobrando cada vez más fuerza –especialmente las restricciones articuladas en torno a la Mills Bill y las barreras a la importación de productos agrícolas y textiles– mientras España seguía reclamando compensaciones por el desequilibrio de su balanza comercial con la superpotencia. Esto nos llevaría también a observar que el esquema de desarme arancelario establecido en el acuerdo preferencial no tardó en verse superado por las

⁷⁰ El primer estudio detallado no fue facilitado por el director general de relaciones económicas internacionales del ministerio de exteriores, José Luis Cerón, hasta el mes de mayo por lo que el Departamento de Estado tuvo que trabajar hasta entonces con estimaciones parciales realizadas por la embajada en Madrid. Airgram from AmEmbassy Madrid to Department of State «Spain-EC Agreement. Estimated impact on US exports to Spain», 23 abril de 1970; y telegram from AmEmbassy Madrid to Secretary of State «Sian-EC Agreement effect on US exports to Spain», 27 de mayo de 1970, NACP, RG 59, SNF 70-73, Economic, Box 1097.

circunstancias y sus efectos beneficiosos quedaron aminorados por la ampliación de las Comunidades Europeas, el incierto panorama económico mundial y la crisis terminal del franquismo.

Dejando a un margen estas sugerencias, llamadas a la apertura de fértiles debates y trabajos de mucha mayor enjundia que el presente, creemos conveniente utilizar este cierre para subrayar que, por más que hayamos destacado la primacía de las decisiones políticas sobre las consideraciones económicas, no hemos más que arañado la superficie. Circunstancia que queda plenamente de manifiesto si en lugar de analizar el comportamiento de españoles y norteamericanos centramos nuestra atención en el proceder de las naciones europeas. Pues también ellas aplicaron a conveniencia diversas varas de medir según sus propios intereses. Así, como refleja la documentación norteamericana, Francia fue uno de los valedores del acuerdo preferencial con España pero, sin embargo, dificultó las negociaciones con Israel país que, a su vez, contó con el apoyo de alemanes y holandeses.⁷¹ Unos intereses políticos y económicos en clave nacional que dieron pábulo a escenarios tan curiosos como que el Parlamento holandés considerara muy impopular el acuerdo con España pero defendiera el acuerdo con Israel a pesar de que el primero pudiera pasar mucho mejor el test del GATT que el segundo.⁷²

En último extremo, lo que queda al descubierto es la intensidad con la que cada parte implicada en la materia se encargó de mostrar a sus interlocutores, incluso a riesgo de manipular la realidad, la bondad de sus actuaciones y lo equivocadas que estaban los otros interesados. Buena muestra de ello son las palabras pronunciadas Ralf Dahrendorf, comisario de las Comunidades Europeas encargado de las relaciones exteriores y comerciales, durante el primer encuentro entre representantes de la Europa de los Seis y del gobierno norteamericano con el fin de intentar armonizar sus posiciones de acuerdo a lo fijado en el NSDM 68. Ante las acusaciones vertidas por los estadounidenses sobre la violación que para la cláusula de la nación más favorecida incluida en el GATT suponían los acuerdos preferenciales, el comisario replicó del siguiente modo:

Dahrendorf defended these arrangements [los acuerdos preferenciales] on political grounds and pointed out that these arrangements are for the time being the only instrument available to the Common Market to meet its responsibility to the Mediterranean littoral. He claimed the Common Market did not seek the arrangements

⁷¹ Memorandum from Hillebrand to Kissinger , « Enlargement of the European Community, NSSM's 79-91», 23 de abril de 1970, NPMS, NSF, Institutional Files, Study Memorandums, NSSM 90, Box H170.

