

Artículo

Las presiones políticas y empresariales en el marco del proceso de negociación para la entrada de España en la Comunidad Económica Europea (c. 1962-1968)



Jesús M. Zaratiegui

Campus Universitario, Universidad de Navarra, Pamplona, Navarra, España

INFORMACIÓN DEL ARTÍCULO

Historia del artículo:

Recibido el 3 de junio de 2014
Aceptado el 20 de mayo de 2015
On-line el 12 de agosto de 2015

Códigos JEL:

F15
F52
N24

Palabras clave:

Mercado Común Europeo
España
Grupos de presión
Amenazas económicas

R E S U M E N

En los 24 años que duró el proceso de integración de España en el Mercado Común nuestro país echó mano de todas las armas a su disposición (diplomáticas, económicas, políticas) para conseguir la entrada en un club cuyas reglas (libertades fundamentales) no cumplía ni tenía intención de hacerlo el Gobierno español. En este artículo estudiamos un tipo especial consistente en presionar a las empresas instaladas en nuestro país para que sus directivos presionaran a sus Gobiernos respectivos en orden a facilitar las negociaciones de entrada con nuestro país. En especial nos centramos en las actuaciones sobre las empresas (y sus empresarios) holandeses e italianos con intereses en España. Hay escasos estudios sobre esta peculiar forma de lobby por parte de los estados sobre los directivos de las empresas. Se plantean también posibles modos de valoración cuantitativa de estas presiones económicas.

© 2014 Asociación Española de Historia Económica. Publicado por Elsevier España, S.L.U. Todos los derechos reservados.

Political and company pressures within the negotiating process for the entry of Spain into the European Economic Community (c. 1962-1968)

A B S T R A C T

The admission of Spain as a member of the European Union was a long process of 24 years. During this time, our country used all kind of tools at its disposal (diplomatic, economic, political) to avoid the fact that Spain was not a democracy but a dictatorial regime. In this article, one particular way of forcing the European Union to accept Spain's application is examined. The idea was to put pressure on the managers of the main European companies working in Spain, in order to ease the political negotiation with their respective countries. Attention is mainly focused on Dutch and Italian firms (and managers) with interests in Spain. There are few studies addressing this peculiar lobbying of countries directed at specific companies. Ways are shown on how to measure the real impact of these economic pressures.

© 2014 Asociación Española de Historia Económica. Published by Elsevier España, S.L.U. All rights reserved.

JEL classification:

F15
F52
N24

Keywords:

European Union
Spain
Pressure lobbies
Economic threats

1. Introducción

La actuación de los grupos de presión empresarial ha sido objeto de una amplia atención en la bibliografía, especialmente los lobbies que operan en países como Estados Unidos desde comienzos

del siglo xx (agricultores, usuarios de armas)¹. A partir de los años 50 fue cobrando fuerza otro foco de actividad en torno a Bruselas y los órganos de gobierno de la Unión Europea. Emiliano Alonso, un funcionario comunitario, publicó el *Manual para el buen uso de*

Correo electrónico: jmzarati@unav.es

¹ Sobre los grupos de presión en esos años puede consultarse: en Estados Unidos, *Key (1962)*; en el Reino Unido, *Finer (1966)*; en Francia, *Meynaud (1962)*.

Bruselas, una guía para iniciarse en la práctica lobbista. Fueron los politólogos quienes primero abordaron el estudio del fenómeno, destacando los trabajos de Meynaud (1962, p. 472), para quien «la actividad de las fuerzas organizadas es una de las piezas significativas del análisis político y resulta difícil pensar, en estos países, un estudio del sistema político que no les dé cabida». La tesis principal de Duverger (1981) es que los grupos de presión aparecen en todas las épocas y que el uso de la presión económica en la estrategia de negociación es corriente en la práctica empresarial. Para el caso español están los estudios pioneros de Linz y de Miguel (1966) sobre las acciones de las empresas para presionar y defender sus intereses. Una parte de la relación entre estos grupos y el Estado se inscribe en un marco institucional, como prueba Claeys (1963). También es útil la consulta de Travesi (1969), que recoge las opiniones de los empresarios españoles acerca de la entrada en el MCE.

Este trabajo, sin embargo, aborda la acción de los grupos de presión desde otra perspectiva. En efecto, son Gobiernos que presionan a empresas extranjeras instaladas en España para conseguir ciertos objetivos políticos. En concreto, analizamos cómo el Gobierno franquista trató de facilitar su incorporación al MCE presionando a las empresas europeas instaladas en el país para que estas trasladaran dicha presión a sus respectivos Gobiernos con el fin de lograr una postura favorable a la negociación. A ello se sumó la acción diplomática tradicional, donde las «represalias económicas», como el aumento de las tarifas arancelarias o la reducción de licencias de importación, se usaron para lograr mejores condiciones comerciales, además de su apoyo a la entrada española en la organización.

Aun existiendo antecedentes, estas medidas comienzan a usarse en 1962, cuando España solicita la apertura de conversaciones para entrar en el MCE y se topa con la reticencia de los comunitarios. Hasta entonces, España se había entendido directamente con sus órganos directivos (el Consejo y la Comisión), que tenían una limitada capacidad de decisión ya que eran los Gobiernos nacionales los que decían la última palabra. Es entonces cuando se decide actuar sobre las empresas extranjeras instaladas en el país, aprovechando el atractivo que ofrecía, puesto que crecería a buen ritmo de acuerdo con las estimaciones de organismos internacionales como la OCDE y el FMI. Además, estaban las discrepancias entre los Seis sobre ciertas políticas comunitarias –como la política agraria comunitaria, notablemente favorable para los agricultores franceses por aquella época– y la fuerte competencia estadounidense (el «desafío americano»). López (2014) apunta que ambos factores (las discrepancias en el seno del MCE y la competencia estadounidense) ayudan a explicar la eficacia alcanzada por las represalias económicas.

En esta indagación hemos encontrado rastros en publicaciones que abordaban cuestiones afines. En relación con los aspectos políticos de la integración, resulta útil la consulta de Urwin (1991). Las inversiones extranjeras en España fueron objeto de estudio por Muñoz et al. (1978), luego completado por los trabajos de Sánchez (2006 y 2010) y Castro Balaguer (2011) para la inversión francesa, y Álvaro-Moya (2011, 2012) en relación con las norteamericanas; y la obra de Catalán (2006) sobre SEAT. También contamos con el estudio de Martínez (2003) sobre el uso y criterios de reparto de las divisas, aspecto que puede suministrar información sobre la presencia o no de medidas de retorsión. Y el trabajo de Puig et al. (2008) sobre la implantación de las multinacionales en nuestro país.

Creemos que se trata de un tema de interés, que profundiza en un aspecto de la labor exterior del Gobierno franquista del que sabemos muy poco. Nuestro trabajo supone una valiosa aportación al conocimiento de la historia económica de España ya que se aborda desde el ángulo de la historia política, utilizando fuentes primarias poco empleadas hasta ahora. Tras la introducción (1), el artículo comienza planteando la complejidad de la acción de grupos de presión gubernamentales sobre empresas extranjeras instaladas

en el país (2). Se realiza un análisis transversal sobre una actividad difícil de medir, mostrando el tipo de preguntas que intentamos responder en las secciones siguientes (3-5), donde analizamos las condiciones que propiciaron el uso de tales medidas, las acciones concretas y los efectos reales sobre los 2 países afectados: Italia y los Países Bajos. Tuvieron lugar entre 1963 y 1966, en el punto álgido por ser admitidos en la mesa de negociaciones con el MCE. Finalmente (6), ofrecemos algunas conclusiones sobre su puesta en marcha y el efecto real conseguido.

2. Cómo medir una actividad tan opaca

Antes de abordar las acciones del Gobierno español, su eficacia real, la reacción de los países afectados, etc., nos ha parecido útil indicar las dificultades de una investigación de este tipo. Desplegaré las preguntas que conviene retener cuando se acerca la lupa al caso concreto. Así: ¿qué tipo de represalias utilizaron?, ¿fueron comunes/específicas a los Seis?, ¿cuál fue la respuesta de los Gobiernos?, ¿y la realidad de los hechos y de las cifras? No pretendo adelantar cuestiones que se abordarán a lo largo del estudio y que, en esta fase inicial, perderían sentido fuera de contexto. Serán, por tanto, más preguntas que respuestas, pero sin esta reflexión lo que después se analiza puede quedar reducido a una simple taxonomía de acciones puntuales.

