

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI
PADOVA

DIPARTIMENTO DI SCIENZE POLITICHE,
GIURIDICHE ESTUDI INTERNAZIONALI

Corso di laurea *Magistrale* in
Relazioni Internazionali e Diplomazia



L'EUROPA A CONFRONTO CON LA
DITTATURA: LA RICHIESTA DI
ASSOCIAZIONE DELLA SPAGNA ALLA CEE
DEL 1962

Relatore: Prof. ANTONIO VARSORI

Laureando: GIACOMO BERNARDINELLO

matricola N. 2023615

A.A. 2022/2023

INDICE

| | |
|--|-----|
| INTRODUZIONE | 3 |
| CAPITOLO I | 9 |
| 1. La Spagna nel secondo postguerra mondiale: una Nazione esclusa ma non isolata.. | 9 |
| 2. L'amico americano, lo sconosciuto europeo | 16 |
| 3. 1957, un anno di novità | 25 |
| 4. Il Ministro Castiella e i rapporti bilaterali con le potenze vicine..... | 33 |
| 5. Le ragioni dell'attesa, tra Commissione Maudling, EFTA e CEE..... | 39 |
| CAPITOLO II | 45 |
| 1. Il "compás de espera" | 45 |
| 2. La Carta Castiella..... | 52 |
| 3. La reazione alla richiesta spagnola | 58 |
| 4. Il Rapporto Birkelbach..... | 64 |
| CAPITOLO III | 73 |
| 1. L'opposizione socialista e la prima risposta | 73 |
| 2. Il dibattito nell'Assemblea Parlamentare Europea | 78 |
| 3. La richiesta di associazione presso il Consiglio d'Europa..... | 85 |
| 4. Il "contubernio" di Monaco..... | 90 |
| 5. Il tramonto della richiesta della Carta Castiella | 96 |
| CONCLUSIONE | 101 |
| BIBLIOGRAFIA | 109 |
| 1. FONTI ARCHIVISTICHE | 109 |
| 2. FONTI DOCUMENTARIE EDITE | 113 |
| 3. MONOGRAFIE | 114 |

| | |
|--------------------|-----|
| 4. ARTICOLI..... | 118 |
| 5. SITOGRAFIA..... | 118 |

INTRODUZIONE

Il 28 febbraio 2022, quattro giorni dopo l'invasione russa dell'Ucraina, il presidente ucraino Volodymyr Zelenski si rivolgeva al Parlamento europeo per chiedere l'attuazione di una procedura accelerata al fine di aderire all'Unione Europea. Più tardi quel giorno, veniva firmata ufficialmente la domanda di adesione dell'Ucraina. È stato rapidamente seguito dai suoi omologhi georgiani e moldavi, che hanno presentato le domande dei loro Paesi per aderire al blocco il 3 marzo.

Questa richiesta ha scatenato un ampio dibattito tra gli studiosi dell'integrazione europea, combattuti tra la necessità di garantire un percorso facilitato all'Ucraina alle prese con il conflitto, e il rispetto dei paletti imposti dai Trattati dell'Unione, con riferimento particolare all'adozione di sessant'anni di regole e leggi – il cosiddetto *acquis communautaire* – posto come requisito. Ci sono voluti, infatti, 1.431 giorni (quasi quattro anni) per completare il processo di adesione che ha portato all'allargamento del 1995 per Austria, Finlandia e Svezia. E questo è stato di gran lunga il processo negoziale più breve nella storia degli allargamenti dell'UE.

Inoltre, è necessario ricordare che non tutte le richieste di adesione hanno portato ad una felice conclusione del negoziato, come accaduto con la Turchia. Infatti, quest'ultima aveva presentato già nel 1987 la richiesta di adesione a quella che allora era la Comunità Economia Europea, e al giorno d'oggi rimane solo un Paese candidato.

Un altro esempio di approccio fallimentare al progetto di integrazione europea ci viene fornito dall'esperienza britannica negli anni Sessanta, con il celebre veto di De Gaulle nel gennaio 1963 che costrinse Londra ad abbandonare il progetto di aderire al Mercato Comune, rimandando l'ingresso a dieci anni dopo.

Infine, una traiettoria ancora differente è quella tracciata dalla Spagna franchista. Proprio quest'ultima sarà l'oggetto di studio dell'elaborato, attraverso le diverse fasi di avvicinamento di Madrid a Bruxelles, fino alla sospensione dei negoziati tra le due parti.