⁷² Telegram AmEmbassy The Hague to Secretary of State «EC-Israel and EC-Spain», 25 de marzo de 1970, NACP, RG 59, SNF 70-73, Special Organizations, EEC 6 SP 1/1/70, Box 3141.

for commercial advantage, and he insisted that they caused no commercial injury to the US or other third countries.⁷³

Una manera, como mínimo, muy peculiar de presentar la situación. Casi tanto como la que tenía Kissinger a la hora de imponer sus tesis y que, perfectamente, podría equipararse con las libertades que se tomaba López Bravo para presentar el acuerdo preferencial ante la prensa como un éxito total y sin mácula a su llegada a Madrid tras la firma del mismo:

Contrary to opinion of some who have tried minimize political importance of agreement, fonmins [Foreign Ministers] of "six" unanimously affirmed that accord with Spain was most important one signed so far. It implies Spain's irreversible incorporation" into Europe. Political integration of Europe will be decisive factor for Spain's political future⁷⁴

Un exiguo repaso crítico al contenido del acuerdo serviría para derribar el muro de optimismo edificado por el ministro de exteriores pero sirve para ejemplificar hasta qué punto si la diplomacia en ocasiones es el arte del disimulo la política, incluyendo su vertiente económica, se había convertido en el arte de no decir la verdad.

REFERENCIAS

- Greilsammer, Ilan y Joseph H. Weiler, (eds.) (1988), *Europe and Israel. Troubled Neighbours*, Berlin, de Gruyter.
- Sachar, Howard M. (1999), *Israel and Europe. An appraisal in History*, New York, Random House.
- Alonso, Antonio y Camilo Barcia (1970), *El Acuerdo España-Mercado Común. Comentario y texto completo del Acuerdo*, Madrid, Asociación para el progreso de la dirección.
- Alonso, José Antonio (1993), «El sector exterior», en José Luis García Delgado (Dir.), *España, economía*, Madrid, Espasa Calpe, pp. 383-478.
- Álvaro, Adoración (2011), «Guerra fría y formación de capital humano durante el franquismo. Un balance sobre el programa estadounidense de ayuda técnica, 1953-1963», *Historia del presente*, 17, pp. 13-25.

⁷³ Memorandum for the President, «US-EC Consultation october 15-16», 29 de octubre de 1970, NPMS, NSF, Institutional Files, Policy Papers, NSDM 68, Box H217.

⁷⁴ Telegram AmEmbassy Madrid to Secretary of State «Fonmin Statement on return from Luxembourg», 3 de julio de 1970, NACP, RG 59, SNF 70-73, Special Organizations, EEC 6 SP 1/1/70, Box 3141.

- Álvaro, Adoración (2011), «Hízose el milagro. La inversión directa estadounidense y la empresa española (c. 1900-1975)», *Investigaciones de Historia Económica*, 7, pp. 358-368.
- Bassols, Raimundo (2007a), «España y las Comunidades Europeas» en Marcelino Oreja y Rafael Sánchez Mantero, *Entre la historia y la memoria. Fernando María Castiella y la política exterior de España. (1957-1969)*, Madrid, Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, pp. 217-242.
- Bassols, Raimundo (2007b), *Veinte años de España en Europa*. Madrid, Biblioteca Nueva.
- Calvo, Óscar (2001), «¡Bienvenido Mister Marshall! La ayuda económica americana y la economía española en la década de 1950», *Revista de Historia Económica/Journal of Iberian and Latin American Economic History*, XIX, número extraordinario, pp. 253-275.
- Calvo, Óscar (2007), «American Military Interests and Economic Confidence in Spain under the Franco Dictatorship», *Journal of Economic History*, 67/3, pp. 740-767.
- Contreras, Delia (2007), «Las relaciones de España y la CEE (1962-1979)», en Charles Powell y Juan Carlos Jiménez (eds.), *Del autoritarismo a la democracia*, Madrid, Sílex, pp. 119-142.
- Crespo, Julio, (2004), *España en Europa, 1945-2000. Del ostracismo a la modernidad*, Madrid, Marcial Pons.
- De la Torre, Hipólito (coord.) et al. (2011), *España desde el exterior: la mirada de los otros*, Madrid, Editorial Universitaria Ramón Areces.
- Delgado, Lorenzo, «¿El 'amigo americano'? España y Estados Unidos durante el franquismo», *Studia historica. Historia contemporánea*, 21 (2003), pp. 231-276.
- Eichengreen, Barry (2007), *The European Economy since 1945. Coordinated Capitalism and Beyond*, Princeton, Princeton University Press.
- Fernández Navarrete, Donato (2005), «La política económica exterior del franquismo: del aislamiento a la apertura», *Historia Contemporánea*, 30, pp. 49-78
- García Ruiz, José Luis (2002), «Estados Unidos y la modernización de los empresarios españoles, 1950-1975: un estudio preliminar», *Historia del Presente*, 1, pp. 8-29.
- Gil Pecharromán, Julio (2011), *Historia de la integración europea*, Madrid, UNED.
- Guirao, Fernando (1998), *Spain and the Reconstruction of Western Europe, 1945-57. Challenge and Response*, London, Macmillan.