Esta decisión de mantener el orden cronológico no ha sido una simple elección azarosa (o peor aún, comodidad del autor), sino fruto de varios intentos de dar sentido al material del que disponíamos. Nuestra primera idea fue abordar esta política de amenazas desde una perspectiva transversal: elementos comunes/divergentes entre las diversas acciones; respuesta positiva/negativa de los países de origen de las empresas «extorsionadas» (aunque no es la palabra que mejor lo define); pautas de acción en el tiempo. Todo ello con vistas a un enfoque transnacional/comparativo con prácticas parecidas en otros países. Incorporar información sobre las labores de presión de otros Gobiernos permitiría encuadrar la acción española e, incluso, valorar mejor el posible efecto real de las medidas. Pero, aunque encontramos algún elemento de comparación con actividades en cierto modo parecidas por parte del Gobierno francés (sobre todo en la negociación de la política agrícola comunitaria), hubimos de desistir de seguir con ese enfoque prometedor al no encontrar prácticas similares en otros países. Ello nos hubiera permitido salir del camino trillado de la «excepcionalidad española», tan común en cierta bibliografía como tan distante de nuestro modo de entender la investigación histórica. Hubimos de conformarnos con un esquema temporal, menos original pero sencillo de entender. Y también con la admisión de una cierta excepcionalidad del último régimen autocrático de Occidente.

Otra conclusión que tampoco nos ha dejado satisfechos ha sido en relación con el efecto real de dichas medidas económicas. Desde el principio intuimos la dificultad de cuantificarlas, ya que las primeras noticias sobre este asunto procedían de fuentes diplomáticas (despachos, informes), nunca de la aséptica información que nos proporcionaban los registros de los ministerios económicos españoles y comunitarios. Valga un ejemplo de muestra. En su momento se aludirá a la reunión que Castiella convocó en 1964 con representantes de las empresas holandesas radicadas en España para exigir una acción firme ante su Gobierno, que se negaba a la apertura de negociaciones. Pues bien, toda la información que hemos podido localizar proviene del Ministerio de Asuntos Exteriores español. Intentamos sin éxito localizar algún tipo de rastro en la documentación del Ministerio de Comercio, y en su correspondiente de La Haya. El mismo patrón se repitió en otras indagaciones con el mismo fin, lo cual no quiere decir que no se encuentren algunos indicios en los archivos de ministerios económicos.

Por otra parte, a partir de la Orden de Presidencia del Gobierno de 15 de marzo de 1962 se suprimió la obligación de anotar, en los impresos de comunicación al registro, el nombre de la persona física o jurídica que realiza la inversión, cualquiera que sea la cuantía de la misma. Esta situación –que no se remediaría hasta 1973– dificulta en gran manera la desagregación de datos, ya que muchas empresas actuaban a través de filiales o participadas que operaban desde países distintos a los de la matriz. Es por ello la sobrerepresentación de países como Suiza o los Países Bajos, los 2 favoritos para realizar este tipo de inversiones en los países europeos.

Este problema nos llevó a formas indirectas de calibrar el efecto de las represalias, por ejemplo, el uso de divisas y el criterio seguido en su reparto; movimientos anormales en los datos de inversión directa extranjera en España durante ese periodo; ¿la evolución de la inversión directa extranjera italiana y holandesa está relacionada con momentos de abuso de las represalias económicas? Son estas o preguntas parecidas las que el lector deberá retener para dar sentido (el autor intenta también hacer su parte) a las acciones que se desarrollan. Así, en el caso de SEAT, toda la información disponible sobre medidas de presión procede de fuentes diplomáticas, mientras que en el trabajo de Catalán (2006) no se mencionan.

Si comparamos la dinámica de estas presiones con la evolución de los intercambios comerciales o de las inversiones extranjeras en España –sobre ambos parámetros nos detendremos más adelante– se comprobará que la acción política o los comunicados de prensa no correspondían –salvo contadas excepciones– con la realidad concreta. Mucha palabrería ministerial, pero aumentaban las exportaciones y las inversiones. Es lo que encontramos al comparar la diplomacia y la política exterior española con la realidad económica empresarial española y europea. Los datos recogidos por la Dirección General de Aduanas sobre el comercio bilateral franco-español del periodo 1962-1968 muestran que tanto las importaciones como las exportaciones crecieron de manera constante, sin que encontremos rastros de una desaceleración por causa de medidas de presión. Las importaciones aumentan desde un valor de 7.639 millones de pesetas en 1962 hasta 13.792 en 1968 (un 55,3%), mientras que las exportaciones crecieron a un ritmo inferior, desde los 3.461 millones en 1962 hasta los 5.308 en 1968 (un 65,2%)². Crecimientos muy similares de ambas magnitudes, muy en línea con lo que ocurre con el resto de los países comunitarios.

Tiene sentido esta cierta *invisibilidad* del efecto real de tales medidas. No se trata de medidas de política económica mantenidas en el tiempo, lo que sí afectaría a macromagnitudes como el volumen de divisas, la evolución del comercio exterior o la inversión efectiva, sino de presiones (en la mayoría de los casos no derivaron en *represalias*), realizadas en momentos puntuales, para pronto volver a las pautas de política económica habituales. Las decisiones empresariales de inversión o de solicitud de divisas suelen tomarse para largos periodos de tiempo, y no deberían ser afectadas por maniobras puntuales de retención de vehículos durante unos días en la frontera o palabrería diplomática que, normalmente, no llega sino mucho más tarde a los decisores en temas empresariales.

3. La campaña modelo: 1963

La España que llamó a las puertas del MCE en febrero de 1962 era muy distinta del país de los años de la autarquía (Crespo, 2004). Tras el ajuste del Plan de Estabilización de 1959, el despegue industrial y las divisas procedentes del turismo y de los emigrantes llevarán a crecimientos anuales de la renta nacional del 6%. Lo que hubiera sido impensable años antes (medidas económicas contundentes) se planteó como alternativa real tras la áspera respuesta del MCE.

Ciertamente, no era la primera vez que se había puesto sobre la mesa la palabra *represalia económica* como arma de política comercial. Ya en 1958 el embajador en Bruselas se queja de que mientras Bélgica se negaba a aceptar cualquier contacto con España, se hacían concesiones a la empresa belga *Solvay*: «deberíamos cotizar políticamente esta concesión»³. El rápido crecimiento económico era un imán que atraía inversiones que encontraban en España salarios bajos, un sindicalismo domesticado y escasa conflictividad laboral. Las autoridades pensaron acertadamente que tenían una poderosa palanca para mover voluntades en los países de origen de las empresas.

Conviene tener en cuenta que las empresas con capital extranjero mayoritario, o en sectores considerados estratégicos, aún debían pedir autorización al Ministerio de Comercio para establecerse en España. Pero los fondos del Ministerio de Comercio para autorizaciones de creación o ampliación de empresas extranjeras, y los del Ministerio de Industria para ampliaciones de empresas españolas, que en ocasiones contaban con la asistencia de extranjeras, proporcionan poca información sobre las empresas europeas. El principal problema es que se trata, fundamentalmente, de peticiones, no necesariamente de proyectos que se realizan, por lo que resulta difícil evaluar la eficacia de las presiones. Sánchez (2006), Castro Balaguer (2011) y Álvaro-Moya (2011) han utilizado esa documentación para las empresas francesas y norteamericanas. En los expedientes de empresas holandesas e italianas que hemos manejado, se encuentra a veces un resumen de la evolución, hasta la fecha de la petición, de la empresa extranjera en el país y en ocasiones dan detalles interesantes –en algunos casos se han incluido– sobre los problemas con que se han topado, como, por ejemplo, la denegación de alguna solicitud previa de inversión o de divisas⁴. Se trata de una información interesante a nivel técnico de cada empresa, pero con pocas implicaciones políticas, más allá de conocer que la inmensa totalidad de las peticiones eran concedidas. Identificar relaciones de causa-efecto (*represalia-inversión*) es difícil por cuanto este tipo de decisiones por parte de las empresas se toman con años de anticipación, por lo que la cercanía temporal no significa necesariamente que uno sea resultado del otro.

Más aún, conviene notar que la inversión extranjera proveniente de los países del MCE durante la década de los 60 es una proporción pequeña del total (en torno al 25%). Como apunta Álvaro-Moya (2011, p. 131), hablar de inversión directa extranjera durante el desarrollismo es hablar de Estados Unidos. Durante el periodo 1960-1975, del total de inversión realizado en España el 41% correspondía a Estados Unidos, el 17% a Suiza, el 11% era alemán, un 10% del Reino Unido, solo un 5% de Francia, mientras que los Países Bajos aportaban el 4% e Italia el 3%. Estamos hablando de inversiones autorizadas que superan el 50% del capital social de la empresa española (Muñoz et al., 1978, p. 130). En cuanto al valor total de las inversiones para el periodo 1960-1968, ascendieron a 14.402 millones de pesetas, siendo las partidas básicas: productos químicos (35,34%), alimentación (17,55) y comercio al por mayor/menor (17%)⁵. Muchos inversores americanos vinieron de la mano de socios locales, aportando capital y tecnología y adquiriendo a veces la totalidad del capital social de la empresa; así ocurrió con la entrada de *Chrysler* en la empresa automovilística *Barreiros* de Villaverde. Hay otros casos en el sector químico (Puig, 2003) o en la industria española en general (Álvaro-Moya, 2011).

En 1962, el ministro comisario del Plan de Desarrollo, L. López Rodó, intentaba relanzar en Alemania nuestro proceso de

³ Casa Miranda a Castiella, 24 de febrero de 1958 (AFMC: 13, 132, 11).

⁴ AGA. Fondo (12)001.003, especialmente las cajas 64/18776 y 64/18775. En las cajas están mezcladas las compañías europeas y norteamericanas.

