

## EL ACUERDO PREFERENCIAL DE ESPAÑA CON LA CEE (1970) EVALUADO POR LA ADMINISTRACIÓN NORTEAMERICANA<sup>1</sup>

---

### THE PREFERENTIAL AGREEMENT BETWEEN SPAIN AND THE EEC (1970) ASSESSED BY THE U.S. ADMINISTRATION

Misael Arturo López Zapico

Instituto Franklin-Universidad Alcalá de Henares y Universidad Complutense

*Entregado el 20-8-2013 y aceptado el 24-3-2014.*

**Resumen:** El artículo analiza el debate que se produjo en el seno de la Administración Nixon en torno a la firma de España de un acuerdo preferencial con la CEE en 1970. Para los departamentos económicos su firma podría traer graves consecuencias para la economía norteamericana al sentar un peligroso precedente en las relaciones entre el Mercado Común con terceros países. Por su parte, el Régimen franquista ligó el asunto a la renovación del acuerdo bilateral con Estados Unidos. Finalmente, Henry A. Kissinger, en su papel de asesor presidencial, hizo prevalecer las cuestiones políticas sobre los intereses económicos de la superpotencia.

**Palabras clave:** Economía política, España, Franquismo, Estados Unidos, Henry A. Kissinger, Mercado Común

---

<sup>1</sup> El presente estudio ha sido financiado por la concesión de una beca del Programa Nacional de Formación de Profesorado Universitario (FPU-Ministerio de Ciencia e Innovación cofinanciado por el fondo social europeo), con referencia AP-2004-4933. Igualmente, el mismo se inserta en los proyectos de investigación: *Estados Unidos y la España del desarrollo (1959-1975): diplomacia pública, cambio social y transición política* (Ministerio de Ciencia e Innovación, ref. HAR2010-21694/HIST) y *Historia económica de la relación bilateral entre España y Estados Unidos (segunda mitad del siglo xx y comienzos del XXI)* (Instituto Franklin-UAH, 2012).

**Abstract:** This paper analyses the debate within the Nixon Administration about the negotiations between Spain and the EEC for the signing of a preferential agreement in 1970. For the Economic Departments the agreement could have serious consequences for the U.S. economy as it would set a precedent for the Common Market relationships with third parties. On the other hand, the Francoist Regime linked the issue to the renewal of the Spain-U.S. agreements. In the end, Henry A. Kissinger performance, acting as National Security Advisor, was crucial as he made the political matters prevail over the economic interests of the superpower.

**Key words:** Political economy, Spain, Francoism, United States, Henry A. Kissinger, Common Market

El estudio de las relaciones hispano-norteamericanas durante el franquismo ha sido uno de los campos que más atención ha recibido en las últimas décadas desde la historiografía española.<sup>2</sup> Si observamos el amplio conjunto de aportaciones de las que disponemos podemos comprobar que existe un cierto desequilibrio en el enfoque adoptado en ellas al haber primado, en un primer momento, los análisis de corte político o estratégico y, más recientemente, aquellos centrados en el ámbito de la diplomacia pública.<sup>3</sup> Tal circunstancia implica que la variable económica haya sufrido una relativa ausencia frente a estos otros aspectos. Esta afirmación no es óbice para que ya contemos con sólidas aportaciones de investigadores que se han acercado de forma específica a desentrañar los aspectos económicos que definieron la relación durante este periodo. Las mismas se han centrado, preferentemente, en analizar los efectos que sobre la economía española tuvieron tanto las inversiones directas norteamericanas como la

---

<sup>2</sup> Esta evolución la he tratado en Misael Arturo López Zapico, *Acciones y percepciones. La diplomacia, la economía política y la prensa escrita en las relaciones hispano-norteamericanas durante el tardofranquismo y los inicios del proceso democratizador*, Universidad de Huelva, Huelva, 2013, pp. 15-25. Accesible en <http://rabida.uhu.es/dspace/handle/10272/6434>

<sup>3</sup> Como ejemplo de la primera tendencia pueden citarse las obras de Ángel Viñas, *En las garras del águila*, Crítica, Barcelona, 2003; Fernando Termis, *Renunciando a todo*, Biblioteca Nueva, Madrid, 2005; Charles Powell, *El amigo americano*, Galaxia Gutenberg, Barcelona, 2011; o Encarnación Lemus, *Estados Unidos y la transición española. Entre la Revolución de los Claveles y la Marcha Verde*, Silex, Madrid, 2011, entre otros. Para el periodo que comprende el presente artículo la mejor síntesis es la realizada por Rosa Pardo, «Estados Unidos y el tardofranquismo: las relaciones bilaterales durante la presidencia de Nixon», *Historia del presente*, 6, 2005, pp. 11-41. En cuanto a la diplomacia pública y las relaciones culturales destacan los trabajos recogidos en Antonio Niño (ed.), *La ofensiva cultural norteamericana durante la Guerra Fría*, monográfico de *Ayer*, 75, 2009 así como las aportaciones de Lorenzo Delgado, «After Franco, What?» La diplomacia pública de Estados Unidos y la preparación del posfranquismo», en Óscar José Martín García y Manuel Ortiz Heras (coords.), *Claves internacionales en la transición española*, Los libros de la Catarata, Madrid, 2010, pp. 99-127 o Lorenzo Delgado y Pablo León Aguinaga (coords.), *Americanización y franquismo*, monográfico de *Historia del Presente*, 17, 2011. En este último campo, aunque fuera de las latitudes ibéricas a las que nos hemos estado refiriendo, merece la pena mencionar la reciente aparición del libro de Neal M. Rosendorf, *Franco sells Spain to America: Hollywood, Tourism and Public Relations as Postwar Spanish Soft Power*, Palgrave Macmillan, Basingstoke, 2014, en el que el autor compendia varios estudios sobre la materia.

ayuda ligada a los Pactos y a los programas estadounidenses de fomento del crecimiento económico.<sup>4</sup>

Menos atención han recibido los aspectos institucionales de la relación durante el periodo desarrollista y la década de los setenta, existiendo aún notables interrogantes en derredor a cuestiones cuyo estudio desde un enfoque de economía política contribuirá a mejorar nuestro conocimiento sobre el proceso de toma de decisión del gobierno estadounidense en esta materia y sus condicionantes respecto a las posturas que adoptó hacia la España franquista.<sup>5</sup> Un claro ejemplo es el episodio relativo a la posición de la Administración Nixon hacia el Acuerdo preferencial entre España y la Comunidad Económica Europea (CEE) de 1970.<sup>6</sup> El estudio del modo en que el gobierno norteamericano encaró las negociaciones entre el régimen franquista y la Europa de los Seis ejemplifica la necesidad de entender que política y economía son elementos que no deben desvincularse so pena de alcanzar conclusiones que distorsionan la realidad.

---

<sup>4</sup> Sin ánimo de exhaustividad: Óscar Calvo, «¡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, 2001, pp. 253-275; Núria Puig, «La ayuda económica norteamericana y los empresarios españoles», *Cuadernos de historia contemporánea*, 25, 2003, pp. 109-129; Adoración Moya, «Hízose el milagro. La inversión directa estadounidense y la empresa española (c. 1900-1975)», *Investigaciones de Historia Económica*, 7, 2011, pp. 358-368; Julio Tascón, «La red yanqui desde los años treinta hasta los años del milagro», en Julio Tascón (ed.), *Redes de empresas en España*, Lid, Madrid, 2005, pp. 137-154.

<sup>5</sup> Atendiendo a los fuertes lazos existentes entre la economía y la política en las relaciones internacionales, el marco teórico en el que se inserta el presente artículo es el definido en la clásica obra de Robert Gilpin, *The Political Economy of International Relations*, Princeton University Press, Princeton, 1987. Para una revisión sistemática y muy clarificadora sobre las diferentes corrientes dentro de este campo de estudio es posible recurrir a Benjamin J. Cohen, *International Political Economy. An intellectual History*, Princeton University Press, Princeton, 2008. Al mismo tiempo, el análisis desarrollado en el texto es deudor de los presupuestos teóricos y analíticos de la política burocrática. La complejidad del proceso de toma de decisiones de la superpotencia americana ha llevado a la politología a establecer modelos como el denominado embudo de causalidad que sirven para clarificar los inputs y outputs de una acción exterior sometida a múltiples influencias e intereses contrapuestos. A este respecto véase, entre otros, Howard J. Wiarda, *American Foreign Policy: Actors and Processes*, HarperCollins, New York, 1996 o Charles W. Kegley & Eugene R. Wittkopf, *American Foreign Policy. Pattern and Process*, St. Martin's Press, New York, 1991.

<sup>6</sup> Para una definición del término véase: Rosa María Fernández, «Acuerdo preferencial», en Juan Carlos Pereira (coord.), *Diccionario de relaciones internacionales y política exterior*, Ariel, Barcelona, 2008, pp. 9-11.

Partiendo esencialmente de los fondos del Departamento de Estado y del Consejo de Seguridad Nacional (NSC) referidos a España para este periodo y apoyándonos en las valiosas aportaciones de otros investigadores que se han centrado en desentrañar las negociaciones para la renovación de los acuerdos bilaterales que eran, desde 1953, el eje principal sobre el que giraba la relación, nuestro objetivo es demostrar hasta qué punto para el caso español las motivaciones políticas acabaron por imponerse en el debate que sobre las Comunidades Europeas se produjo en el seno de la Administración Nixon entre los años 1969 y 1970. Los Departamentos de Comercio, Agricultura o Tesoro estaban efectivamente preocupados por las consecuencias que para la economía estadounidense tendrían los acuerdos preferenciales que la CEE estaba negociando con diversos países mediterráneos. Pero el presidente Nixon y su círculo de colaboradores más próximos, entre los que destaca con fuerza Henry Kissinger, sin menospreciar la amenaza económica que suponía una Europa comunitaria en expansión, se mostraron entonces aún más interesados en lograr mantener plenamente operativo su entramado defensivo en Europa y Oriente Próximo. Una primacía de la política que para el caso español, pese a ciertos matices y al hecho de que se trataba de un caso con un peso menor que otros dentro de la agenda transatlántica republicana, servirá también para verificar las tesis generales de Geir Lundestad sobre el proceder de Estados Unidos ante el proceso de construcción europea.<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> Geir Lundestad, *Empire by integration. The United States and European Integration, 1945-1997*, Oxford University Press, New York, 1998. Por más que existan elementos suficientes para que la discusión sobre la actitud de Washington respecto al arranque del proceso europeísta aún pueda tener un largo recorrido en la literatura académica, compartimos el criterio de quienes sostienen que el verdadero punto de inflexión en las relaciones transatlánticas vino determinado por el profundo deterioro de la economía estadounidense en las postrimerías de la denominada *Golden Age*. Sobre esta cuestión véase Federico Romero, «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*, Routledge, London, 1993, pp. 155-181; 1993, pp. 155-181; Mark Trachtenberg (ed.), *Between Empire and Alliance. America and Europe during the Cold War*, Rowman & Littlefield, Lanham (MD), 2003 o Klaus Larres, «The United States and European Integration, 1945-1990», en Klaus Larres (ed.), *A Companion to Europe Since 1945*, Wiley-Blackwell, Malden (MA), 2009, pp. 151-182.