- Guirao, Fernando (2008), «¿Se beneficiaron los inmigrantes españoles del acuerdo de 1970 entre España y la Comunidad Económica Europea?», en Joseba de la Torre y Gloria Sanz (Coords.), *Migraciones y coyuntura económica del franquismo a la democracia*, Zaragoza, Prensas Universitarias de Zaragoza, pp. 127-150.
- Hanhimäki, Jussi (2004), *The Flawed Architect. Henry Kissinger y the American Foreign Policy*, Oxford, Oxford University Press.
- Judt, Tony (2006), *Postguerra. Una historia de Europa desde 1945*. Madrid, Taurus.
- Kissinger, Henry A. (1979), *White House Years*, Boston, Little, Brown and Co.
- Larres, Klaus (2009), «The United States and European Integration, 1945-1990», en Klaus Larres (ed.), *A Companion to Europe Since 1945*, Malden (MA), Wiley-Blackwell, pp. 151-182
- López Gómez, Carlos (2014), «Europe as a Symbol: The struggle for Democracy and the Meaning of European Integration in Post-Franco Spain», *Journal of Contemporary European Research*, 10/1, pp. 74-89.
- López Zapico, Misael Arturo (2013), *Acciones y percepciones. La diplomacia, la economía política y al prensa escrita en las relaciones hispano-norteamericanas durante el tardofranquismo y los inicios del proceso democratizador*, Huelva, Universidad de Huelva.
- Lundestad, Geir (1998), *Empire by integration. The United States and European Integration, 1945-1997*, New York, Oxford University Press.
- Martín de la Guardia, Ricardo y Guillermo A. Pérez Sánchez (2002), *La Unión europea y España*. Madrid, Actas.
- Moreno Juste, Antonio (1998), *Franquismo y construcción europea (1951-1962). Anhelo, necesidad y realidad de la aproximación a Europa*, Madrid, Tecnos.
- Moreno Juste, Antonio (2000), «Las relaciones España/Europa en el siglo XX: notas para una interpretación», *Cuadernos de Historia Contemporánea*, 22, pp. 95-133.
- Niño, Antonio y Carlos Sanz (2012), «Los archivos, la intimidad de las personas y los secretos de Estado», *Cuadernos de Historia Contemporánea*, 34, pp. 309-342
- Ortega, Bienvenido y J. Aníbal Núñez (2009), «El proceso de crecimiento de la economía española (I): los cambios que introduce el Decreto-Ley de Ordenación Económica de 21 de julio de 1959», en Elvira Martínez (Dir.), *Economía española*, Barcelona, Ariel, pp. 57-82.
- Palafox, Jordi (2003), «España y la economía internacional», *Ayer*, 49, pp. 161-184.