⁵ Los datos en Bureau of Economic Analysis (BEA) [consultado 14 May 2015]. Disponible en: <http://www.bea.gov/international/index.htm>

² Fuente: Elaboración propia con estadísticas del Comercio Exterior de España, 1962-1968.

integración. Su anfitrión, el ministro de Comercio L. Erhard, insinuó que las facilidades a empresas alemanas propiciarían una mayor presión de los empresarios teutones sobre su Gobierno para facilitar el ingreso de España⁶. López Rodó volverá en junio de 1964 en viaje oficial a Alemania, donde le agasaja Von Siemens, dueño de un imperio industrial de 240.000 obreros, ya instalado en España pero deseoso de unificar las actividades con las de Portugal.

El flanco italiano se reforzó llevando a Roma al activo Sánchez Bella a finales de 1962. En la entrega de cartas credenciales, se permitió espetar al presidente Segni, a quien acababa de conocer: «ustedes nos ayudan a entrar de su mano en el MCE y nosotros hacemos lo propio con la industria italiana, asociada a la nuestra»⁷. En paralelo, el jefe de la Misión española ante las Comunidades, Núñez Iglesias, decidió el envío de misiones a las capitales de los Seis para «entrevistarse con las personalidades más destacadas del mundo de los negocios interesados en el intercambio económico con España y que en un momento dado podrían presionar sobre sus Gobiernos»⁸. El ministro de Hacienda, Navarro Rubio, abundó en soluciones de presión: la asociación de España al MCE era «una labor nacional en la que debe participar todo el Gobierno e incluso sectores privados [. . .]. En la esfera económica europea lo dicho por una personalidad financiera destacada, un banquero por ejemplo, puede tener más valor que lo que diga un ministro». El embajador Baena lo confirmó respecto al Gobierno holandés: «cualquier personalidad española destacada que visitase Holanda y estableciera contactos con la Federación de Industrias, y especialmente con grandes firmas como *Philips* o *Royal Dutch Shell*, podría obtener repercusiones más favorables». Era necesario influir sobre la dirección de los grandes grupos industriales «utilizando todos los medios posibles: condecoraciones, nombramiento *honoris causa*, invitaciones de viajes a España, invitaciones a partidas de caza»⁹. De hecho, «la Federación de Industrias [holandesa] se ha movido en nuestro favor y cree que los contactos privados y técnicos sugeridos por el Sr. Navarro Rubio tendrían un gran valor».

En enero de 1963 el asunto surgió de nuevo durante el encuentro de Sánchez Bella con el presidente Fanfani. El embajador advirtió que deberían atenerse a las consecuencias, ante la afirmación de Fanfani de que excluirían del MCE a los países patrocinados por Francia, entre los que se encontraba España. Sánchez Bella señalaba a las empresas italianas radicadas en España como objetivo potencial de las represalias porque en los aspectos económicos el dogmatismo ideológico no contaba. Se podría hacer mucho daño a los inversores italianos: «si ustedes, uniéndose al minúsculo grupo del Benelux, no comprenden dónde están sus verdaderos intereses y nos cierran las puertas, no se lamenten luego de lo que les pueda ocurrir si nosotros caminamos en dirección opuesta»¹⁰.

Holanda temía aparecer públicamente como nuestro único enemigo en Europa. En 1963 el Parlamento holandés había recomendado al Gobierno que se opusiera a las negociaciones con España, algo que ignoró el Gobierno, que no querían dejar indefensas a sus empresas en España (véanse *Tascón [2008]*; *Muñoz et al. [1978]*; *Sánchez [2006]*, p. 258). En realidad, Italia y Holanda nunca fueron socios comerciales importantes de España. De acuerdo con los datos de *Álvaro-Moya (2011, p. 93)*, las exportaciones españolas iban, por este orden, al Reino Unido, RFA, Francia y Estados Unidos,

mientras que las importaciones procedían de Estados Unidos, RFA, Francia y Reino Unido. Ni uno ni otro país llegaron a superar el 5% en ninguna de las 2 rúbricas.

4. Campaña preventiva de la respuesta comunitaria (1964)

Buena prueba de que la campaña de presión estaba ya preparada es que se puso en marcha nada más conocer la respuesta dilatoria de H. Spaak en febrero de 1964. El Gobierno tomó nota de los jugosos réditos que podría reportarle una suave política de represalias económicas. Cuando en enero los comunitarios acusaron a las autoridades españolas de hacer la vista gorda ante el *dumping* practicado por nuestras empresas, varios sectores solicitaron medidas contra empresas extranjeras en España¹¹. Inicialmente prevaleció la postura moderada del embajador Núñez Iglesias que, una semana antes de reiterar nuestra solicitud de adhesión, evaluaba el impacto negativo de esas medidas: «antes de llegar a hacerlo [represalias] hay que tener muy en cuenta, en primer lugar que desde que aplicamos y nos aplican el sistema actual [liberalización económica] los resultados nos han sido extraordinariamente favorables, y en segundo lugar, que si en definitiva llegásemos a aplicar esas medidas de retorsión, deberíamos hacerlo sin romper el régimen de liberalización actual [. . .] esto habría de producir mejor resultado que todos nuestros argumentos de carácter político-económico a los que parecen sordos»¹². El argumento fue rechazado por López Rodó, que consideraba vital para España el capital físico que importaba de Europa. Además, difícilmente podría justificar la aplicación de presiones un país con un arancel tan proteccionista como el nuestro, que se beneficiaba de un trato de favor en la OCDE.

Comenzó entonces la segunda «campaña de Italia», que Sánchez Bella preparó con la complicidad de A. Fanfani, recién llegado de un viaje a España. La narración se parece a una parte de guerra cuando amenazó a Guazzaroni, vicedirector de Asuntos Económicos, que si continuaba la discriminación contra España era lógico que la opinión pública estuviera pensando en aplicar fórmulas similares contra los que de tal modo procedían:

«Éstas pudieran revestir la forma de una violenta campaña de Prensa, que la propia opinión pública reclamaría y que el Gobierno se vería en la imposibilidad de frenar, solicitando un *boicot* a los productos italianos, que sin duda tendría graves repercusiones [. . .]. Es muy posible que incluso se pensara en la discriminación arancelaria a los mercados italianos, lo cual produciría la ruina o al menos un grave quebranto en el comercio bilateral [. . .]. Pudiera dar también lugar a un alineamiento político de España en forma que, aún sin pretenderlo, pudiera ser perjudicial, o al menos poner en embarazosa situación a los intereses italianos» [sic]¹³.

El paso definitivo se dio sobre las empresas italianas instaladas en España (*Olivetti*, *Pirelli*, *Fiat*, *Snia*, *Fibracolor*), «haciéndoles ver simultáneamente desde Madrid –a sus gerentes en España– y desde Roma, que si no influyen y presionan ante el gobierno para que cambie de postura, sus operaciones económicas corren el riesgo de verse gravemente perjudicadas [. . .]. Si verdaderamente les interesa operar en España, interpondrán su influencia en los Partidos –verdaderos centros de poder– para que el gobierno cambie de

⁶ Casa Miranda a Castiella, 8 de noviembre de 1962 (AGUN/Laureano López Rodó/274).

⁷ Sánchez Bella a Castiella, 21 de noviembre de 1962 (AGUN/Alfredo Sánchez Bella [ASB]/097/004).

⁸ «Informe del Jefe de la Misión española ante la CEE», 25 de noviembre de 1962 (AGUN/Alberto Ullastres [AUC]/492).

⁹ La concesión de la Cruz de Cisneros a S. Guepin, copresidente de la *Royal Dutch Shell*, en marzo de 1965, vino a sellar el pacto de ayuda mutua con las grandes empresas neerlandesas.

¹⁰ Sánchez Bella a Castiella, 19 de enero de 1963 (AFMC: 103, 1960, 3).

¹¹ En el caso de Italia, el embajador Sánchez Bella aclaraba: «No es que no queramos [aplicar sanciones], es que no podemos, es que todavía no somos lo suficientemente fuertes como para poder presionar a nuestros rivales con tales argumentos [. . .]. A las naciones que nos son hostiles, más que alejarlas hay que encelarlas, hacerles ver que les conviene ser nuestros amigos más que nuestros rivales» [sic] (a Castiella) (AFMC: 132, 2333, 2).

¹² «Consideraciones de n/ Representante Permanente en la OCDE [Núñez Iglesias] s/ relaciones económicas de España con el Mercado Común», 8 de febrero de 1964 (AGUN/AUC/286).

¹³ Sánchez Bella a Castiella, 3 de marzo de 1964 (AFMC: 133, 2366, 3).

criterio»¹⁴. Eran más de 250 empresas que manejaban un capital de 1.000 millones de dólares. En paralelo, se reactivó la presión sobre la factoría SEAT al requerir el ministro López Bravo disminuciones de precios de los vehículos, de lo que la empresa se defendía argumentando que los suyos estaban en línea con los italianos (Catalán, 2006, p. 156). El diario *Ya* (2.4) recogía el guante y aventuraba los perjuicios que la actitud de Italia generaría en las empresas.