Al fine di analizzare ciò, è impossibile tralasciare l'osservazione attenta delle condizioni di partenza degli attori in campo. Infatti, il primo capitolo si propone di ripercorrere i passi del Paese guidato da Francisco Franco nel periodo immediatamente successivo al secondo conflitto mondiale, considerato dai partner europei come una scoria della triste parentesi fascista nel Continente. Il rifiuto politico verso il regime spagnolo, come verrà dimostrato, non sarà però accompagnato dallo stesso trattamento in ambito economico: il mercato spagnolo, in particolare quello legato all'agricoltura, non poteva essere completamente escluso dalla difficile ripartenza causata dalla completa distruzione dell'economia europea. La rottura politica con il *Caudillo* da parte delle potenze del Vecchio Continente però costrinse Madrid a cercare un dialogo con Washington, ben disposto a chiudere un occhio sulle mancanze democratiche del regime fintantoché ciò avrebbe potuto generare un beneficio agli interessi americani. Si spiega così quindi il progressivo reintegro della Spagna nei tavoli internazionali prima, e, come nell'esempio del progetto del "*Green Pool*", anche in quelli europei. L'anno decisivo per la rottura degli equilibri creatisi nel decennio successivo alla Seconda Guerra Mondiale è sicuramente il 1957, con forti novità sia in Europa che a Madrid. Se da una parte, infatti, il processo di integrazione cambiava definitivamente marcia grazie alla firma dei Trattati di Roma, in Spagna si assisteva alla cosiddetta "svolta tecnocratica", con una forte spinta verso l'occidentalizzazione e la volontà del nuovo Governo di tornare a recitare a tutti gli effetti un ruolo importante nel panorama europeo. In questo contesto, la figura del Ministro Fernando Castiella fu quella di assoluto protagonista, grazie alla sua capacità di rilanciare il suo Paese nelle istituzioni internazionali rilevanti per la rinascita economica spagnola.

Il secondo capitolo punta l'attenzione sul passo successivo voluto da Castiella stesso: entrare a far parte del mercato integrato europeo. I sondaggi precedenti al 1962 verso una soluzione sotto la bandiera dell'OECE e il tentativo di avvicinamento all'EFTA si erano rivelati un fallimento per Madrid, costringendo il Ministro a rivolgere le sue attenzioni

verso Bruxelles. Superata una breve fase di eccessiva prudenza voluta dal Governo, il 9 febbraio 1962 Castiella inviava una lettera alla Comunità Economica Europea nella quale veniva richiesta l'apertura di negoziati per la creazione di una connessione "*nella forma che risulti più conveniente per i reciproci interessi*". Al di là delle variegate reazioni da parte delle opinioni pubbliche dei Paesi Membri della Comunità, di assoluto rilievo risulta l'analisi di un documento approvato dall'Assemblea Parlamentare Europea, il Rapporto Birkelbach. A più riprese citato dalla storiografia come il principale ostacolo per l'integrazione del regime, il Rapporto puntava a stabilire dei paletti da imporre in caso di nuove richieste di adesione o associazione pervenute alla Comunità. Un Paese quanto meno controverso dal punto di vista politico come la Spagna non poteva esimersi dal confronto con quanto dichiarato nel Rapporto.

Infine, il terzo capitolo si concentra sulle effettive conseguenze della richiesta del Ministro spagnolo. Nella prima parte l'attenzione viene puntata sull'aspra opposizione portata avanti dalle forze socialiste europee, sia a livello interno che a livello europeo. Tutto il rumore fatto però non impedì al Consiglio di rispondere alla Spagna, senza neppure chiudere la porta a eventuali negoziazioni. La decisione del Consiglio provocò una forte reazione tra gli scranni dell'Assemblea Generale, capeggiata da Willy Birkelbach, e sfociata in un duro dibattito davanti all'Assemblea tra il socialista e il commissario belga Rey. Diversa fu invece la reazione del Consiglio d'Europa, che tramite l'approvazione del Rapporto MacMillan si dimostrava disposto a trattare con la Spagna, purché quest'ultima accettasse di fare i passi decisivi verso un sistema maggiormente democratico. Eppure, quella che poteva essere considerata una clamorosa apertura verso il regime franchista venne completamente oscurata dalla pessima gestione del governo spagnolo del "*Contubernio de Munich*", l'incontro tenutosi a Monaco tra i principali esponenti dell'opposizione spagnola, sia interna che in esilio. Infatti, la durissima risposta del regime suscitò forte commozione in tutta Europa, costringendo anche le forze più aperte al dialogo con la Spagna a condannare senza misure Franco. Il crollo