## 1. Las relaciones económicas hispano-norteamericanas a finales de los sesenta y el lento acercamiento de España a Europa

Desde mediados de la década de los sesenta las relaciones hispano-norteamericanas transcurrían plácidamente en un clima de escasa actividad. El mismo se fue enrareciendo según se acercaba la renegociación de los acuerdos bilaterales alcanzados en 1953 y prorrogados, diez años después, en unas condiciones muy poco ventajosas para España.<sup>8</sup> Desde un punto de vista económico eran muchos los puntos convergentes del sector exterior entre ambos países, permitiéndonos los principales indicadores de la relación hispano-norteamericana detectar la influencia que tuvo en la misma la apertura externa de la economía española a raíz de las medidas liberalizadoras que, con el asesoramiento técnico del FMI y de la OECE, convergieron en el Decreto-Ley de ordenación económica de 21 de julio de 1959.<sup>9</sup> El plan de estabilización, aunque no eliminó de pleno el intervencionismo estatal, tuvo importantes efectos sobre el sector exterior. Para poder ponderar estos es necesario revisar la balanza de pagos española al tratarse del principal instrumento con el que contamos para estudiarlos.<sup>10</sup> Veremos reflejada en ella los cambios estructurales que experimentó la economía española durante la década de los sesenta y setenta, fruto de un desarrollo que tuvo tanto causas externas como internas.<sup>11</sup> Como sostienen Serrano Sanz y Pardos en su repaso a los efectos del plan de estabilización: «la política económica de sector exterior tuvo, desde 1959 hasta los comienzos del siglo XXI, una triple dimensión: la integración en organismos de cooperación económica internacional; la tensión hacia la apertura en las relaciones comerciales y financieras, y la búsqueda de lazos monetarios estables».<sup>12</sup>

---

<sup>8</sup> Ana Del Hoyo, *Relaciones político-diplomáticas entre España y EE.UU. (1963-1970)*, Tesis doctoral inédita, Universidad Complutense, 2006.

<sup>9</sup> Bienvenido Ortega y Aníbal Núñez, «El proceso de crecimiento de la economía española», en Elvira Martínez Chacón (ed.), *Economía española*, Ariel, Barcelona, 2009, pp. 57-82.

<sup>10</sup> Véase Donato Fernández Navarrete, «La política económica exterior del franquismo: del aislamiento a la apertura», *Historia Contemporánea*, 30, 3005, pp. 49-78, pp. 64-72.

<sup>11</sup> Una visión de corte convencional al respecto es la que aporta Francisco Bustelo, *Historia Económica*, Editorial Complutense, Madrid, 1994, p. 187.

<sup>12</sup> José María Serrano y Eva Pardos, «Los años de crecimiento del franquismo (1959-1975)», en Francisco Comín *et al.* (eds.), *Historia económica de España, siglos X-XX*, Crítica, Barcelona, 2002, pp. 369-395, p. 371.

En lo que se refiere al primero de los ámbitos anteriormente mencionados, el fin del aislamiento internacional de España resultó esencial para el acceso del país a dichos organismos.<sup>13</sup> En este sentido, el año 1953 siempre aparece como fecha clave por ser el momento de la firma de los acuerdos ejecutivos con EE.UU. y del nuevo Concordato. Sin embargo, ya desde el estallido de la guerra de Corea en 1950 comenzaron a observarse, por parte norteamericana, ciertos movimientos favorables a explorar la posibilidad de acercar a España al conjunto de naciones del denominado «mundo libre», con objeto de utilizar su potencial estratégico en el cada vez más complejo escenario de la Guerra Fría.<sup>14</sup> Merced a ello llegarán los primeros préstamos a través del Eximbank —tras quedarse fuera del *European Recovery Program* o Plan Marshall— y la admisión de España, primero, en las agencias especializadas de las Naciones Unidas y, posteriormente, en la propia ONU, dentro de un acuerdo conjunto entre las dos grandes potencias suscrito en diciembre de 1955. A su vez, en 1958 se produjo su ingreso tanto en las instituciones de Bretton Woods —el FMI y el Banco Mundial— como en la OECE.<sup>15</sup> Además, en 1963 España se adhirió al GATT, si bien bajo unas condiciones arancelarias transitorias —atendiendo a su perfil de país en desarrollo— que habrían de ser revisadas ya en la década posterior.<sup>16</sup>

Frente a esta progresiva reintegración en los principales organismos que regían las relaciones diplomáticas y económicas del área occidental, al gobierno franquista no le quedó más remedio que observar la incapacidad de España para sumarse al proceso de construcción de la Europa comunitaria. De este modo, en 1957 quedó fuera del grupo de países integrantes del Tratado de Roma y, en 1960, tampoco pudo acceder a la Asociación Europea de Libre Comercio.<sup>17</sup> Tal circunstancia propició que el abrazo americano cobrara aún más importancia como proveedor de recursos económicos para la dictadura. Además, desde un punto de vista

---

<sup>13</sup> Montserrat Hugué, «La política exterior del franquismo (1939-1975)», en Juan Carlos Pereira (coord.), *La política exterior de España (1800-2003)*, Ariel, Barcelona, 2003, pp. 495-515.

<sup>14</sup> Boris N. Liedtke, *Embracing a Dictatorship*, Macmillan, London, 1998.

<sup>15</sup> Véase Félix Varela y Manuel Varela, «España y los organismos económicos internacionales», *ICE*, 826, 2005, pp. 167-177.

<sup>16</sup> Juan Antonio Castillo, «Historia de España en el GATT», *ICE*, 770, 1998, pp. 35-45.

<sup>17</sup> Raimundo Bassols, «España y Europa durante el franquismo», *Historia Contemporánea*, 30, 1995, pp. 115-127.

cuantitativo, a la intensificación de este flujo financiero y comercial con la superpotencia han de sumarse elementos intangibles que también contribuyeron decisivamente al desarrollo y modernización de la economía española, dentro de un proceso de americanización que ha sido analizado en profundidad por la literatura especializada.<sup>18</sup> Con todo, cabe mencionar que algunos autores han señalado que la primacía de los intereses militares hizo que el gobierno norteamericano no llevara a las últimas consecuencias sus presiones para que la asistencia económica que iba a recibir España estuviera condicionada a la transformación estructural de su sistema productivo, financiero o comercial.<sup>19</sup> Sin embargo, esto no impidió que aquellos sectores dentro del Régimen que apostaban por la introducción de medidas liberalizadoras en materia económica recibieran un lógico espaldarazo y, sobre todo, sirviera para potenciar las relaciones económicas con EE.UU. Se generó, de este modo, una tendencia que no se quebrará hasta comienzos de la década de los ochenta y que situó al gigante norteamericano como un *partenaire* comercial esencial para una España que, tras el plan de estabilización de 1959, se había beneficiado —aunque con retraso y con las limitaciones derivadas del mantenimiento de parte del entramado intervencionista que había caracterizado al Régimen desde su implantación— del clima de mayor colaboración internacional que vivieron los países occidentales desde los inicios del proceso de reconstrucción económica tras la Segunda Guerra Mundial.<sup>20</sup>

Las medidas liberalizadoras introducidas por los tecnócratas vinieron acompañadas de un nuevo arancel de aduanas aprobado en mayo de 1960 que, aunque parecía restrictivo por su marcado carácter proteccionista

---

<sup>18</sup> Sobre el valor añadido que produjo el contacto con el empresariado norteamericano y sus formas de hacer negocios véase José Luis García, «Estados Unidos y la transformación general de las empresas españolas», *Cuadernos de Historia Contemporánea*, 25, 2003, pp. 131-153; y Núria Puig and Paloma Fernández, «The education of Spanish entrepreneurs and managers: Madrid and Barcelona business schools, 1950-1975», *Paedagogica Historica*, 39, 2003, pp. 651-672. Para una síntesis sobre el denominado proceso de americanización así como sus similitudes y diferencias con lo que sucedió en otros países del entorno es muy útil la obra de Antonio Niño, *La americanización de España*, Los libros de la Catarata, Madrid, 2012.

<sup>19</sup> Así lo ha señalado Óscar Calvo, «Neither a Carrot nor a Stick: American Foreign Aid and Economic Policymaking in Spain during the 1950's», *Diplomatic History*, 30 (3), 2006, pp. 409-438.

<sup>20</sup> Circunstancia apuntada por Antonio Tena, «Sector Exterior», en Albert Carreras y Xavier Tafunell (eds.), *Estadísticas Históricas de España, siglos XIX y XX*, BBVA, Bilbao, 2005, pp. 573-644, pp. 621-623.

—el cual se fue suavizando progresivamente— permitió poner al día los mecanismos comerciales y converger con los utilizados internacionalmente.<sup>21</sup> Esto fue clave para la apertura exterior del país al facilitar la negociación de los acuerdos comerciales con terceros y favorecer las transacciones internacionales incluso a pesar de la continuación de ciertas prácticas restrictivas que siguieron siendo un importante lastre.<sup>22</sup> Si tenemos en cuenta que desde el año 1960 y, prácticamente, durante toda la década de los setenta, la balanza comercial española arrojó un continuo déficit, el principal problema en las relaciones económicas entre EE.UU. y España se cifraba en la carencia de mecanismos compensadores suficientes para revertir un desequilibrio creciente ante el constante aumento de las importaciones de mercancías provenientes de la superpotencia. Si a nivel general la economía española pudo contar con las remesas de los emigrantes para tratar de equilibrar la balanza por cuenta corriente, para la vinculación bilateral sus cifras resultan anecdóticas, siendo las aportaciones del pago por servicios —básicamente el turismo— y los movimientos de capital los principales elementos compensadores de la balanza de pagos.<sup>23</sup> Dentro de estos últimos destaca el gran peso que tuvo la inversión directa norteamericana cuya mayor entrada se produce desde los sesenta para comenzar a declinar a partir de los setenta.<sup>24</sup> En definitiva, como se observa en el cuadro 1, de no haber sido por la llegada de capitales —bien mediante inversiones o bien a través de préstamos— y las ganancias obtenidas por la pujante industria turística española, la situación altamente deficitaria de la balanza comercial con el país que se había situado como

---

<sup>21</sup> Donato Fernández, «La política económica exterior del franquismo: del aislamiento a la apertura», *Historia Contemporánea*, 30, 2005, pp. 49-78, p. 67.