Un dato que podría corroborar estas maniobras en contra de intereses italianos es la caída en picado de los intercambios comerciales entre España e Italia a partir del máximo de 1963. Así, en el sector de la máquina herramienta caen las exportaciones españolas desde un máximo de 9,4 millones de pesetas a 1,3 en 1964, manteniéndose en cifras parecidas hasta un repunte en 1967, cuando se llegue a los 8 millones¹⁵. También es significativo el descenso de exportaciones hacia los Países Bajos: caen desde los 17 millones en 1963 a los 6,8 en 1967, es decir, se reducen a un tercio las exportaciones.

Castiella convocó a los directivos de las empresas holandesas instaladas en España para pedir una mediación ante su Gobierno. La eficacia de la gestión se mostró cuando el 11 de marzo los empresarios holandeses comunicaban a su Gobierno «que se nos ha hecho conocer de parte de España a nivel ministerial el viernes pasado en una entrevista amistosa que una actitud negativa holandesa dañaría de manera desagradable y dolorosa la posición del comercio holandés». Después de ponderar los esfuerzos del Gobierno español «que va a una democratización paulatina y a estrechar la mano a las fuerzas progresivas de España», desvelan los empresarios cuál es su verdadero temor: «que tanto Francia como Alemania acrecienten en caso contrario su esfera de influencia en España». Por ello, reiteran la importancia «de que el punto de vista holandés sea positivo con respecto al pedido español de entablar conversaciones exploratorias, así como evitar que sean dañados de una manera irreparable los intereses de Holanda en España, que hasta ahora siempre han ido creciendo de día en día» [sic]¹⁶.

El «milagro holandés» ya había tenido un primer acto a fines de 1963 con la venida a España de una misión de industriales y grandes compañías holandesas, invitados por López Rodó. La operación se completó con una reunión «a nivel ministerial» en la que se advierte la suerte que correrían sus intereses industriales en España de persistir la actitud contraria de su Gobierno. El ministro de Negocios Extranjeros holandés Lux reconocía la existencia de presiones por parte de «importantes grupos de industriales holandeses», presiones que habían sido hechas de palabra al ministro y por escrito. López Rodó se entrevistó con un importante exportador holandés y le habló con gran claridad «sobre las medidas que España se vería obligada a tomar con los países que le aplicaban a ella un trato discriminatorio»¹⁷. La máquina siguió en movimiento «con nuevos contactos con representantes de esta industria y un almuerzo para altos funcionarios del Ministerio de Economía».

Esta apelación al bolsillo de estados con intereses económicos en España fue un factor decisivo en el cambio de su postura. ¿Merecía la pena seguir el dictado de pequeños grupos cuando a la mayor parte de la población parecía importarles más hacer negocios que política? Las autoridades holandesas se quejaron porque el Gobierno español había dejado de conceder licencias de importación, «en un intento de presionar sobre Holanda para que cambie

su veto contra la asociación española al MCE» (OID, 16.5); también alegaron retenciones en la frontera a los turistas procedentes de su país. Ambos extremos fueron negados por un portavoz de la Dirección General de Aduanas: «Es ridículo. No tengo noticia de que haya ninguna clase de restricciones contra los vehículos o mercancías holandesas. Despachamos todas sin tener en cuenta el país de donde proceden». Dada la reiterada utilización del recurso a las amenazas por las autoridades españolas, de creer a alguien habría que hacerlo a los holandeses. Aunque se redujeron licencias de importación a empresarios holandeses (Martínez, 2003, pp. 95-122), resulta difícil especificar su cuantía y a quién afectaron.

El Consejo de Ministros español del 3 de abril aprobó las conclusiones presentadas por Exteriores tras la reunión de Bruselas de marzo. Así, «se pasó revista a las posibles medidas de retorsión que, eventualmente, y si llegara el caso, podrían adoptarse en relación con los intereses económicos de grupos financieros pertenecientes a determinados países miembros del Mercado Común que no favorecieron, y consiguieron aplazar por el momento una contestación positiva a la solicitud española»¹⁸.

La prensa alentaba estas acciones de coacción. La revista *Time* (30.3) advertía que «cegados por su odio a Franco, los socialistas de Bélgica e Italia pueden estar equivocándose». El Gobierno español paró estas acciones ante la respuesta positiva de la CEE. Buena prueba de que algo había es el Pro-Memoria entregado en abril por el embajador italiano exponiendo la reacción de su Gobierno ante medidas de retorsión¹⁹. El asunto se enredó por el incidente provocado 2 días después por el ministro López Bravo cuando llamó al orden a las empresas italianas *Olivetti* y *Fiat*, establecidas en Barcelona: había comunicado que si el Gobierno italiano no modificaba su postura «el Gobierno español se vería en la necesidad de tomar medidas, que podrían dañar considerablemente el futuro desarrollo de estas empresas», a lo que los italianos respondieron que ellos adoptarían medidas similares. Sánchez Bella insistió en que la actitud del ministro de Industria español no era intimidatoria: «el que habla claro no engaña»²⁰. Los italianos cedieron: «es un problema político que se ha resuelto políticamente, utilizando instrumentos económicos»²¹. Fuentes norteamericanas recomendaban cautela «en el uso de la intimidación –empleo de represalias económicas– en nuestro trato con los italianos, pues se trataba de un argumento que no podía ser utilizado repetidamente», por lo que Garrigues aconsejaba armarse de paciencia²². Las represalias son «peligrosas, ineficaces si no contraproducentes [...]. Son inevitablemente reversibles [...]. Es entrar en un laberinto, en una maraña, en una tierra movediza, en la que se entra más fácilmente que se sale». Para él no era solución aplicar «una política de represalias tal como se insinúa ya respecto a Italia».

Castiella convocó en Madrid en abril a los embajadores en las capitales comunitarias para examinar la actitud de Bélgica, que seguía sangrando por la herida abierta de la *Barcelona Traction*, entonces pendiente en el Tribunal Internacional de La Haya²³. Castiella marchó a Nueva York para recabar apoyo ante los Gobiernos belga e italiano, aunque se canceló esa línea de acción al conocerse en junio la respuesta positiva de la Comunidad²⁴.

¹⁴ Sánchez Bella a Castiella, 16 de marzo de 1964 (AFMC: 133, 2376, 4).

¹⁵ En «La exportación de máquina herramienta a través de sus cifras», de M. A. Díaz Mier (en *Información Comercial Española*, n.º 416, abril 1968, pp. 97-110).

¹⁶ Traducción del escrito remitido por la Comisión Mixta española-holandesa para la Cooperación Económica, del Cuerpo Central de las Relaciones Económicas para el Exterior, y de las empresas holandesas con intereses en España, La Haya, 11 de marzo de 1964 (AGUN/Laureano López Rodó/010).

¹⁷ Pan de Soraluze, Encargado Negocios La Haya, a Castiella, 19 de marzo de 1964 (AFMC: 133, 2384).

¹⁸ Acta del Consejo de Ministros, 3 de abril de 1964 (AGUN/AUC/643).

¹⁹ Pro-Memoria, 11 de abril de 1964 (AFMC: 134, 2403, 1).

²⁰ Sánchez Bella a Castiella, 14/16 de abril de 1964 (AGUN/ASB/097/146).

²¹ Sánchez Bella a Castiella, 28 de abril de 1964 (AMAE: R-7390, E 5-9).

²² Garrigues a Castiella, 29 de abril y 21 de mayo de 1964 (AGUN/Antonio Garrigues/02/041 y 050).

²³ Castiella a Franco, 4 de abril de 1964 (AFMC: 133, 2384, 4).

²⁴ «Teniendo en cuenta el acuerdo del Consejo de la CEE del 2 de junio de 1964 de dar una contestación positiva a la solicitud española, el Consejo de Ministros acordó dejar sin efecto la decisión adoptada en su reunión del 3 de abril, por la que se preveía la eventual adopción de medidas económicas de retorsión en relación a los intereses económicos de grupos financieros pertenecientes a determinados países miembros

España siguió presionando a empresas italianas. Sánchez Bella sugirió a V. Valletta, presidente de la *Fiat*, una posible sustitución de empresas italianas por norteamericanas de mantenerse el freno impuesto por Saragat. «El poder del Presidente de la Fiat cerca de Malfatti y de Saragat es grandísimo. Delante de mí llamó a Malfatti como si se tratara de un funcionario de su empresa»²⁵. En los años 60 la influencia de la empresa en la vida pública italiana era absoluta: es imposible imaginarse que un Gobierno italiano pudiera pensar en controlar las actividades del ente industrial. *Il Tempo* (19.5) hablaba de «contradicción entre la actitud del gobierno hacia España y los intereses de la industria italiana». Mattarella, ministro de Comercio, lamentaba «las noticias que cada día nos llegan de dificultades a la coproducción cinematográfica, inasistencia a congresos, [...] dificultades aduaneras en Barcelona para el despacho de mercadería italiana, advertencias de represalias a las industrias que trabajan en nuestro país, etc.». El Gobierno Saragat se estaba planteando paralizar la negociación. Aunque España decía lamentar estos hechos, «es el único lenguaje que aquí se entiende. Está en sus manos modificar de golpe esta atmósfera de tensión». Ninguna de las partes parecía dispuesta a ceder. También el presidente de la *Shell* se quejaría en Londres al embajador Santa Cruz de los perjuicios que la actitud de Holanda causaba a los intereses de la empresa en España²⁶. Sánchez Bella seguía aferrado a que «es la economía su mayor talón de Aquiles y la presión de los industriales la que –después de la fidelidad a sus doctrinarismos– lo que más les conmueve» [sic], para lo cual se había reunido en Milán con los dirigentes de *Montecatini*, *Olivetti*, *Pirelli* y *Snia Viscosa*, a los que explicó «que la condición indispensable que España pone para que ellos puedan seguir desarrollando, como hasta ahora, sus actividades en España, es que Saragat se comporte correctamente»²⁷. Los empresarios prometieron «las presiones de todos sus amigos» Saragat y Nenni, y en ellos ponía su esperanza el embajador: «hoy por hoy, el único equipo capaz de hacerles cambiar».