del lavoro di pulizia dell'immagine spagnola da parte di Castiella comportò quindi un grave ritardo nelle trattative, rivelandosi nemmeno un anno più tardi fatale. Infatti, la concomitante partita giocata sul tavolo britannico falliva grazie al veto imposto da De Gaulle, chiudendo di fatto le porte a qualsiasi nuova possibilità di ingresso per la Spagna.

Osservando l'evoluzione del rapporto tra la Spagna e la dimensione europea, le domande che sorgono spontanee, e alla quale questo lavoro cerca di rispondere, ruotano attorno alla natura di determinate scelte di entrambe le parti: perché un Paese che aveva fatto dell'autarchia uno dei suoi tratti principali per più di due decenni si affacciava negli anni Sessanta alla disperata ricerca di un aggancio alle democrazie europee? E se al giorno d'oggi anche solo la possibilità di comprendere un regime dittatoriale all'interno del progetto di integrazione europea risulta impossibile, si può affermare che lo stesso valesse anche nei primi anni di vita della Comunità? E in caso di risposta affermativa, chi ne avrebbe tratto maggiormente giovamento? Una eventuale concordanza di interessi economici sarebbe bastata per superare un ostacolo ideologico all'apparenza insormontabile? Per rispondere a queste domande si è cercato quanto più possibile di avvalersi di fonti primarie. Fondamentale in questo aspetto è stato l'accesso ai documenti originali consultati presso gli Archivi Storici dell'Unione Europea di Firenze, l'archivio unico e ufficiale dei documenti storici delle istituzioni, degli organi e delle agenzie dell'Unione Europea, oltre alle più di 160 collezioni private di personalità, politici, movimenti e associazioni europee. Di particolare interesse si sono rivelati i documenti dei fondi della Commissione Europea, del Consiglio dei ministri e quelli relativi all'Assemblea Parlamentare Europea. Altresì fondamentali per la redazione di questo elaborato sono stati gli studi di esperti delle relazioni internazionali spagnole, come Fernando Guirao, Julio Crespo MacLennan e Antonio Moreno Juste.

Tutti questi elementi porteranno alla ricostruzione di un rapporto complicato tra le diverse forze in campo. L'analisi dei diversi punti di vista sulla "*Carta Castiella*" permetterà di ricostruire un complesso mosaico di opinioni dalla

difficile coesistenza, dovuto principalmente alla natura polarizzante del regime franchista. Infatti, questo elaborato cercherà di rappresentare al meglio la necessità spagnola di non restare chiusa fuori dal fermento del mercato europeo, troppo importante per la fragile economia spagnola che per la prima volta tornava a lasciare il guscio sicuro dell'autarchia. Allo stesso tempo, grande spazio verrà dedicato alla difficoltà delle istituzioni europee di trovare una linea chiara da seguire per tutti i membri della nascente Comunità, spaccata tra le più forti Germania e Francia, favorevoli al dialogo con la Spagna, e il restante dei Paesi fondatori, restii ad aprire le porte ad una realtà politica tanto diversa da quelle che già erano parte del progetto di integrazione. Un ruolo chiave verrà infine giocato dall'opinione pubblica, che a più riprese farà sentire la propria voce contro il regime di Franco, e risultando a più riprese decisiva nell'indirizzare le scelte da parte dei policymakers interessati in questa complicata partita.

CAPITOLO I

1. La Spagna nel secondo postguerra mondiale: una Nazione esclusa ma non isolata

Nel 1945 la Spagna franchista si presentava agli occhi delle potenze vincitrici della Seconda Guerra Mondiale macchiata di un peccato imperdonabile: l'essere un Governo nato con l'aiuto della Germania nazista e dell'Italia di Mussolini, la cui natura appariva come una scoria del nemico fascista appena sconfitto.