<sup>22</sup> Así lo han puesto en manifiesto los estudios de Jordi Palafox, «España y la economía internacional», *Ayer*, 49, 2003, pp. 161-184; y José Antonio Alonso, «El sector exterior», en José Luis García Delgado (ed.), *España, economía*, Espasa Calpe, Madrid, 1993, pp. 383-478.

<sup>23</sup> Pablo Martín Aceña y Elena Martínez, «La edad de oro del capitalismo español: crecimiento económico sin libertades políticas», en Nigel Townson (ed.), *España en cambio*, Madrid, Siglo XXI, 2009, pp. 1-22.

<sup>24</sup> Entre sus motivaciones han de señalarse los reducidos costes laborales de la España desarrollista y la posibilidad de explotar un mercado interior aún incipiente a lo que se sumaría, ya en los setenta, poder acceder eventualmente a los millones de consumidores europeos esquivando los altos aranceles y otras barreras comerciales. Véase Núria Puig y Adoración Alvaro, «La guerra fría y los empresarios españoles: la articulación de los intereses económicos de Estados Unidos en España, 1950-1975», *Revista de historia económica / Journal of Iberian and Latin American Economic History*, 22, 2004, pp. 387-424.

principal proveedor de España hubiera resultado insostenible, lo que no es menoscabo para que en las conversaciones bilaterales los políticos españoles siempre se quejaran ante sus interlocutores estadounidenses de la sangría continúa que suponía este desequilibrio.

### Cuadro 1

Balanza de pagos entre España y Estados Unidos, 1964-1973 (millones de dólares).

	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973
Exportaciones, FOB	101	122	153	207	293	299	350	456	621	725
Importaciones, FOB	324	483	561	538	545	665	823	709	958	1.415
Balanza comercial	-223	-361	-408	-331	-252	-366	-473	-253	-337	-690
Turismo	89	98	101	86	81	97	130	160	197	252
Ejército Norteamericano	37	34	37	38	31	35	36	52	64	79
Otros servicios	-16	-21	-35	-41	-39	-43	-43	-36	-39	-42
Servicios netos	110	111	103	83	73	89	123	176	222	289
Transferencias netas	8	6	7	16	13	13	19	22	27	33
Balanza por cuenta corriente	-105	-244	-298	-232	-166	-264	-331	-55	-88	-368
Inversión directa	35	54	109	70	106	20	118	37	89	102
Inversión en cartera	22	18	19	18	13	3	-4	8	11	13
Bienes raíces	4	6	5	5	9	11	14	26	39	45
Préstamos Eximbank	17	20	27	61	57	36	3	-4	-	112
Otros capitales a largo plazo	23	24	32	57	46	53	142	76	116	133
Capital a largo plazo	101	122	192	211	231	123	273	143	255	405
Balanza	-4	-122	-106	-21	65	-141	-58	88	167	37

*Fuente:* Elaboración propia, Memorándum, Spanish Balance of Payment, June 1976; 2, Records Relating to Portugal, Italy and Spain 1976-1981, RG56, National Archives at College Park (NACP); y Memorándum, Terms of trade Between Spain and US, 14.5.1974; 15, European Lot Files (ELF), RG59, NACP.

*Notas:* Balanza por cuenta corriente = Balanza comercial + Servicios netos + Transferencias netas; Balanza = Balanza por cuenta corriente + capital a largo plazo.

Con las limitaciones ya expresadas, la apertura exterior sirvió también para que España se acercase comercialmente a Europa, por más que la vía

política continuara vedada. El mejor ejemplo fueron los infructuosos esfuerzos encabezados por el ministro de Exteriores Fernando María Castiella para que la CEE se plegara a aceptar la petición de España de una asociación que pudiera conducir a una plena integración.<sup>25</sup> Las razones de este rechazo no son únicamente achacables al carácter dictatorial del régimen sino que también han de ser puestas en relación con el equilibrio de poderes existente en el seno de la CEE y los problemas que para sus miembros presentaba una posible ampliación con la entrada de socios tan importantes como Reino Unido.<sup>26</sup> Aspecto este último muy delicado, a su vez, para Washington y que ofrecía no pocas incógnitas.<sup>27</sup>

De esta actitud de las Comunidades Europeas hacia España van a derivarse dos consecuencias fundamentales para comprender la posterior deriva de la acción exterior franquista. Por un lado, Franco, siempre reticente ante el proceso de integración europea y fielmente secundado por Luis Carrero Blanco, determinó reforzar la vinculación con EE.UU., prorrogando en 1963 los convenios bilaterales durante otros cinco años pese al criterio de Castiella.<sup>28</sup> Por otra parte, todo apuntaba a que los órganos rectores de la CEE iban a circunscribir la vocación europeísta de la España franquista a unos límites económicos, tal y como acabó revelando el proceso de negociación conducente a la firma del Acuerdo preferencial de 1970. Tal limitación generará la imagen de una Europa como meta a alcanzar, la cual va a convertirse en una constante a lo largo de los años y que marcará tanto a los miembros del *establishment* franquista como a la oposición, dejando un poso en la sociedad española que será perceptible mucho tiempo después de la desaparición del dictador.<sup>29</sup>

---

<sup>25</sup> Rosa Pardo, «Fernando María Castiella: pasión política y vocación diplomática», *Historia Contemporánea*, 15, 1996, pp. 225-239 y Juan Carlos Pereira, «Hacia Europa. La política europea de Castiella», en Marcelino Oreja y Rafael Sánchez Mantero, *Entre la historia y la memoria. Fernando María Castiella y la política exterior de España. (1957-1969)*, RACMP, Madrid, 2007, pp. 243-269.

<sup>26</sup> Véase Charles Powell, «España en Europa: de 1945 a nuestros días», *Ayer*, 49, 2003, pp. 89-90.

<sup>27</sup> Niklas H. Roszbach, *Heath, Nixon and the Rebirth of the Special Relationship. Britain, The US and the EC, 1969-74*, Palgrave Macmillan, Basingstoke, 2009.

<sup>28</sup> Florentino Portero y Rosa Pardo, «La política exterior», en Raymond Carr *et al.* (ed.), *La época de Franco, 1939/1975*, Espasa Calpe, Madrid, 2007, pp. 287-406, pp. 337-338.

<sup>29</sup> Carlos López Gómez, «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), 2014 pp. 74-89.

## 2. La administración Nixon y España

Richard M. Nixon fue elegido el 5 de noviembre de 1968 como el trigésimo-séptimo presidente de EE.UU. La herencia que el republicano recibía en materia de relaciones hispano-norteamericanas no era demasiado benigna pues el ministro Castiella se había convertido en el adalid de una posición negociadora firme que sirviera para rectificar los defectos congénitos de los Pactos de Madrid.<sup>30</sup> Por ello, durante los primeros meses de su mandato presidencial, el Departamento de Estado centró sus esfuerzos en desbloquear esta difícil situación.<sup>31</sup> Dichas actuaciones se integraron dentro de un contexto mucho más amplio determinado por la profunda revisión que sufrió la acción exterior estadounidense en base al resultado del *National Security Study Memorandum* (NSSM) 9, consagrado a desglosar los aspectos fundamentales de la situación política, económica y de seguridad que, en la esfera internacional, afectaban o podían llegar a afectar a EE.UU.<sup>32</sup>

La disparidad de prioridades inherente a la complejidad de la red de intereses que esta nación tenía a lo largo y ancho del globo provocaban frecuentes fricciones tanto entre los distintos Departamentos como entre el Ejecutivo y el poder legislativo, siendo un claro ejemplo el complejo debate que condujo a los Acuerdos hispano-norteamericanos de 1953 y sus sucesivas renovaciones.<sup>33</sup> Precisamente, para intentar remediar esta situación, el por entonces asesor presidencial, Henry A. Kissinger trazó las líneas básicas para la reordenación del NSC.<sup>34</sup> La intención de Nixon era

---

<sup>30</sup> Rosa Pardo, «La política norteamericana de Castiella», en Marcelino Oreja Aguirre y Rafael Sánchez Mantero (ed.) *Entre la historia y la memoria*, RACMP, Madrid, 2007, pp. 307-381.

<sup>31</sup> Memorándum, 31.1.1969; 8, ELF, RG59, NACP.

<sup>32</sup> Memorándum, 23.1.1969; 3, Records of the National Security Council (RNSC), NSSM, RG273, NACP. Una clarificadora y sencilla introducción al papel que jugaban los NSSMs dentro de la lógica del NSC durante la etapa de Nixon en la Casa Blanca puede encontrarse en <http://www.nixonlibrary.gov/virtuallibrary/documents/nationalsecuritymemo-randa.php>

<sup>33</sup> Fernando Termis, *Renunciando a todo*, Biblioteca Nueva, Madrid, 2005.