También, ostensiblemente, asistió a la Asamblea italiana de Cámaras de Comercio donde entregó a sus socios una nota del Gobierno español fijando las condiciones para poder trabajar en nuestro país. Y sugirió a la Junta Directiva que los centenares de cartas recibidas de sus socios fueran remitidas al presidente Moro y a Saragat, para que vieran «esta protesta, viva, masiva y unánime de los industriales italianos que operan en España». Algo se había ya conseguido, pues Saragat decidió, a petición de Valletta y Pirelli, enviar a Madrid al ministro de Comercio Mattarella, en misión de buena voluntad.

Entretanto, el consejero de embajada Miguel Solano se entrevistó con G. Riccardi, Director de Asuntos Políticos de Europa Occidental, al que recordó las «consecuencias que una actitud negativa de Italia (alusión a nuestro régimen político; no a la asociación; limitación de las conversaciones a un tratado comercial) podría tener en las relaciones bilaterales»²⁸. Riccardi repuso que las amenazas eran contraproducentes. «Unido ello a la delicada situación interna italiana y a la posición ideológica de Saragat, no podía descartarse ni mucho menos que la respuesta fuese muy de acuerdo con lo que Spaak había declarado ante el Senado belga: sí al tratado económico, pero no, educado y cortés, a la asociación»²⁹. Aconsejó que el Gobierno español diera por buenas las conversaciones exploratorias. «Como estas serán largas, nada se opone a que durante

las mismas ganéis nuevas posiciones [...]. Vosotros no contribuís a mejorar las relaciones bilaterales. El caso de la expulsión de la corresponsal de *L'Unitá* lo comprueba». Finalmente, los italianos cedieron, y Sánchez Bella se alegra al ver «cómo el Ministerio de Comercio español ya ha dado órdenes para que se despachen inmediatamente todas las licencias que había pendientes; la acción tranquilizadora desarrollada cerca de los empresarios italianos»³⁰. Habían cedido para evitar que se les vuelva a «amenazar con drásticas medidas económicas con la pretensión de obligarles a capitulaciones políticas»; les tranquilizó explicando que «la negociación nunca volverá a ser llevada al extremo del todo o nada»³¹. También ayudó el viaje a Roma del comisario del Plan de Desarrollo. Los ministros italianos mostraron a López Rodó (1990, pp. 486–487) su deseo de aumentar los intercambios comerciales, facilitar la inversión italiana en España, y una cauta disposición amistosa en las conversaciones de Bruselas, siempre que «el diálogo se establezca a nivel técnico, procurando quitar contenido político», aspecto en el que estaban dispuestos a colaborar.

Sánchez Bella recordará en marzo de 1965 a las autoridades italianas que la expansión de la industria italiana en España corría peligro si no ponían remedio a las bravuconadas del funcionario Albertario, que defendía a sus agricultores del sur³². Nuestro déficit comercial se había duplicado, y de seguir así las cosas, el Gobierno español se vería obligado a tomar medidas de salvaguarda, como aplicar a los productos italianos aranceles similares a los que aplicaban ellos (48% por parte italiana, 19% en España). España dejaría de comprar si no se solucionaba. Por supuesto, se arregló. La gestión se completó con la venida a España en febrero del 1965 de una misión de empresarios italianos para facilitar sus contactos con los industriales y comerciantes españoles³³.

Dos meses más tarde, la nueva política agrícola comunitaria reguló la entrada de productos hortofrutícolas en los Seis. La normativa conllevaba un nuevo sistema de protección para los países del MCE por el que, además de la tarifa arancelaria común, los productos procedentes de terceros países tenían una sobretasa. Ullastres sugirió la posibilidad de aplicar una tasa similar a la de las importaciones de automóviles y productos químicos; y se elevó una protesta formal³⁴. El malestar entre los exportadores españoles provocó unas duras declaraciones de Ullastres en Valencia al anunciar posibles represalias si la ley seguía adelante, como una limitación de importaciones de la CEE que podría afectar a los automóviles y a la industria química. El embajador Aniel-Quiroga no descartaba «la conveniencia de aplicar medidas económicas de presión [sobre Holanda], sobre todo en el momento en que nuestra asociación a la CEE exija una decisión de parte de este Gobierno, y creo que hay que tener dispuestos para usarlos entonces todos los resortes de influencia disponibles»³⁵. Cuando el asunto parecía encarrilado, unas declaraciones del subcomisario del Plan de

³⁰ Sánchez Bella a Castiella, 11 de junio de 1964 (AGUN/ASB/097/172). Información completada (19/VI) tras entrevistarse con Fanfani y con el subsecretario de Comercio Messeri (AFMC: 141, 2471, 1).

³¹ Sánchez Bella a Castiella, 9 de diciembre de 1964 (AGUN/ASB/097/237).

³² Sánchez Bella a Castiella, 26 de marzo de 1965 (AGUN/Mariano Navarro Rubio/440).

³³ «Misión Económica Italiana», en Memoria, Cámara de Industria, Madrid, 1965, pp. 687–690.

³⁴ DGOI. «Proyecto de gestión española en el Mercado Común por el aumento de la protección a las importaciones de frutos y legumbres», 24 de mayo de 1965 (AFMC: 154, 2756, 3).

³⁵ Aniel-Quiroga a Castiella, 4 de noviembre de 1965 (AMAE: R-2891, E 6). Aniel-Quiroga informa de sus gestiones para que los grupos económicos holandeses con intereses en España presionen a su Gobierno por el asunto de las naranjas. Surtió efecto: la Federación belga de importadores y exportadores de frutas protestó contra los nuevos precios de referencia de las naranjas.

del Mercado Común, opuestos a la solicitud española» (Consejo de Ministros del 12 de junio de 1964).

²⁵ Sánchez Bella a Castiella, 13 de mayo de 1964 (AGUN/ASB/097/160).

²⁶ Santa Cruz a Castiella, 2 y 4 de junio de 1964 (AFMC: 141, 2447-1, 2450-1).

²⁷ Sánchez Bella a Castiella, 20 de mayo de 1964 (AFMC: 134, 2435, 1).

²⁸ Nota informativa para el Señor Embajador. Asunto: Entrevista del Ministro Consejero de esta Embajada con el Director de Europa Occidental de la Farnesina, 14 de mayo de 1964 (AGUN/ASB/097/162).

²⁹ Garrigues a Castiella, 22 de mayo de 1964 (AFMC: 134, 2420, 7).

Desarrollo pidiendo la adopción de represalias³⁶ tuvieron un eco desmedido en *Le Figaro* (16/17.10) y *Il Corriere della Sera* (17/18.10), y forzaron una rectificación conciliadora de Elorza recordando el punto de vista oficial de su departamento en este tema: «No conviene hablar de represalias económicas frente al Mercado Común y muchísimo menos de represalias políticas. Estas serían una medida excepcional a aplicar muy en último término, que no debe citarse en absoluto y menos ante la prensa»³⁷. La crudeza del asunto emergió cuando 3 días más tarde Castiella hizo saber a través de los embajadores en Roma, París y Bonn que si España vendía menos naranjas al disponer de menos divisas compraría menos productos del país correspondiente³⁸.