- Pardo, Rosa (2004), «Las relaciones hispano-norteamericanas durante la presidencia de L. B. Johnson: 1964-1968», *Studia Historica. Historia Contemporánea*, 22, pp. 137-183.
- Pardo, Rosa (2005), «Estados Unidos y el tardofranquismo: las relaciones bilaterales durante la presidencia de Nixon», *Historia del presente*, 6, pp. 11-41.
- Pardo, Rosa (2007), «La política norteamericana de Castiella», en Marcelino Oreja Aguirre y Rafael Sánchez Mantero, *Entre la historia y la memoria. Fernando María Castiella y la política exterior de España. (1957-1969)*, Madrid, Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, pp. 307-381.
- Pereira, Juan Carlos (2007), «Hacia Europa. La política europea de Castiella», en Marcelino Oreja Aguirre y Rafael Sánchez Mantero, *Entre la historia y la memoria. Fernando María Castiella y la política exterior de España. (1957-1969)*, Madrid, Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, pp. 243-269.
- Portero, Florentino (1989), *Franco aislado. La cuestión española (1945-1950)*, Madrid, Aguilar.
- Portero, Florentino y Rosa Pardo (2007), «La política exterior», en Raymond Carr *et al.*, *1939/1975. La época de Franco*, Madrid, Espasa, pp. 287-406.
- Powell, Charles (2003), «España en Europa: de 1945 a nuestros días», *Ayer*, 49, pp. 81-119.
- Powell, Charles (2007), «Estados Unidos y España, de la dictadura a la democracia: el papel de Henry A. Kissinger (1969-1977)», en Charles Powell y Juan Carlos Jiménez (eds.), *Del autoritarismo a la democracia*, Madrid, Sílex, pp. 19-71.
- Powell, Charles (2011), *El amigo americano. España y Estados Unidos: de la dictadura a la democracia*, Barcelona, Galaxia Gutenberg.
- Puig Núria y Adoración Álvaro (2002), «Estados Unidos y la modernización de los empresarios españoles, 1950-1975: un estudio preliminar», *Historia del Presente*, 1, pp. 8-29.
- Puig, Núria, (2005), «La ayuda económica de Estados Unidos y la americanización de los empresarios españoles», en Lorenzo Delgado y M^a Dolores Elizalde (eds.), *España y Estados Unidos en el siglo XX*, Madrid, CSIC, pp. 181-205.
- Romero, Federico (1993), «Interdependence and Integration through American Eyes. From the Marshall Plan to Currency Convertibility», en Alan Milward *et al.*, *The Frontier of National Sovereignty. History and Theory 1945-1992*, London, Routledge, pp. 155-181.
- Satrústegui, Joaquín (Dir.) (1993), *Cuando la transición se hizo posible. El contubernio de Múnich*, Madrid, Tecnos.

- Serrano, José María y Eva Pardos (2002), «Los años de crecimiento del franquismo (1959-1975)», en Francisco Comín, Mauro Hernández y Enrique Llopis (eds.), *Historia económica de España, siglos X-XX*, Barcelona, Crítica, pp. 369-395.
- Tamames, Ramón (1972), *Acuerdo Preferencial CEE/España y preferencias generalizadas. Un ensayo cuantitativo sobre las relaciones económicas internacionales de España*, Barcelona, DOPESA.
- Tascón, Julio (2008), «Inversión extranjera en la España de los 60: indicadores y percepción de los cambios», en Glicerio Sánchez Recio (coord.), *Eppure si muove. La percepción de los cambios en España (1959-1976)*, Madrid, Biblioteca Nueva, pp. 53-75.
- Tena, Antonio (2005), «Sector Exterior», en Albert Carreras y Xavier Tafunell (coords.), *Estadísticas Históricas de España, siglos XIX y XX*. Bilbao, Fundación BBVA, pp. 573-644.
- Tovias, Alfred (1974), *Théorie et pratique des accords commerciaux préférentiels. Application au régime des échanges entre l'Espagne et la CEE*, Bern, Peter Lang.
- Trachtenberg, Mark (ed.) (2003), *Between Empire and Alliance. America and Europe during the Cold War*, Lanham (MD), Rowman & Littlefield.
- Viñas, Ángel (2003), *En las garras del águila*, Barcelona, Crítica.
- Viñas, Ángel et al. (1979), *Política comercial exterior en España (1931-1975)*, 2º volumen, Madrid, Banco Exterior de España.