<sup>34</sup> Walter Isaacson, *Kissinger*, Simon and Schuster, New York, 2005, pp. 153-156. Para una introducción sobre el NSC y los cambios que implicó esta reorganización frente a anteriores administraciones véase David J. Rothkopf, *Running the world. The inside story of the National Security Council and the Architects of American Power*, PublicAffairs, New York, 2005, pp. 108-156. Un esbozo sobre cómo funcionaría la nueva estructura de la Seguridad Nacional bajo el mandato presidencial de Nixon puede encontrarse en los dos pri-

colocar la maquinaria del NSC en el centro justo del proceso de toma de decisión de la política exterior norteamericana.<sup>35</sup> En este nuevo sistema el papel de Kissinger se alzaba como esencial ya que parte de las competencias que en anteriores administraciones tenía el Departamento de Estado o el Pentágono se trasladaron al seno del NSC, permitiendo al asesor controlar los procesos y crear un tándem decisorio junto a Nixon que algunos han querido ver como muestra de la egolatría presente en ambas figuras.<sup>36</sup>

La postura que iba a adoptar el gobierno norteamericano frente a las demandas franquistas quedó supeditada al resultado que arrojará el NSSM-46.<sup>37</sup> Los asesores de Kissinger, a la hora de encarar la confección del mismo, redactaron un revelador documento en el que las cuestiones militares se centran no solo en la cuestión de las bases sino también en lo referente a la posible integración de España en la OTAN.<sup>38</sup> Sin embargo, desde un punto de vista económico toda la atención se dirige a qué actitud debería adoptar la Administración Nixon frente a las próximas negociaciones que iban a abrirse entre España y la CEE en pos de alcanzar un Acuerdo preferencial toda vez que la plena adhesión parecía ya completamente descartada. En este informe preliminar se solicitaba a los distintos departamentos involucrados que exploraran al menos cinco opciones, las cuales eran: 1. Guardar silencio; 2. Elevar objeciones; 3. Oponerse al Acuerdo; 4. Aceptar las preferencias que conceda la CEE a España pero solicitando a la primera que bien no se empeñe en obtener preferencias inversas o bien introduzca reducciones arancelarias para compensar a EE.UU. u otros países por sus pérdidas comerciales; y 5. Solicitar a la CEE que enmarque el Acuerdo de modo que facilite finalmente un acuerdo de libre comercio con España, el cual sería entonces compatible con el GATT.

En el informe se suponía que lo más probable era que el Departamento de Estado se decantara por la cuarta opción, mientras que el del Tesoro contemplaría la tercera como la más adecuada. Por ello, ante la previsible oposición del Departamento encabezado por David M. Kennedy,

---

meros capítulos de la obra de Asaf Siniver, *Nixon, Kissinger, and U.S. Foreign Policy Making*, Cambridge University Press, Cambridge, 2008, pp. 12-70.

<sup>35</sup> Edward A. Kolodziej, «The National Security Council: Innovations and Implications», *Public Administration Review*, 29 (6), 1969, pp. 573-585.

<sup>36</sup> Robert Dallek, *Nixon and Kissinger*, Harper Collins, New York, 2007, pp. 82-86.

<sup>37</sup> NSSM-46, 21.4.1969; 6, RNSC, NSSM, RG273, NACP.

<sup>38</sup> NSSM-46, 21.4.1969; H-147, NSC, Nixon Presidential Material Staff (NPMS).

los autores del documento planteaban alternativas para aminorar el impacto negativo que esta tendría sobre la posición española, preguntándose si podría contemplarse la opción de que España fuera admitida en el sistema generalizado de preferencias de la UNCTAD bajo la consideración otorgada a los países menos desarrollados.<sup>39</sup> No obstante, la concesión de preferencias inversas a la CEE que implicaría el acuerdo invalidaba esta posibilidad. Además, Washington tampoco podía garantizar que España pasara a ser beneficiaria del sistema —algo a lo que también aspiraban, entre otros, Portugal, Grecia, Turquía, Israel o Hong Kong— si renunciaba al acuerdo con el Mercado Común.<sup>40</sup> Otra fórmula sería rebajar los límites norteamericanos a la inversión en España por parte de las compañías con matriz estadounidense. Esta opción no era mal vista por los analistas ya que consideraban que el programa de control a la inversión estaba desfasado.<sup>41</sup>

Que desde EE.UU. se favoreciera el proceso de construcción europea no era óbice para que existiera una lógica preocupación sobre el fuerte impacto que podría causar en sus cuentas la expansión del Mercado Común. A ello han de añadirse los continuos reproches por parte norteamericana sobre la escasa aportación europea a un entramado defensivo que, junto a la guerra de Vietnam, había contribuido poderosamente a deteriorar la economía estadounidense.<sup>42</sup> El futuro de esta Europa en crecimiento fue pues un tema profundamente analizado por la Administración Nixon

---

<sup>39</sup> Comunicación, 22.10.1969; 8, ELF, RG59, NACP. Para una introducción al significado de los términos comerciales utilizados a lo largo del artículo y, especialmente, sobre las implicaciones del sistema generalizado de preferencias véase Robert Read, «The generalized system of preferences and special and differential treatment for developing countries in the GATT and the WTO», en William A. Kerr & James D. Gaisford, *Handbook on International Trade Policy*, Edward Elgar, Northampton (MA), 2007, pp. 457-469.

<sup>40</sup> Memorándum, 26.11.1969; 9, ELF, RG59, NACP.

<sup>41</sup> NSSM-46, 21.4.1969; H-147, NSC, NPMS. Desde la década de los sesenta las administraciones demócratas, preocupadas por el deterioro de su balanza de pagos, ensayaron diferentes soluciones para restringir los flujos salientes de capital, incluyendo las inversiones directas estadounidenses que arribaban a España. A la llegada de Nixon a la Casa Blanca la situación no había mejorado a pesar de estas políticas lo que llevó al republicano y a su equipo a la búsqueda soluciones más drásticas para solventar los problemas presupuestarios. Véase Neil Rollings «Multinational Enterprise and Government Controls on Outward Foreign Direct Investment in the United States and the United Kingdom in the 1960s», *Enterprise & Society*, 12 (2), 2011, pp. 398-434

<sup>42</sup> Geir Lundestad, *The United States and Western Europe since 1945*, Oxford University Press, Oxford, 2003, pp. 168-200.

y, como diagnosticaba el encargado de los Asuntos económicos internacionales en el NSC, Fred Bergsten, la superpotencia tendría que hacer frente a los problemas en un triple plazo temporal:

1. A largo plazo. La competencia de un Mercado Común conformado por miembros de pleno derecho, asociados de la EFTA y naciones con acuerdos comerciales preferenciales. Un bloque que podría asumir más de la mitad del comercio mundial frente al 15% que suponía la parte norteamericana, que podría almacenar reservas monetarias cercanas a duplicar las estadounidenses y que sería capaz de superar en número de votos a EE.UU. en las organizaciones económicas internacionales. Además, dado que los norteamericanos ponían más énfasis en las cuestiones de seguridad y en los problemas políticos que una Europa cuya prioridad estaba ligada a cuestiones económicas, parecía probable que esta adoptara el papel predominante en las relaciones económicas internacionales. Este escenario era el más temido por las agencias económicas estadounidenses.
2. A medio plazo. Durante los setenta, la expansión del Mercado Común parecía llamada a tener importantes efectos perturbadores para los intereses económicos norteamericanos. Se estimaba que Reino Unido podía tener que afrontar nuevamente una devaluación. Además, la posición de la balanza de pagos de los Seis parecía probable que quedara fortalecida por la expansión, añadiendo más presión al sistema monetario internacional o, lo que era lo mismo, sobre EE.UU. En el ámbito comercial resultaría clave promover negociaciones para reducir la discriminación contra los productos norteamericanos aunque la CEE sería posiblemente renuente a hacerlo.
3. A corto plazo. Existía un triple frente: el proceso iniciado para el acceso de pleno derecho a la CEE de Reino Unido, Noruega, Dinamarca e Irlanda; la petición de tener categoría de asociado de países de la EFTA como Suecia, Austria, Suiza o Finlandia; y, finalmente, las negociaciones de los múltiples acuerdos preferenciales de carácter comercial con países en desarrollo del área mediterránea.<sup>43</sup>

Por tanto, más allá de los efectos reales que para la economía norteamericana suponía el Acuerdo Preferencial entre España y la CEE, su significado ha de comprenderse en un marco mucho más amplio que engloba

---

<sup>43</sup> Memorándum, 4.5.1970; H-166, NSC, NPMS.

la relación político-económica que iba a establecerse entre EE.UU. y el Mercado Común en los años venideros.<sup>44</sup>

### 3. Las negociaciones del acuerdo preferencial

Mientras todas estas cuestiones se dirimían en el seno del NSC, la batalla diplomática librada por Castiella ante los negociadores norteamericanos obtuvo una pírrica victoria, firmándose en junio de 1969 una prórroga de los Acuerdos que desplazaba al 26 de septiembre de 1970 su fecha de caducidad. El ministro era, a estas alturas, un hombre políticamente amortizado y cuya aspiración a que la relación bilateral sobrepasara los límites de lo puramente militar chocaba frontalmente con los planteamientos de parte del gabinete, incluyendo al Almirante Carrero Blanco.<sup>45</sup> Por este motivo, la sustitución de Castiella por Gregorio López Bravo al frente de la cartera de exteriores tras la crisis ministerial del otoño de 1969 parecía augurar un cierto enfriamiento de la tensión alcanzada en las negociaciones hispano-norteamericanas.<sup>46</sup> A la postre, la negociación liderada por López Bravo no se caracterizó por ser de las más combativas, resultando su postura bastante acomodaticia para una contraparte norteamericana que fue marcando el ritmo de las conversaciones y pudo pagar un precio mucho más bajo de lo que la representación española podría haber obtenido si hubiera forzado sus bazas.<sup>47</sup>

Cabe mencionar que pocos días antes de que se produjera la reordenación del gabinete franquista, el Consejo de Ministros de la CEE había aprobado un segundo mandato para retomar las negociaciones de un acuerdo arancelario preferencial con España.<sup>48</sup> Se ponía así fin a un periodo de parálisis de las conversaciones iniciadas a mediados de 1967 y que habían quedado pospuestas por la falta de acuerdo en torno a las rebajas aduaneras que habrían de acometer ambas partes.<sup>49</sup> El desarrollo de

---

<sup>44</sup> Para una introducción sobre esta cuestión véase Alfred E. Eckes, Jr. & Thomas W. Zeiler, *Globalization and the American Century*, Cambridge University Press, Cambridge, 2003, pp. 156-183.

<sup>45</sup> Rosa Pardo, «Estados Unidos y...» *op.cit.*, p. 20

<sup>46</sup> Memorandum, 29.10.1969; 10, ELF, RG59, NACP.

<sup>47</sup> Los pormenores del proceso negociador encabezado por López Bravo y el saldo que arroja el mismo pueden encontrarse en Charles Powell, *El amigo americano... op.cit.*, pp. 89-119.

<sup>48</sup> Julio Crespo, *España en Europa, 1945-2000*, Marcial Pons, Madrid, 2004, p. 98.