5. Campaña de 1966 (la Declaración de Roma)

El Gobierno español decidió dar un giro definitivo al proceso de negociación a través de otra ronda de presiones que se desarrolló en la segunda mitad de 1966, coincidiendo con el viaje a Italia de Ullastres para disipar los temores suscitados por la eventual entrada de nuestro país en la CEE. El documento guía para justificar la adopción de medidas de presión se conoció como «la Declaración de Roma». Sánchez Bella había conseguido involucrar a varias empresas italianas (*Ente Nazionale Idrocarburi, Italstrato, Istituto per la Ricostruzione Industriale*) en proyectos industriales españoles³⁹, al tiempo que preparaba el terreno con políticos italianos. Esta tercera campaña de Italia puede considerarse el inicio de la negociación *auténtica*, porque discutir sobre un acuerdo comercial solo serviría para tenernos ocupados sin sacar nada positivo⁴⁰. Schroeder había sugerido comenzar por Italia y Bélgica («Holanda y Luxemburgo son cantidades residuales, ya que el sentido pragmático de los industriales de ambos países, predomina sobre el ideológico»). Sánchez Bella aconseja soslayar el tema político y centrarse en explicar que «si no encontramos un correctivo a esta hemorragia de dólares, España forzosamente se verá en la necesidad de cambiar política [...] es un toque de alarma sobre el cual todos tenemos que estar muy atentos»⁴¹. España consideraba las medidas de presión no un juego de niños, sino la legítima respuesta de quien está harto de ser tratado como un infante:

«La gente cree a veces que los españoles prevemos o anunciamos medidas económicas con carácter de represalias sin darse cuenta de que no se trata de un juego ni de prestigio ni de pequeños o sectoriales intereses económicos sino de una profunda y clara comprensión de la situación española en la Europa del presente y del futuro [...] España está ya dentro de Europa a todos los efectos. Por sus ideales humanos y sociales, por su concepción de la vida, por su interrelación humana, económica, estratégica y militar [...] o estamos a todos los efectos dentro de Europa, o no estamos a ninguno. No estamos dispuestos a estar en Europa a las duras y no a las maduras».

En abril concretó Castiella con Ullastres y Cerón los detalles de otra campaña sobre los Gobiernos recalcitrantes. «Parece muy conveniente –resumía Cerón– que pongamos a su servicio, mediante una acción coordinada, todos los instrumentos y medios de persuasión y presión de que dispongamos [...] parece necesario proceder a continuación a un análisis de la táctica a seguir en todas estas gestiones y de la constelación de fuerzas en que podamos apoyar

nuestras pretensiones»⁴². Era otra vuelta de tuerca para aumentar la presión sobre los intereses de las empresas implantadas en nuestro país.

Esta «campaña de primavera» se inició en abril coincidiendo con la visita a España del ministro alemán Schroeder, donde conoció «nuestro propósito de no conceder ventajas sin contrapartida, una de las cuales, en el terreno económico, era precisamente el llegar a un acuerdo satisfactorio con el Mercado Común»⁴³. La efectividad de la gestión quedó clara en las reuniones que Schroeder mantendría con Couve, Harmel y Moro. Schroeder «ha comenzado a trabajar, en favor nuestro, a franceses, belgas e italianos». La acción iniciada por España estaba dirigida «a vencer las resistencias de Italia, Bélgica y Holanda, utilizando para ello los argumentos y medios de presión o persuasión adecuados». No se trata de aplicar medidas de retorsión, solo concebibles en situaciones extremas; deberían darse cuenta de que su apoyo a la integración española va a repercutir en el modo en que la administración española tratará sus intereses. Las autoridades españolas lo veían como una sutil presión/chantaje.

El corresponsal del periódico holandés *De Telegraaf*, en su artículo *España desea hablar con nosotros para sortear el veto de la CEE* (6/11 mayo), previno del riesgo que se corría. Recogía unas declaraciones de Castiella: «Si Holanda continúa aferrándose a su veto, el gobierno español se verá obligado a usar todos los medios posibles para quebrantarlo, mediante la aplicación de medidas económicas y ejerciendo presión sobre ese país». No era palabrería hueca porque en la segunda mitad de 1966 serían de nuevo objeto de medidas de retorsión los intereses holandeses en España. Aprovechando la llegada del ministro holandés de Asuntos Sociales, Velkamp, se le explicó que nuestra entrada en el Mercado Común era «condición previa a otorgar a Holanda los apoyos que solicitaba en ciertos Organismos Internacionales». Era la estrategia preparada por Castiella y Cerón:

«No se trataría en forma alguna de formular amenazas ni de tomar medidas radicales de retorsión o represalia económica, siempre muy difíciles de manejar, [...] medidas extremas solo justificables en casos también extremos. Ahora bien, hay constantemente en curso una serie de demandas que los intereses económicos de los tres países citados tienen pendiente de decisión ante nuestros ministerios técnicos [...] bastaría con que estos Departamentos adoptaran en los próximos meses una actitud reticente no dando excesivas facilidades o retrasando las soluciones. Evidentemente no se trataría de un corte radical sino más bien de una postura muy flexible para la que cabe citar como ejemplo un caso concreto muy reciente: la autorización por nuestro ministerio de Obras Públicas a los transportistas holandeses de un número de autorizaciones de viajes a España inferior al que solicitaban. Esta medida que ha sido adoptada sin ninguna relación con nuestras negociaciones con el M. Común, ha sido interpretada sin embargo en los Países Bajos como englobada dentro de la estrategia que ahora se propone»⁴⁴.

Como se dijo, hubo tensión en mayo de 1964 al poner trabas al tránsito de vehículos holandeses. El problema se repitió en 1965 al expirar los permisos para transporte terrestre concedidos a ese país. En julio de 1966 las posiciones estaban enquistadas, y los holandeses se quejaron de que eran represalias por su actitud hostil hacia España, y «no comprende tal actitud puesto que hace todo lo

³⁶ Declaraciones del subcomisario del Plan, Antonio González Sáenz, el 13 de octubre (AGUN/Laureano López Rodó/274).

³⁷ DGOI. «Problema de las naranjas y el Mercado Común», 15 de octubre de 1965 (AFMC: 163, 2856, 2).

³⁸ Instrucciones del ministro Castiella a los embajadores, 16 de octubre de 1965 (AFF: leg. 35, fol. 18).

³⁹ Sánchez Bella a Castiella, 16 de febrero de 1966 (AFMC: 172, 2984, 3).

⁴⁰ Cerón a Ullastres, 17 de marzo de 1966 (AGUN/AUC/667).

⁴¹ Sánchez Bella a Castiella, 13 de abril de 1966 (AGUN/ASB/098/132).

⁴² Cerón a Castiella, «Conversaciones Mercado Común. Táctica a seguir» (27.4.66) (AGUN/AUC/667).

⁴³ Sánchez Bella a Castiella, 15 de abril de 1966 (AGUN/AUC/668).

⁴⁴ «Evolución de las relaciones con la CEE», Cerón a Ullastres, 28 de abril de 1966 (AGUN/AUC/667).

posible por darnos las mismas oportunidades que a otros países»⁴⁵. Según el Gobierno español el problema lo creaban los transportistas holandeses, que conociendo que su país ostentaría la presidencia del Consejo de Ministros de la CEE durante el segundo semestre de 1966, habrían politizado el asunto para poder influir y paralizar los esfuerzos del MOPU español para seguir dominando el transporte en España⁴⁶.

Hubo otras medidas contra intereses holandeses⁴⁷, como se desprende de las cartas de Ignacio Bernar, Director General de Comercio Exterior, a Ullastres en febrero de 1967: «durante el corto período de aplicación de estas medidas»⁴⁸ había recibido quejas del ministro de Agricultura holandés⁴⁹. Bernar informa de «cuáles son las medidas comerciales restrictivas que conjunta o alternativamente podrían adoptarse una vez seleccionados los productos y tomada la decisión de actuar»⁵⁰. Expone el impacto conseguido en empresas holandesas como *Shell*, *Unilever* o *Philips*; en empresas de leche y derivados, «un sector muy sensible e influyente por su masa electoral»; de carne, «por ser comercio de Estado, parece susceptible de desviación»; de productos vegetales («las importaciones de patatas de consumo son y van a ser muy cuantiosas»); y de vehículos *DAF Trucks N. V.* («podría aplicarse el estricto cumplimiento del cupo, que parece se sobrepasa en la práctica»).

Pese a tantos esfuerzos, en la reunión de noviembre de 1966 de la Comisión de Representantes Permanentes de los países comunitarios, la actitud hostil de Holanda provocó la llamada a consultas del embajador de ese país, aunque «no se hizo referencia alguna a los contratos pendientes de negociación de la planta potabilizadora de agua de Canarias que tiene en estudio el ministerio de Obras Públicas ni a los suministros de aviones *Focker* que actualmente estudia Iberia»⁵¹. El funcionario de la misión española ante la CEE, A. Aníbal, informaba que un funcionario holandés le dijo que pensaban

⁴⁵ Aniel-Quiroga a Castiella, sobre «una mala interpretación al problema de las dificultades de transporte por carretera entre Holanda y España», 14 de julio de 1966 (AFMC: 174, 3102, 5).

⁴⁶ Un significativo comentario, que resume la esencia del problema, aparece en una carta de E. De Meester, Director Central para las Relaciones Económicas Exteriores, a su Director General, el 22 de junio de 1967: «La influencia que por parte española se atribuyó al Gobierno holandés en la elaboración de las decisiones del Consejo de Ministros de la CEE, que condujo a la adopción de la posición muy reservada de la CEE frente a las aspiraciones de España, tuvo como consecuencia [...] que por parte española se pusieran especiales obstáculos a la exportación holandesa de productos industriales y agrícolas, y al transporte por carretera [...]. Es evidente que la actividad de las empresas en este terreno ve un peligro latente para sus exportaciones» (AGUN/AUC/655).

⁴⁷ Telegrama 31 de enero de 1967 a Exteriores: Holanda cede a la presión española (AFMC: 191, 3227, 1).