<sup>49</sup> La clave de las negociaciones residió en dos sectores estratégicos para cada una de las partes. España deseaba que sus productos agrícolas pudieran acceder en condiciones

las negociaciones fue seguido al detalle desde los estamentos económicos de la Administración Nixon para evaluar sus efectos en las relaciones hispano-norteamericanas, centrándose sus reticencias, como ya hemos visto, en su incompatibilidad con el GATT y en que, en la práctica, suponía cierta discriminación hacia las exportaciones estadounidenses.

El recelo norteamericano hacia el acuerdo preferencial quedó reflejado en la agenda que George Landau preparó al secretario adjunto Hillenbrand con motivo de su visita a Madrid a finales de 1969, instruyéndole para que, ante la más que posible petición de comprensión norteamericana por parte de López Bravo, incidiera en la preocupación que existía en el gobierno en torno a la proliferación de estos acuerdos preferenciales, sin que ello fuera una cortapisa para que EE.UU. siguiera reafirmando su posición favorable a la aproximación de España a Europa occidental.<sup>50</sup> Los límites de este guion quedaron en todo caso superados por la vehemencia con la que el ministro español defendió que desde su gobierno no se entendería una actitud combativa hacia el acuerdo con la CEE por parte de la Administración Nixon. Cuando Hillenbrand trató de hacerle ver que EE.UU. quería evitar sentar un preferente dañino para sus intereses comerciales, López Bravo puso sobre la mesa toda su artillería y, tras recordar el favorable saldo norteamericano en su balanza comercial con el país ibérico, pidió que se contemplara a España como un caso único:

FonMin [Foreign Minister] recalled that when Minister Industry he had created favorable market position for US petroleum companies whose sales now cost Spain several hundred million dollars each year. While he did not want his statements taken as threat or menace, Lopez Bravo said he wanted Washington policy makers to know if discriminatory action taken against Spain in GATT or elsewhere he could stop Spanish purchases from American petroleum firms and US favorable balance of trade would end.<sup>51</sup>

Aunque este sostuviera que tras sus palabras no existía ninguna clase de amenaza, quedaba claro que el gobierno franquista no iba a ahorrar esfuerzos cuando Europa parecía estar tan cerca. Las autoridades españolas desplegaron toda una serie de argumentos para rebatir las reticencias nor-

---

ventajas al mercado europeo mientras que desde los órganos de gobierno de la CEE se buscaba colocar sus productos industriales en el país ibérico al menor precio posible.

<sup>50</sup> Memorandum, 26.11.1969; 9, ELF, RG59, NACP.

<sup>51</sup> Telegrama, 12.12.1969; 2493, Central Foreign Policy File, RG59, NACP.

teamericanas, siendo el principal que el acuerdo que estaban negociando con la Comunidades no era equiparable a aquellos que los Seis estaban pactando con países fuera del ámbito continental. Bajo su criterio la diferencia radicaba en que para España se trataba de un primer paso en un proceso que, tarde o temprano, llevaría a la plena integración en el Mercado Común. Lo cierto es que buena parte de los integrantes de la Administración Nixon no estaban convencidos de que esto fuera así y, como señalaba el representante especial para las negociaciones comerciales Carl J. Gilbert, el caso español simplemente cobraba mayor importancia ante el incierto futuro que parecía vislumbrar

It is true [...] 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].<sup>52</sup>

Ante esta situación la elaboración final del NSSM-46 cobraba aún más urgencia, toda vez que el mismo había sufrido excesivos retrasos originados por la existencia en el seno del NSC de posturas abiertamente enfrentadas y difíciles de conciliar. El principal reto era determinar con claridad la postura de cara a la renovación del acuerdo bilateral de Amistad en un momento en el que las nuevas condiciones geopolíticas suponían que las instalaciones militares en España tuvieran una mayor relevancia para la política de seguridad norteamericana que en años anteriores.<sup>53</sup> Las agencias económicas mostraron su disconformidad ante la posibilidad de que las negociaciones pudieran traducirse en la tolerancia ante el Acuerdo Preferencial. Los argumentos utilizados para hacer patente su oposición buscaban ser tan contundentes que, en ocasiones, rozaban lo exagerado. En primer lugar, negaban la posibilidad de que se pudiera desligar la de-

<sup>52</sup> Memorándum, 27.01.1970; H-214, NSF, NPMS.

<sup>53</sup> Ángel Viñas, «La negociación y renegociación de los Acuerdos hispano-norteamericanos, 1953-1988: una visión estructural», *Cuadernos de historia contemporánea*, 25, 2003, pp. 83-108, p. 96.

cisión respecto al Acuerdo Preferencial de la política norteamericana que, a nivel general, regía sobre esta clase de acuerdos. Para el Tesoro, una cesión en esta cuestión dejaría a EE.UU. sin argumentos para poder oponerse a cualquier otro Acuerdo Preferencial de la CEE con un tercero. El argumento clave residía en que esta clase de actuaciones suponían un flagrante ataque a los principios sobre los que se asentaba el GATT incluyendo, como es evidente, el de la cláusula de nación más favorecida.<sup>54</sup>

La mejor muestra de la beligerancia existente fue que dentro del Departamento del Tesoro se llegó a plantear, en enero de 1970, la posibilidad de enviar un telegrama a Bruselas para tratar de bloquear cualquier clase de acercamiento entre España y la CEE. Uno de sus funcionarios, John R. Petty, remitió un memorando a Hillenbrand, afirmando que la toma de posición norteamericana no podía demorarse más. Petty sostenía que era el momento de poner las cartas sobre la mesa pues todo parecía indicar que el gobierno español y los representantes comunitarios estaban a punto de alcanzar un principio de acuerdo. Se trataba de un auténtico órdago por parte del Departamento del Tesoro que, de haberse concretado, hubiera supuesto un fuerte golpe a las aspiraciones españolas. Bien es cierto que la capacidad real del gobierno estadounidense para bloquear el acuerdo era muy limitada y que quizás pueda incluso interpretarse como un golpe de efecto para obtener nuevas bazas negociadoras en el ámbito bilateral. Sin embargo, no lo es menos que un movimiento en esta dirección habría repercutido forzosamente en la negociación de España con los Seis, incluyendo una eventual redefinición de su posición hacia unos términos menos favorables que los finalmente alcanzados.

Las discusiones en el seno de la administración Nixon iban por otros derroteros. Como Landau comunicaba a Hillenbrand, el problema era hacer ver al resto de implicados que el área encargada de Europa dependiente del Departamento de Estado, pese a sus críticas a las agencias económicas, no abogaba por acceder a las demandas españolas de apoyo en sus negociaciones con la CEE. Lo que en realidad buscaban era no poner en riesgo el proceso de renegociación de los acuerdos bilaterales.<sup>55</sup> Por ello, confiaban en que ambos gobiernos fueran capaces de encontrar una solución que permitiera a EE.UU. mostrar su oposición a los acuerdos preferenciales y, al mismo tiempo, no dañar la postura española. Este era, además, el mensaje que Martin J. Hillenbrand debía transmitir a Nathaniel

---

<sup>54</sup> Héctor Gross, «The Most-Favored-Nation Clause: Its Present Significance in GATT», *Journal of World Trade Law*, 5, 1971, pp. 29-44.

<sup>55</sup> Carta, 13.1.1970; 11, ELF, RG59, NACP.

Samuels, a la sazón ayudante del subsecretario de Estado para Asuntos Económicos. Solo así podría hacerle comprender también que, al contrario de lo que podría pensarse, incluir a España en el sistema generalizado de preferencias no era la solución al entuerto pues para el gabinete franquista los lazos con Europa tenían un cariz primordialmente político y no económico.<sup>56</sup> En otras palabras, para el gobierno español ambas aspiraciones no eran excluyentes y, por ello, tampoco intercambiables.

A finales de enero de 1970 el único acuerdo existente en el NSC con respecto a la cuestión de España y la CEE era que las opciones del gobierno norteamericano quedaban reducidas a cuatro:

### Cuadro 2 Comparativa de las cuatro opciones

1. No poner objeciones al acuerdo pero reservar el derecho estadounidense a obtener compensaciones bajo lo previsto por el GATT.	
<b>Ventajas:</b> 1. No perjudicaría los objetivos respecto a las bases y no tendría una respuesta económica negativa. 2. España establecería un primer vínculo con la CEE 3. Salvaguardaría los derechos norteamericanos para pedir compensaciones.	<b>Desventajas:</b> 1. Violación del GATT y creación de precedentes. 2. Proliferación de estos acuerdos comerciales. 3. El GATT no compensaría las pérdidas comerciales, obligando a tomar represalias.
2. Oposición firme a la proliferación de acuerdos arancelarios preferenciales incluido el que afecta a España aunque no limitándose a él, sin entrar en la discusión sobre si se aceptaría o no acuerdos que respetasen lo previsto por el GATT.	
<b>Ventajas:</b> 1. Evitaría la conclusión del Acuerdo entre España y la CEE, así como otros (Líbano, Israel...) 2. Ayudaría a EE. UU. a justificar que su oposición a los acuerdos no está únicamente orientada hacia este país.	<b>Desventajas:</b> 1. Intromisión en el objetivo europeísta de España. 2. No está claro hasta qué punto la oposición norteamericana a los Acuerdos Preferenciales sería exitosa, pues los Acuerdos Preferenciales de larga tradición podrían ser puestos en cuestión, provocando intensas reacciones adversas en Europa, especialmente en Francia.

<sup>56</sup> Memorándum, 13.1.1970; 11, ELF, RG59, NACP.

<p><b>3.</b> Oposición al Acuerdo Preferencial entre España y la CEE en su forma actual pero dejando abierta la puerta para su aceptación si se hace compatible con el artículo XXIV del GATT.</p>	
<p><b>Ventajas:</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. EE.UU. se mantendría en su posición y dentro de la legalidad del GATT.</li> <li>2. Si el Acuerdo entre España y la CEE respeta el artículo XXIV del GATT, los intereses españoles y los intereses políticos norteamericanos a largo plazo estarán asegurados.</li> </ol>	<p><b>Desventajas:</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Si la CEE no desea hacer el Acuerdo compatible con el artículo XXIV del GATT esto podría llevar a que las relaciones con España se resintieran profundamente.</li> <li>2. Podría considerarse que EE.UU. aceptaría cualquier acuerdo comercial de la CEE compatible con el artículo 24. Suiza, Suecia y Austria podrían querer negociar un acuerdo de esta clase.</li> </ol>
<p><b>4.</b> Incluir a España con la calificación de país poco desarrollado bajo el sistema de preferencias generalizadas norteamericano, siempre y cuando la CEE adopte una postura similar. Mientras tanto se aceptaría el Acuerdo Preferencial si se eliminan las preferencias inversas que la CEE persigue en el Mercado Español</p>	
<p><b>Ventajas:</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Coherencia con el principio de que todos los países desarrollados deben dar trato preferente a aquellos en desarrollo sin discriminación y sin obtener preferencias inversas.</li> <li>2. Los españoles solicitaron a EE.UU. ser tratados como beneficiarios bajo el sistema generalizado de preferencias.</li> </ol>	<p><b>Desventajas:</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Tratar a España y a otros países relativamente desarrollados bajo la categoría de países en desarrollo sería problemático para el sistema generalizado de preferencias.</li> <li>2. Algunas exportaciones norteamericanas a la CEE se verían negativamente afectadas (cítricos).</li> <li>3. Probabilidad de rechazo europeo de la petición de la eliminación de las preferencias inversas en los acuerdos entre la CEE y los países menos desarrollados.</li> </ol>

*Fuente:* Elaboración propia. Memorándum, 27.1.1970; 6, RNSC-NSSM-RG273- NACP.

Ante estas opciones las reacciones de los Departamentos implicados en el proceso de toma de decisión fueron, como puede suponerse, divergentes.<sup>57</sup> A la espera de que se pronunciaran otros interesados, Helmut Sonnenfeldt en su informe sobre el progreso del *study memorandum* reco-

<sup>57</sup> Los primeros en pronunciarse fueron los Departamentos de Estado, Comercio y Agricultura. Memorándum, 27.1.1970; H-286, National Security File (NSF), NPMS; Memorándum, 30.1.1970; H-214, NSF, NPMS; Memorándum 27.1.1970; H- 214, NSF, NPMS; y Carta, 28.1.1970; H- 214, NSF, NPMS.

noía que el proceso, en cierto modo, se había descontrolado.<sup>58</sup> Eran demasiadas las voces y las opiniones, por no mencionar las diferencias existentes entre las áreas comerciales y, por ejemplo, un secretario de Defensa como Melvin R. Laird que deseaba mantener el mayor número de bases militares aun a costa de fijar un rumbo complaciente con los intereses españoles en materia económica.<sup>59</sup>

#### 4. La administración Nixon define su postura. La firma del acuerdo preferencial

Después de un largo proceso de gestación, en febrero de 1970 la Administración Nixon hizo explícita a través del *National Security Decision memorandum* (NSDM) 43 su posición sobre las negociaciones con España.<sup>60</sup> La decisión presidencial contenía solo tres premisas, orientadas todas ellas a buscar un entendimiento con el gobierno franquista en aras de conservar sus instalaciones militares en el país a un precio razonable y sin demorar en exceso la firma de la renovación. Lo importante es que revelaba la pretensión de mantener fuera de la negociación bilateral la actitud que iba a adoptar EE.UU. respecto al Acuerdo Preferencial. Este asunto siguió siendo discutido en el seno del NSC, dando fruto días después a un nuevo *decision memorandum*. El mismo, fechado el 2 de marzo y numerado como 45, llevaba por título *U.S. Policy Toward Spain: Proposed Spanish Trade Agreement with the European Community*.<sup>61</sup> Su contenido remite claramente a un documento enviado previamente por Kissinger a Nixon. En este se desgranaban las tres opciones de EE.UU. ante el Acuerdo Comercial de España con el Mercado Común una vez finalizado el trabajo interdepartamental, señalando quienes eran los principales valedores de cada una:

Option 1: Do not object to the agreement. (Preferred by Defense. Strongly opposed by State, Commerce, Treasury, Agriculture, STR Gilbert).

---

<sup>58</sup> Memorándum, 29.1.1970; H- 214, NSF, NPMS.

<sup>59</sup> Íbid. y 30.1.1970; H- 214, NSF, NPMS.

<sup>60</sup> NSDM-43, 20.2.1970; 363, NSF, NPMS.

<sup>61</sup> Memorándum, 20.2.1970; 363, NSF, NPMS y NSDM-45, 2.3.1970; H-208, RNSC, Institutional Files (IF), NACP.

Option 2: Oppose the agreement as presently proposed, in the context of opposition to all preferential arrangements illegal under GATT, but indicate our acceptance of any arrangement consistent with GATT (Such as a more ambitious arrangement which provided for eventual complete free trade between Spain and the EC). (Favored by State, Commerce, Treasury, Agriculture, STR).

Option 3: Acceptance of EC trade preferences to Spain, if the EC foregoes trade preferences from Spain; and inclusion of Spain as a beneficiary under our generalized tariff preferences scheme. (Recommended as a fallback position by State).<sup>62</sup>

Ante esta terna Kissinger recomendaba a Nixon que aprobara la opción 2, basándose para ello en que esta servía para reiterar el mensaje de que EE.UU., como tónica general, se oponía a este tipo de acuerdos preferenciales, pero también permitía mantener cierto margen de actuación ante el gobierno franquista.<sup>63</sup> El presidente no dudó en seguir las indicaciones de su asesor, explicitando el NSDM-45 que el gobierno norteamericano se opondría al Acuerdo Preferencial tal y como era presentado salvo que fuera compatible con el GATT.<sup>64</sup> No obstante, lejos de cerrar el debate, el contenido de este *decision memorandum* apenas tardó unos días en ser puesto en tela de juicio. El Departamento de Estado pidió a Nixon que reconsiderara la postura reflejada en el NSDM-45 para poder adoptar ante los españoles una posición aún más flexible y ampliar capacidad negociadora de cara a las posibles contrapartidas que pudieran ser ofrecidas durante las conversaciones para la renovación de los Pactos.<sup>65</sup> En lo que es descrito como una argucia (*end-run*) en la documentación del NSC, Estado recomendaba ofrecer a España y a la CEE un periodo de gracia de tres años para que pudieran adaptar el Acuerdo a los preceptos del GATT.<sup>66</sup> Como es lógico, el resto de agencias mostraron su abierta oposi-

---

<sup>62</sup> Memorandum, 16.2.1970; H-147, NSF, NPMS.

<sup>63</sup> Memorandum, 5.2.1970; 704, NSF, NPMS. El argumentario se construía además en torno al convencimiento de que, en el caso de que el acuerdo comercial entre España y la CEE adoptara una fórmula compatible con el GATT, no solo repercutiría en una mejora del clima para los negocios estadounidenses sino que también podría acarrear externalidades políticas positivas para el país.

<sup>64</sup> NSDM-45, 2.3.1970 y Memorandum 45, 2.3.1970; 13, Papers and other Historical Materials of Peter M. Flanigan, NPMS.

<sup>65</sup> Memorandum, 5.3.1970; H-147, NSF, NPMS.

<sup>66</sup> Sumario del NSDM-45, March 1970; H-287, NSF, NPMS.

ción a un movimiento precipitado por la reapertura de las negociaciones entre España y el Mercado Común en marzo.

En el fondo lo que subyace es un problema de política interior norteamericana en el que España, simplemente, cobra importancia por las circunstancias puntuales del momento, al verse atrapada en una «guerra» de opiniones sobre cuál debía de ser la postura de EE.UU. frente al proceso de construcción europea. Kissinger no compartía los criterios de las agencias económicas acerca de los peligros que una Europa unida representaba para los intereses económicos norteamericanos: «European economic integration was helping world trade and US exports rather than hurting them as some had feared».<sup>67</sup> Junto a los problemas geoestratégicos y al encaje de Europa occidental en el entramado de la OTAN y la estrategia global de la *Détente*, que concernían especialmente a los Departamentos de Defensa y Estado, el reto que suponía para la economía norteamericana un Mercado Común en expansión hizo saltar todas las alarmas en Tesoro, Comercio y Agricultura. Para estas agencias, la CEE podía llegar a convertirse en un gigante económico que arrinconara a los productos norteamericanos. Además contaba con un enorme potencial de crecimiento a tenor de los proyectados acuerdos preferenciales. Fue esta percepción la que propició que se elevara la tensión sobre el tema en el seno de la maquinaria interdepartamental del NSC.

Kissinger, convencido de que una Europa unida era más beneficiosa para los intereses estratégicos norteamericanos que un conglomerado de naciones en conflicto, abominaba de medidas que pudieran fomentar el estallido de una guerra comercial con Europa. En este sentido, defendía que los objetivos de la política exterior estadounidense no podían estar supeeditados a problemas económicos que consideraba cortoplacistas. Por este motivo, acabó ideando un mecanismo dentro del NSC que le permitiera domeñar a las agencias económicas pues, en último término, los factores políticos debían primar sobre las consideraciones puramente comerciales.<sup>68</sup>

---

<sup>67</sup> Henry A. Kissinger, *White House Years*, Little, Brown and Co., Boston, 1979, p. 381. Como suele ser una constante en sus obras, Kissinger siempre arroga a EE.UU. y, por ende, a sí mismo una fuerte responsabilidad en todos los procesos de política internacional que a la larga resultaron exitosos y la integración europea no va a ser una excepción, si bien, en realidad, siempre mostró gran escepticismo sobre la misma.

<sup>68</sup> Kissinger afirma que no iba a poner en riesgo los vínculos con la España postfranquista o dinamitar las negociaciones para la renovación de los Pactos por poner trabas al comercio de zapatos o productos textiles. Además el futuro secretario de Estado describe sin ningún tipo de pudor la argucia que ideó para garantizar que la política exterior no es-

Esta conducta deja patente la inclinación que tenían tanto Nixon como Kissinger para desarrollar todo un entramado de complicidades que les permitiera sortear los canales oficiales e imponer su criterio, centralizando en ellos todos los resortes del proceso de toma de decisiones.<sup>69</sup> Todo ello propició que la menor importancia que ambos otorgaban a la economía frente a la política exterior con mayúsculas condujera a que la opinión de las agencias económicas quedase, en muchos casos, arrinconada.