⁴⁸ En concreto, estas habían sido: «restricción de las importaciones de automóviles y camiones *DAF*; severa inspección de calidad de la importación de patatas; severa inspección del procedimiento de desnaturalización de la leche en polvo, y reducción de las importaciones de leche en polvo en Canarias» (AGUN/AUC/655).

⁴⁹ Un año después seguía la inquietud, ya que 2 directivos de la holandesa Asociación de Importadores de Fruta se desplazaron a Madrid para reunirse con Ullastres en julio de 1967. Su petición principal era que España no sobrepasara la cuota de naranjas fijadas para el Benelux y evitar así, de paso, las protestas italianas.

⁵⁰ El equipo de Bernar propuso al embajador un abanico de medidas de coacción: «1.º. Estricto cumplimiento de los cupos establecidos en el Convenio Bilateral, sin sobrepasar la cifra de importación prevista para estas mercancías [...]. 3.º. Discriminar por orígenes las compras de mercancías Comercio de Estado [...]. 4.º. Discriminación por orígenes en los repartos de los cupos globales [...]. 5.º. Discriminación administrativa en el tráfico de declaraciones liberadas utilizando la pereza administrativa, o bien las disposiciones legales [...] que permiten la revisión de los expedientes y su permanencia ilimitada en la Comisión Interministerial de Valoraciones [...]. 7.º. Cursar instrucciones reservadas al INI y empresas paraestatales [...] para que se abstengan de comprar materias primas en determinados orígenes» (AMAE: R-10179, E 1).

⁵¹ Castiella a Silva, 25 de enero de 1967 (AMAE: R-9746, E 13). Carta de Cerón a Ullastres (20 de enero de 1967): pide «que en la Comisión Delegada se tratara de la posibilidad de presionar sobre este país [Holanda] indirectamente a través de la presión directa ejercida por los intereses económicos en España [...]. Un parón en el contrato de los aviones firmado, bastaría para que el representante de la *Focker* presionara sobre su Gobierno» (AGUN/AUC/667). Cerón a Ullastres (28 de enero):

«dejar el asunto español en el *frigo* durante 4 meses aproximadamente, por lo que en su opinión era preciso que España hostigara a los holandeses para forzarlos. Era conocido el carácter pragmático de éstos, por lo cual sus decisiones se adoptaban no en virtud de principios filosóficos sino en atención a sus intereses económicos o comerciales. Por ello ciertas presiones sobre la implantaciones de *Philips* y otras empresas holandesas en España podrían ayudar a vencer la resistencia del Gobierno» [sic]. Aníbal insistía en que había llegado el momento de reforzar este «hostigamiento» a los holandeses⁵².

El Consejo de Ministros de enero de 1967 dio luz verde a la campaña de presión. Con motivo de la reunión de la Comisión Mixta hispano-holandesa de empresarios, Solís envió a Fuentes Iruozqui para hablar con el presidente holandés: «la reacción a las medidas tomadas ha sido instantánea»⁵³. El embajador en La Haya remitía un significativo telegrama: «Ante presiones comerciales españolas, Ministro Asuntos Exteriores instruye su Representante en Mercado Común para que favorezca fórmula asociación satisfaga nuestros deseos»⁵⁴. La DGOI confirmó que «las presiones económicas» ejercidas sobre ese país en operaciones como la compra de aviones *Focker* o la potabilizadora de Canarias han surtido inmediato efecto⁵⁵. También Sánchez Bella era partidario de seguir presionando:

«Habrà que apretar los tornillos y frenar temporalmente algunas importaciones mediante impuestos interiores, defensas contra el *dumping* y otras medidas similares, análogas a las aplicadas por otros países, como la propia Italia, en situaciones similares, contra las que nadie protestará si revisten un carácter general [...]. O comercio abierto, o financiación compensadora, o «torniquete a las importaciones». No solo a las italianas, sino a todos cuantos tengan sus balanzas desequilibradas con la nuestra [...]. Las restricciones a las importaciones habría que ponerlas a título temporal y provisional, sintiéndolo mucho, por no ofrecer ellos otras soluciones más favorables y mientras la actual coyuntura subsista»⁵⁶.

La cronología tiene su importancia. *Fiat* llevaba colaborando con el INI desde finales de los años 40, proporcionando asistencia técnica a *SEAT*, de la que la firma italiana era accionista minoritario. Como señala Catalán (2006, pp. 143-192), en 1967 se estaban renegociando los términos de la alianza y el momento era propicio para ejercer presión sobre *Fiat*, aunque en este caso no ligado a la negociación para el acuerdo comercial con la CEE. La rentabilidad de *SEAT* fue baja en toda la década de los 60 y *Fiat* se mostró siempre renuente a aumentar su participación en el accionariado. El retorno tecnológico que recibía *Fiat*, en constante aumento hasta alcanzar los 900 millones de pesetas a finales de la década, era mucho más interesante para los italianos que la participación en unos beneficios estancados, a pesar del empeño del ministro López Bravo, que

«La compra de los aviones ha quedado retrasada y Navasqués se encargará de hacer saber a la *Focker* que en la decisión pudiera influir la actitud holandesa en Bruselas. También el Ministro ha escrito al de Obras Públicas solicitándole idéntica actitud en lo que concierne a la planta potabilizadora y a otros contratos» (AGUN/AUC/667). Aniel-Quiroga a Castiella (2 de febrero de 1967): «La suspensión de las negociaciones con *Focker* ha sido, sobre todo, de un efecto aleccionador [...] indica una intención del gobierno español que no se ha escapado a estos medios oficiales. La adopción de otras medidas semejantes no me parece aconsejable de momento [...]. La irritación que producen aquí esas medidas es muy grande» (AMAE: R-10177, E 10).

⁵² Al aludir el funcionario a las «dificultades políticas» Aníbal replicó que España no estaba dispuesta «a que por un lado se nos declarara antipáticos y por otro se nos utilizara para hacer buenos negocios; cité el caso de las fragatas inglesas y aludí a los intereses de algunas naciones en España y a los contratos que estaban en vías de firmar [...] nadie debería extrañarse de que España adoptara medidas en consecuencia» (AGUN/AUC/722).

⁵³ Cerón a Ullastres, 3 de febrero de 1967 (AGUN/AUC/667).

⁵⁴ Quiroga a Castiella, 31 de enero de 1967 (AFMC: 191, 3227, 1).

⁵⁵ DGOI. «Nota para el Consejo de Ministros. Estado actual de nuestras conversaciones con el Mercado Común», 10 de febrero de 1967 (AMAE: R-8523, E 6).

⁵⁶ Sánchez Bella a Castiella, 5 de abril de 1967 (AGUN/AUC/668).

presionaba a SEAT para que alineara sus salarios con los de la matriz turinesa.

Francia no se libró de estas prácticas, como pudo comprobar Wormser, Director de Asuntos Económicos, cuando en 1966 se interesó por el estado del expediente de concesión de la explotación de los fosfatos del Sahara, donde Francia tenía intereses en conflicto con empresas norteamericanas. Cortina le advirtió que «la amistad es indivisible y no puede manifestarse en unos sectores para ser olvidada en otros»⁵⁷. Al insinuar a Pompidou que otros países europeos se estaban adelantando con sus inversiones en su participación en el desarrollo económico español, este prometió que Francia sabría responder a un gesto generoso de las autoridades españolas⁵⁸. Las autoridades francesas estaban disgustadas porque España había cambiado su opinión inicial de adoptar el sistema francés de televisión en color (SECAM) y ahora se decantaba por el PAL alemán. El ministro Cortina aclaró a su colega H. Alphand la conexión entre esa decisión y la solicitud española de ingreso en el MCE, ya que «si andamos de acuerdo en todas ellas es más fácil darnos recíproca satisfacción en las que más nos interesan respectivamente»⁵⁹.

Ahora bien, otros proyectos firmados con esos mismos países y empresas durante esos mismos años sí que se ejecutaron (por ejemplo, diversos contratos con *Alstom*, *Fiat* o *Philips*). Además, en la paralización, temporal o definitiva, de proyectos como el de la televisión influyeron motivos igual o más importantes, como la menor ventaja comparativa del país o empresa oferente y la voluntad del Gobierno español de diversificar sus fuentes de suministros. A la postre, y por puro pragmatismo, seguramente pesó más el argumento contrario, es decir, las promesas de facilidades y compensaciones (que no represalias) otorgadas por las autoridades españolas a las empresas extranjeras cuyos Gobiernos apoyaron el ingreso de España en el MCE. Todavía en octubre de ese año el ministro francés Peyrefitte insistió sobre la aceptación del sistema SECAM, lo que planteaba serios problemas, pues los demás países europeos se habían decantado por el alemán. En este juego de aprobación/rechazo de proyectos que utilizaba con fines estratégicos el Gobierno español, la negativa a adoptar el sistema francés se produjo al mismo tiempo que el acuerdo hispano-francés para la construcción de la central nuclear de Vandellós 1, proyecto que interesaba mucho a la administración gaullista.

Una Nota de Exteriores apuntaba que las presiones favorecieron que durante 1966 se produjera un cambio favorable en la actitud de la Comunidad, que se advertía «a nivel político de los Gobiernos, ya que al tener éstos constantemente problemas y cuestiones que resolver con España, son también los más sensibles a nuestros argumentos y presiones» [sic]⁶⁰, por lo que Castiella se alegraba del éxito de la «campana de retorsión» orquestada desde su ministerio, aunque nunca hubo unanimidad entre los miembros del gabinete sobre la oportunidad de estas amenazas a empresas extranjeras. Así, frente a la insistencia de Sánchez Bella de mantener la política de represalias, el sector encabezado por Ullastres recordó lo peligroso que era jugar la carta de la fuerza con rivales más poderosos.

En 1967 de nuevo Holanda y Bélgica obstaculizaron nuestra solitud para castigar así a Francia, que frenaba la británica⁶¹. Se apeló de nuevo a su pragmatismo y los industriales holandeses presionaron para que «el Gobierno holandés al discutir el asunto en la CEE defienda un acuerdo de asociación con España»⁶². Respecto a

Italia, el ministro de Industria López-Bravo aclaraba que los criterios de adjudicación de proyectos de inversión dependerán de la actitud que adopte el país respectivo. «Yo recomendaría a los grupos estatales italianos que si efectivamente tienen un auténtico interés en actuar aquí, lo hagan con el espíritu de aceptación del riesgo que les es tradicional»⁶³. En algunos casos hubo tensiones político-económicas que fueron muy llamativas y ocuparon la atención pública. Me estoy refiriendo al problema vasco con Francia o el migratorio con los Países Bajos y Alemania (Zaratiegui, 2014). El hecho se repetiría 2 veces más en años posteriores.

6. Conclusiones

- a) A la vista de la extensión con la que España recurrió a medidas de presión sobre los intereses económicos de los países europeos en nuestra patria, cabría concluir que se trató de una práctica habitual en los años 60. Los cambios legislativos introducidos en España desde 1957 –que liberalizaban y facilitaban la presencia del capital foráneo en el tejido industrial español– provocaron un creciente interés por instalarse en España, lo que favoreció la idea de aplicar medidas de presión económica. A partir de 1968 descendió drásticamente este tipo de intervenciones que perdieran interés para el Gobierno español tras la firma del Acuerdo Preferencial. Quizá los Seis toleraron estas irregulares intromisiones mientras se discutió sobre cuestiones de procedimiento, pero, una vez llegado el momento de la verdadera negociación, dejaron claro que se había acabado el juego.
- b) Nunca hubo unanimidad en las altas instancias del régimen en cuanto al empleo de las amenazas. Un primer grupo, partidario de aplicarlas y activos protagonistas en el diseño del ritmo y modalidad de ellas, incluía a los ministros Castiella, Navarro Rubio y Planell, y los embajadores Sánchez Bella y Casa Miranda. El segundo grupo abogaba por un uso cauteloso y limitado de las medidas y tenía su elemento más activo en Ullastres, ministro de Comercio; junto a él se alinearon los embajadores Garrigues y Areilza. Esta división interna del ejecutivo prefigura –y en parte se solapa con– la posterior fractura del gabinete en relación con el largo proceso de integración de España en el MCE: de una parte, el llamado «equipo de Bruselas» (Ullastres y Cerón), muy audaz y abierto en su enfoque de los asuntos comunitarios; de otra, el «equipo de Madrid» (los nuevos ministros del área económica, Carrero Blanco y Navarro Rubio), más cauteloso en la negociación comunitaria.
- c) Desde la óptica del Gobierno español la aplicación de represalias económicas fue un éxito, ya que abrió el camino para la apertura de las conversaciones que desembocaron en el Acuerdo Preferencial de 1970. No sabemos qué hubiera pasado si no se hubieran llevado a cabo, si los intereses industriales eran tan influyentes en la Europa de los comerciantes como para inclinar la balanza de las decisiones de sus Gobiernos. En todo caso, al menos en momentos puntuales, sirvieron para desbrozar el camino de la negociación y la firma del Acuerdo Preferencial.
- d) Por último, en cuanto a la evaluación del *efecto real* de esas medidas es cierto que se consiguieron pequeñas concesiones por parte de los Seis, pero el Acuerdo no se firma hasta 1970 y la entrada de España en la CEE ni se contempló hasta el fin de la dictadura franquista. El Gobierno español canceló/retrasó algunas solicitudes de inversión de empresas provenientes de países comunitarios que estaban en contra de la solitud española, pero ha sido difícil cuantificar su magnitud. El Acuerdo Preferencial, que reguló ventajosamente las relaciones económicas entre España y la CEE durante 16 años, en sí mismo es una prueba de

⁵⁷ Cortina a Castiella, 20 de mayo de 1966 (AFMC: 173, 3064, 4).

⁵⁸ Cortina a Castiella, 3 de junio de 1966 (AMAE: R-10176, E 10).

⁵⁹ Cortina a Castiella, 6 de junio de 1966 (AMAE: R-10176, E 10).

⁶⁰ «Nota para la Comisión Delegada sobre nuestras conversaciones con el Mercado Común», 18 de enero de 1967 (AGA, PG, SGM, ST, caja 432).

⁶¹ Ullastres a Castiella, 2 de junio de 1967 (AMAE: R-10177, E 11).

⁶² E. De Meester a V. van Oorschot, 22 de junio de 1967 (AGUN/AUC/655).

⁶³ Sánchez Bravo a Sánchez Bella, 6 de abril de 1968 (AGUN/ASB/068/105).

que esas medidas de represalia tuvieron un efecto real, aunque quizá no debamos exagerar su importancia.

Fuentes

Archivo de Fernando M. Castiella (AFMC).
 Archivo General de la Universidad de Navarra (AGUN).
 Archivo del Ministerio de Asuntos Exteriores (AMAE).
 Archivo General de la Administración (AGA).
 Archivo Francisco Franco (AFF).

Bibliografía

- Álvaro-Moya, A., 2011. *Inversión directa extranjera y formación de capacidades organizativas locales: un análisis del impacto de Estados Unidos en la empresa española (1918-1975)*. Universidad Complutense de Madrid, Madrid.
- Álvaro-Moya, A., 2012. *La inversión directa estadounidense en España. Un estudio desde la perspectiva empresarial (c. 1900-1975)*. Banco de España, Madrid.
- Castro Balaguer, R., 2011. *Génesis y transformación de un modelo de inversión internacional: el capital francés en España, c. 1850-2006*. Madrid, Universidad Complutense de Madrid.
- Catalán, J., 2006. La SEAT del desarrollo, 1948-1972. *Revista de Historia Industrial* 30 (1), 143–192.
- Claeys, P.H., 1963. L'action des groupes de pressions économiques et son institutionnalisation. *Revue de Sociologie (Brussels)*, 3, 641–666.
- Crespo, J., 2004. *España en Europa, 1945-2000. Del ostracismo a la modernidad*. Madrid, Marcial Pons.
- Duverger, M., 1981. *Sociología política*. Ariel, Barcelona.
- Finer, S., 1966. *El imperio anónimo*. Espasa, Madrid.
- Key, V., 1962. *Política, partidos y grupos de presión*. Tecnos, Madrid.
- Linz, J.J., de Miguel, A., 1966. *Los empresarios ante el poder público*. Instituto de Estudios Políticos, Madrid.
- López, M.A., 2014. El Acuerdo Preferencial de España con la CEE (1970). Un análisis comparado desde la óptica estadounidense. Comunicación al VI Congreso AHP Valladolid/Madrid.
- López Rodó, L., 1990. *Memorias*. Plaza y Janés, Barcelona.
- Martínez, E., 2003. *La distribución de divisas en el sector industrial: poder público y poder privado en lucha por las divisas*. *Historia y Política* 9, 95–122.
- Meynaud, J., 1962. *Los grupos de presión*. EUDEBA, Buenos Aires.
- Muñoz, J., Roldán, S., Serrano, A., 1978. *La internacionalización del capital en España, 1959-1977*. EDICUSA, Madrid.
- Puig, N., 2003. *Bayer, Cepsa, Repsol, Puig, Shering, La Seda. Constructores de la química española*. LID, Madrid.
- Puig, N., Álvaro, A., Castro, R., 2008. *Introducción histórica. Las empresas multinacionales en España*. En: En: Ribera Raichs, F. (Ed.), *Los número uno en España*. Dobleerre, Barcelona, pp. 19–45.
- Sánchez, E., 2006. *Rumbo al sur. Francia y la España del desarrollo, 1958-1969*. CSIC, Madrid.
- Sánchez, E., 2010. *La conexión hispano-francesa: intercambios de energía eléctrica y cooperación nuclear, c. 1950-1990*. *Recerques*, 61, 101–136.
- Tascón, J., 2008. *La inversión extranjera en España*. Minerva, Madrid.
- Travesi, A., 1969. *La empresa española*. APD, Madrid.
- Urwin, D.W., 1991. *The Community of Europe: A history of European integration since 1945*. London, Longman.
- Zaratiegui, J., 2014. *Europa, de entrada*, no. EUNSA, Pamplona.