Es dentro de estas coordenadas donde podemos, por tanto, entender que el NSDM-45 intentara ser reajustado fuera de los cauces de actuación al uso. La idea de ofrecer a España y a la CEE ese periodo de gracia partió del Departamento de Estado y la revisión de la postura fue pactada en una conversación privada entre Kissinger y Elliot L. Richardson. Este último le había facilitado un memorando donde mostraba su preocupación por la incapacidad norteamericana para ofrecer resistencia a la política de acuerdos preferenciales desplegada por los países del Mercado Común. En él advertía que los casos de España e Israel, que se hallaban en pleno proceso negociador, no eran más que dos eslabones en una cadena ya compuesta por Marruecos o Túnez y a la que pronto podrían sumarse países como Austria, Líbano, República Árabe Unida o Malta.<sup>70</sup> Dado que los intentos por frenar otra clase de acuerdos comerciales como los derivados de la Convención de Yaoundé o el de Nigeria no habían resultado efectivos y que existían, además, motivos fundados para pensar que la actuación del Mercado Común podría extenderse a los países de la *Commonwealth* si Reino Unido completaba su adhesión, Richardson entendía que el principio de no discriminación —uno de los puntales del GATT— iba a sufrir un notable deterioro. Por no hablar de cómo estos acuerdos perjudicaban los intereses comerciales norteamericanos, poniendo como ejemplo el caso de los cítricos israelíes y españoles cuya creciente competitividad acabaría por provocar un descenso de las exportaciones estadounidenses de estos productos frutícolas a Europa. Estas son las razones por las que pedía a Kissinger que la postura norteamericana frente a los acuerdos preferenciales fuera siempre similar y, sobre todo, estuviera apegada a la realidad.<sup>71</sup>

---

tuviera condicionada a los planteamientos de las agencias económicas. Henry A. Kissinger, *White House Years*, Little, Brown and Co., Boston, 1979, pp. 427-428.

<sup>69</sup> James T. Patterson, *Grand Expectations*, Oxford University Press, New York, 1996, pp. 744-745.

<sup>70</sup> Memorandum, sin fecha (s.f.); H-214, NSF, NPMS.

<sup>71</sup> Memorandum (s.f.); H-214, NSF, NPMS.

A raíz de los planteamientos que parten desde el Departamento de Estado y las conversaciones privadas entre Kissinger y, muy problememente, el propio Nixon, se desarrolla un cúmulo de despropósitos a nivel burocrático en plena concordancia con esa tendencia a despreciar el trabajo de las agencias económicas.<sup>72</sup> El resultado es que tan solo siete días después de haberse confirmado el NSDM-45, Estado barajó la conveniencia de enviar un telegrama a su delegación en Bruselas y la Embajada en Madrid. En el mismo se planteaba la concesión del periodo transitorio de tres años para adaptar el acuerdo al artículo XXIV del GATT, lo que, en la práctica, suponía rectificar la decisión presidencial — o como mínimo matizarla — y que habría de ser presentada ante el gobierno franquista como un sacrificio en aras de un mejor entendimiento bilateral.<sup>73</sup>

El borrador del cable fue compartido con el resto de departamentos implicados para que dieran su visto bueno, iniciándose una situación caótica que, a la luz de la documentación, únicamente podemos llegar a descifrar de forma parcial al celebrarse muchas de las comunicaciones de forma privada y saltándose los protocolos. No es extraño que las agencias económicas se escandalizaran por esta clase de malas artes, resumiéndose así la reacción de Comercio: «Commerce is up in arms».<sup>74</sup> A consecuencia de ello España se vio afectada coyunturalmente por esta crisis interna de la Administración Nixon. Finalmente, Tesoro, Agricultura, Comercio y el Representante especial para negociaciones comerciales consiguieron que Estado incluyera algunas salvedades a la concesión de ese margen temporal de tres años. La más destacada era que España y la CEE tendrían que obtener una dispensa consensuada con el GATT para poder operar durante ese periodo.<sup>75</sup>

Con esta cesión ante las agencias económicas, Fred Bergsten creía que podría haberse abierto la puerta a la posibilidad de que estas pudieran sabotear eternamente la cuestión. No podemos olvidar que algunos de estos actores ya habían afirmado que el NSDM-45 era, en esencia, demasiado blando.<sup>76</sup> En definitiva, para el asistente del consejero de Seguridad Nacional «the main result is confusion» por lo que, ante este nuevo panorama, a Bergsten únicamente se le ocurría plantear a Kissinger una huida hacia delante:

---

<sup>72</sup> Despacho, 9.3.1970; 705, NSF, NPMS.

<sup>73</sup> Borrador de telegrama, March 1970; 705, NSF, NPMS.

<sup>74</sup> Nota manuscrita; 705, NSF, NPMS.

<sup>75</sup> Memorándum, 11.3.1970; H-214, NSF, NPMS.

<sup>76</sup> Memorándum, 9.3.1970; 705, NSF, NPMS.

I would personally prefer a reaffirmation of the President's original decision, both substantively, and to maintain the integrity of our process. However, I gather that the President may prefer a softer position. To achieve that end in the best way and to re-regularize the process, I therefore recommend that you recommend that the President defer any decision on Spain now, rolling the issue into a general review of our policy on EC preferential trade arrangements.<sup>77</sup>

Kissinger, para intentar poner orden en este caótico escenario, remitió a Nixon un nuevo memorando. En el mismo, tras hacer una breve recapitulación de lo sucedido entre la toma de decisión a finales de febrero que daría paso a la redacción del NSDM-45 y los acontecimientos ocurridos durante la primera quincena de marzo, el asesor presidencial exponía que sería conveniente retornar la discusión al NSC y posponer la adopción de una postura durante un plazo de dos o tres semanas.<sup>78</sup> Con esta solución, que fue aceptada por Nixon, se ponía freno a la posibilidad de modificar el contenido original del NSDM-45 para introducir el plazo transitorio de tres años que había propuesto Estado y cuya redacción ya tenía preparada Bergsten.<sup>79</sup> Como resultado de la misma se generó el NSSM-91, que ampliaba los objetivos del NSSM-79 para dar cobertura a la cuestión española y trazar así una política común para todos los países que hicieran algún acercamiento al Mercado Común.<sup>80</sup>

Mucho ruido y pocas nueces pues, tras todo este flujo de memorandos, argumentos y contrarréplicas, la situación respecto a España y la CEE seguía exactamente en el mismo punto que a comienzos de marzo. Resulta curioso que los esfuerzos dedicados a librar batallas internas en el seno de la administración republicana no se tradujeran, al menos para el caso del Departamento de Estado, en informes de corte cuantitativo sobre el impacto real que podría tener el Acuerdo para la economía norteamericana. Como ellos mis-

---

<sup>77</sup> *Ibid.*

<sup>78</sup> Memorandum, 16.3.1970; H-214, NSF, NPMS.

<sup>79</sup> NSDM-54 (revised), 18.3.1970; H-214, NSF, NPMS.

<sup>80</sup> Durante la reunión del grupo de revisión del NSC sobre los NSSM-79 (*UK Accession to the European Community*) y NSSM-91 (*EC Preferential Trade Arrangements*) quedó nuevamente al descubierto la diferencia de criterios existente entre el Departamento de Estado y las agencias económicas. Memorandum, 7.5.1970; *FRUS*, Volume III, Foreign Economic Policy; International Monetary Policy, 1969-1972, U.S. GPO, Washington, D.C., 2001.

mos reconocían, tan solo contaban con estimaciones muy poco precisas.<sup>81</sup> La táctica dilatoria emprendida desde Santa Cruz para evitar compartir con los estadounidenses toda la información sobre el Acuerdo Preferencial, sumada a los problemas organizativos de orden interno de la propia Administración Nixon, estaba coadyuvando a que la firma del mismo estuviera cada vez más cerca sin que se produjera una reacción norteamericana al respecto más allá de las quejas y dudas que hemos venido indicando.

Nuevamente, ante el fracaso del grupo *ad hoc* presidido por Hillenbrand para producir un documento consensuado por todas las agencias, las opciones anteriormente descritas fueron trasladadas a la reunión del *review group* prevista para comienzos de mayo. En la documentación previa queda patente que el problema era la disquisición sobre si los intereses políticos y económicos debían estar al mismo nivel, o bien los segundos debían quedar supeditados a los primeros: «No agency questions the basic U.S. support for expansion of the Common Market. No agency questions the need to defend U.S. economic interests in the process. The broad issue is how to reconcile the two in practice».<sup>82</sup> Bien es cierto que a esta falta de decisión respecto al Acuerdo Preferencial entre España y la CEE también contribuyó que, finalmente, todos los indicios apuntaban a que el impacto directo del mismo en las exportaciones norteamericanas no iba a resultar crítico.<sup>83</sup> Además, otro factor a tener en cuenta eran los plazos en los que estos recortes arancelarios iban a aplicarse. Este desarme progresivo llevaba a la Embajada norteamericana a minimizar el impacto del Acuerdo en los intereses comerciales de EE.UU., a falta de conocer los datos definitivos.<sup>84</sup>

Pese a que las negociaciones bilaterales encaraban ya su fase final —en buena medida fruto de la precipitación de López Bravo—, la toma de una decisión determinada sobre la cuestión del Acuerdo Preferencial entre España y la CEE seguía dilatándose a la espera de que el NSC resolviera qué postura adoptar.<sup>85</sup> Sin embargo, en relación a los cálculos sobre cómo podría afectar a EE.UU. dicho Acuerdo se produce una importante novedad

<sup>81</sup> Memorándum, 19.3.1970; 11, ELF, RG59, NACP.

<sup>82</sup> Memorándum, 4.5.1970; H-166, NSF, NPMS.

<sup>83</sup> Aerograma, 23.4.1970; 1097, Subject Numeric File (SNF), Economic (E), RG59, NACP.

<sup>84</sup> Aerograma, 23.4.1970; 1097, SNF, E, RG59, NACP.

<sup>85</sup> Para los detalles sobre el ritmo de una negociación bilateral que, en esencia, vino marcado desde Washington así como su resultado véase Rosa Pardo, «Estados Unidos y...» *op.cit.*, pp. 20-28.

cuando, a finales de mayo, José Luis Cerón, a la sazón Director General de Relaciones Económicas Internacionales del Ministerio de Exteriores, facilitó a la Embajada norteamericana un estudio realizado por su gabinete:

Of total 1968 US exports of \$590 million, study shows that \$130 million where products on which Spain will make no repeat no tariff concessions to EC. An additional \$144 million of US sales in 1968 were products which enter Spain on duty free basis. Of remaining \$316 million, \$141 million were products on which Spanish duty is less than 5 percent and on which preferences to EC will thus be of little or no practical importance.

Thus, only \$175 million of US exports will encounter meaningful discrimination under Spain-EC agreement. Of this amount, \$4 million will be on A or 70 percent preference list, \$70 million are on B or 30 percent list, and \$100 million are on C or 25 percent list.<sup>86</sup>

Los miembros de la legación norteamericana otorgaban plena credibilidad a este estudio, que consideraban realizado de forma exhaustiva y confirmaba las valoraciones previas realizadas desde Serrano 75. El Acuerdo Preferencial iba a tener, por tanto, un efecto ciertamente marginal sobre la competitividad de las exportaciones norteamericanas a España. Como apuntaban los informes previos, la mayor parte de los productos estadounidenses o bien no iban a verse afectados por los términos del Acuerdo, o bien estaban ya gravados con unos aranceles tan bajos que la diferencia con las condiciones futuras para los productos europeos no iba a ser apreciada. Esta información, pese a su relevancia, no tuvo efectos inmediatos sobre el proceso interno del NSC, dado que la decisión sobre España había perdido peso específico al ser incluido su caso dentro del debate general sobre la expansión de la CEE. El último borrador del NSDM sobre la materia fue trasladado a las distintas agencias el 30 de mayo, continuando un debate que no hacía más que ahondar en las prácticas procrastinadoras que, desde hacía meses, venían impidiendo ofrecer una postura consensuada ante el reto que suponía para la economía estadounidense un Mercado Común en crecimiento. Así, durante los primeros días de junio, Kissinger fue recibiendo las diversas valoraciones y reflexiones de las agencias implicadas, quedando patente la continuidad de fuertes disparidades y reticencias.<sup>87</sup>

---

<sup>86</sup> Telegrama, 27.5.1970; 1097, SNF, E, RG59, NACP.

<sup>87</sup> Memorandum, 8.6.1970; H-217, NSF, NPMS.

La complejidad del diseño de la política exterior norteamericana residía pues en la imposibilidad de acomodar los intereses de todos los agentes implicados en una única posición, sirviendo como metáfora para describirla la de esa manta que si cubre la cabeza deja descubiertos los pies y viceversa. El papel arbitral de Kissinger se alza, de este modo, como el elemento clave para bascular la balanza hacia uno u otro lado, estando su conducta fuertemente sesgada según sus prejuicios y querencias hacia ciertas materias.<sup>88</sup> Por ello, no parecía incomodarle que, mientras en el seno del NSC las agencias económicas discutían sobre si eran galgos o podencos y se quejaban de la poca adecuación del texto esbozado a la realidad de la competencia entre el Mercado Común y EE.UU. en materia comercial, el gobierno español actuara con una política de hechos consumados. Tras haber aprobado el Consejo de ministros de la CEE los términos del acuerdo preferencial con España, la firma del mismo tuvo lugar en Luxemburgo el 29 de junio de 1970. No cabe duda de que para España esta rúbrica tuvo una importancia manifiesta, por más que desde las instancias europeas se remaricara que se trataba de un acuerdo exclusivamente comercial sin contenido político.<sup>89</sup> Sin embargo, para EE.UU. la nueva relación preferencial establecida a nivel económico entre el Mercado Común y España no era más que una de sus muchas preocupaciones en el ámbito internacional.<sup>90</sup>

La reacción de la Administración Nixon se mantuvo en la misma tónica que hemos venido describiendo. Tras las dilatadas discusiones en el seno del NSC, el 3 de julio se transmitió a los actores implicados el texto definitivo del NSDM-68, cuyo contenido hacía caso omiso de buena parte de las recomendaciones que habían enviado las agencias económicas.<sup>91</sup> A la vista de la hoja de ruta plasmada en este documento, parecía que el gobierno americano daba por hecho que iba a tener que convivir con los acuerdos preferenciales firmados entre España e Israel con la CEE. Pero

---

<sup>88</sup> Jeremi Suri, *Henry Kissinger and the American Century*, Harvard University Press, Cambridge, 2007.

<sup>89</sup> Ramón Tamames, *Acuerdo Preferencial CEE/España y preferencias generalizadas. Un ensayo cuantitativo sobre las relaciones económicas internacionales de España*, Madrid, Dopesa, 1972.

<sup>90</sup> Esta apreciación no resta ni un ápice a la importancia que tuvo para España la firma de un acuerdo que, a la postre, sería el marco legal que estuvo vigente hasta su adhesión en 1986 rigiendo, por tanto, las relaciones con la CEE durante tres lustros y sentando la base de posteriores negociaciones. Raimundo Bassols, *Veinte años de España en Europa*, Biblioteca Nueva, Madrid, 2007, pp. 119-143.

<sup>91</sup> NSDM-68, 3.7.1970; H-208, RNSC, IF, NACP.

esta convivencia —e incluso en cierto grado connivencia— no ha de confundirse con pasividad. Desde EE.UU. se siguió reclamando que España y el Mercado Común regularizasen cuanto antes su situación para hacerla compatible con la normativa del GATT y, de este modo, canalizar hacia este foro los conflictos en materias sensibles como la agricultura o ciertos productos industriales. Se trataba de un escenario que el Régimen franquista podía tolerar sin problemas aunque, como explica Bassols, tardó en bajar la guardia al ser plenamente consciente de que su homologación por el GATT no iba a llegar, ni mucho menos, de forma automática.<sup>92</sup>

Mientras esto sucedía, las negociaciones para la renovación del convenio bilateral entraron en su fase terminal. El 6 de agosto de 1970 quedó rubricado el nuevo Acuerdo de Amistad y Cooperación que tendría una duración de cinco años. Por más que López Bravo se esforzara por presentarlo ante la opinión pública como un gran triunfo de la diplomacia española, las contrapartidas norteamericanas no fueron en absoluto onerosas para el gobierno de EE.UU.<sup>93</sup> Por tanto, el convenio no resolvía los principales puntos de fricción entre ambas naciones, especialmente lo relativo a España y la CEE que seguirá manteniéndose como un tema recurrente.<sup>94</sup> Trazando un símil académico, podríamos decir que el nuevo Convenio, que entró en vigor a finales de septiembre, dejó sobre la mesa varias asignaturas pendientes en materia económica que necesitarían ser repasadas en años venideros.

## 5. Conclusiones

El presente artículo ha conjugado una malla interpretativa que permite al lector comprender mejor el modo en el que el Acuerdo Preferencial de España y la CEE fue recibido en Washington. Para ello, hemos procurado desarrollar un análisis articulado en torno a tres niveles interconectados. Por un lado, hemos trazado un breve recorrido por el marco general de las relaciones entre EE.UU. y las Comunidades Europeas. En el mismo ha quedado patente la existencia de tensiones y, sobre todo, muchas dudas por parte de ciertos sectores de la Administración Nixon sobre la conveniencia de mirar hacia otro lado ante una Europa que estaba mejorando su

---

<sup>92</sup> Raimundo Bassols, *Veinte años de... op.cit.*, p. 117.

<sup>93</sup> Memorándum, 5-8.8.1970; 25685/4, Renovado, Archivo General Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación.

<sup>94</sup> Memorándum, 24.9.1970; H-217, NSF, NPMS.

posición competitiva respecto a la superpotencia. Un desacuerdo que iba más allá de simples cuestiones comerciales para revelar la disconformidad con la exigua ayuda que los europeos brindaban al entramado defensivo transatlántico en un momento en el que la economía estadounidense estaba llegando a un punto crítico, tal y como reflejaba su cada vez más desequilibrada balanza de pagos.

El segundo de estos niveles ha atendido al contexto de las relaciones hispano-norteamericanas. En el mismo, queda de manifiesto el protagonismo de las consideraciones geopolíticas. No obstante, hemos preferido no profundizar en todo el proceso de negociación del Acuerdo bilateral por ser esta una de las facetas más conocidas. Solo hemos recurrido a aquel para observar hasta qué punto se vio afectado por otras dimensiones como, por ejemplo, la económica. En este sentido, hemos destacado la importante vinculación de la España desarrollista con el gigante americano que era, por entonces, su principal socio comercial y se había convertido en un destacado proveedor de capitales para un país ávido por recibirlos. Es en este punto donde queda encajada la última pieza del perímetro aquí definido: el haz de relaciones entre España y la Europa de los Seis. Sobre el mismo operaron con fuerza los condicionantes de una larga marcha europeísta que cristalizó en el Acuerdo Preferencial.

Como se desprende del texto, el solapamiento temporal de las negociaciones bilaterales centradas en las bases con otras cuestiones de carácter puramente económico propició que para el gobierno norteamericano fuera necesario establecer prioridades. Es aquí donde se inserta la hipótesis central del artículo y que con el estudio de la documentación primaria y el apoyo de la literatura al uso ha quedado verificada. La Administración Nixon encontró serias dificultades a la hora de fijar una posición que le permitiera conjugar ambas dimensiones de forma simultánea, lo que acabó generando toda una serie de conflictos internos que tuvieron su reflejo en el modo en el que el gobierno norteamericano encaró su relación con el régimen franquista. Para desentrañar los pormenores de esta batalla interdepartamental ha resultado esencial comprender, desde los presupuestos teóricos de la política burocrática, el peso que en la definición de la política norteamericana hacia España tuvo el esquema diseñado por Kissinger y sus colaboradores. Este les permitió mantener bajo control el proceso de toma de decisiones en el seno del NSC. Un modelo que sirvió para que el asesor presidencial ejerciera como un árbitro entre las distintas posiciones y acabara siendo capaz de imponer su criterio de que la prioridad debía ser mantener firmes las bases de la política defensiva en

el área mediterránea y continental, a pesar del coste económico que esto acarrea.

Podemos concluir estas consideraciones finales remarcando que aunque el margen de actuación de EE.UU. en un asunto que competía a España y las Comunidades Europeas no era excesivamente amplio tampoco debe despreciarse. De no haber jugado Kissinger su papel como filtro de los argumentos más maximalistas presentados por las agencias económicas, el resultado podría haber sido un Acuerdo menos favorable a los intereses españoles o haber impedido que la resolución sobre la incompatibilidad del Acuerdo Preferencial con el GATT pudiera ser pospuesta en el tiempo. Este trabajo ha servido, pues, para poner de manifiesto que el caso español se integra dentro de la dinámica general de las relaciones entre la Administración Nixon y una Europa en crecimiento, quedando al descubierto ciertas contradicciones internas. Al mismo tiempo, deja expedito el camino para explorar nuevos enfoques sobre la materia como aquellos que apuesten por una visión de corte comparativo con lo que estaba sucediendo con otros países que también estaban estrechando sus lazos con la CEE. Como ha quedado reflejado en estas páginas una primera intuición es que, también en estos otros casos, los intereses geopolíticos primaron sobre el resto.