L'atteggiamento di rifiuto politico verso Franco e il suo regime trovò fin da subito una sintesi brutale nelle parole del Presidente degli Stati Uniti Harry Truman, durante la conferenza stampa del 23 agosto 1945: «*None of us like Franco or his government*»¹. In realtà, già qualche mese prima, nel contesto della Conferenza di San Francisco svoltasi tra aprile e giugno dello stesso anno, venne adottata una risoluzione secondo la quale lo Statuto delle Nazioni Unite non poteva essere applicata agli Stati guidati da regimi che si erano imposti grazie al supporto di Paesi che avevano combattuto contro i membri stessi delle Nazioni Unite, almeno fino al momento in cui quei regimi fossero rimasti al potere. In sostanza, il regime franchista veniva configurato come un problema da risolvere nel nuovo sistema internazionale che stava nascendo.

La concretizzazione giuridica dell'emarginazione spagnola richiese poco più di un anno. Infatti, con la Risoluzione 39 del 12 dicembre 1946², l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite escludeva la Spagna dagli organismi internazionali, e raccomandava di ritirare gli ambasciatori e i plenipotenziari accreditati a Madrid, in virtù "dell'origine, della struttura e della condotta fascista del regime franchista". È interessante osservare che

¹ Harry S. Truman, *The President's News Conference* del 23 agosto 1945, ultimo accesso 19 dicembre 2022, <https://www.trumanlibrary.gov/library/public-papers/107/presidents-newsconference>

² Risoluzione 39 del 12 dicembre 1946 dell'Assemblea Generale della Nazioni Unite, ultimo accesso 20 dicembre 2022, <http://www.worldlii.org/int/other/UNGA/1946/74.pdf>

anche in Portogallo era presente un regime autoritario con caratteristiche non troppo lontane da quelle spagnole, e che durante la guerra civile era venuta in soccorso a Franco. La differenza di trattamento però fu principalmente dovuta al fatto che i portoghesi avevano avuto la prudenza di restare su posizioni di neutralità più rigida rispetto a quelle franchiste durante la Guerra Mondiale, in virtù della storica alleanza con il Regno Unito, oltre ad aver concesso l'uso delle basi aeree delle isole Azzorre agli alleati.

La risoluzione fu il frutto del compromesso tra le contrastanti posizioni in seno all'Assemblea, divisa tra chi premeva per la rimozione di Franco a qualsiasi costo, e chi riteneva che non fosse necessaria un'azione punitiva delle Nazioni Unite. Sanzioni economiche avrebbero portato ad un inevitabile caos, con il rischio di rivedere la Spagna piagata dal conflitto civile su larga scala.

La conseguenza politica della risoluzione di dicembre va però valutata. Trenta Stati membri delle Nazioni Unite non vennero influenzati dalla risoluzione, dato che non avevano relazioni diplomatiche con la Spagna. Altre sedici nazioni non avevano ambasciatori o plenipotenziari accreditati a Madrid. I pochi ambasciatori ritirati vennero invece sostituiti da incaricati degli affari per rimanere a controllare i rispettivi interessi nazionali come già avveniva in precedenza. Nessuna delle 19 ambasciate accreditate a Madrid venne chiusa. Come risulta evidente, il ritiro delle ambasciate della capitale spagnola fu più simbolica che pratica.³

Come già accennato precedentemente, lo scopo era evitare il ritorno di un conflitto civile spagnolo, preferendo invece la via dell'indebolimento della figura del *Caudillo* agli occhi della sua stessa gente, con una sua uscita di scena pacifica e con il sopravvento di un sistema democratico capace di restituire libertà e dignità al popolo spagnolo.⁴

³ Fernando Guirao, *Spain and the Reconstruction of Western Europe, 1945-57. Challenge and Response*, Londra, Palgrave Macmillan, 1998, pg. 9-11

⁴ Pedro Martínez Lillo, *La diplomacia española y el Plan Marshall en el marco de las relaciones hispano-francesas (Junio 1947-abril 1948)*, in *Cuadernos de Historia Contemporánea*, no. 18, 1996, pg. 155-174

Di pari passo va considerata la scelta del Consiglio dei ministri francese del 26 febbraio 1946 di chiudere le frontiere con la Spagna a partire dal 1° marzo successivo. La misura era figlia del compromesso tra la dura posizione dei Comunisti francesi, forti del 26% nelle elezioni del 1945 e schierati a favore di sanzioni drastiche contro Franco, e il timore del ministro per gli Affari esteri francese Bidault di riaccendere il conflitto interno in Spagna. Anche in questo caso, la decisione non comportò la rottura completa delle relazioni diplomatiche con Madrid, ma riuscì a placare le spinte comuniste e ad evitare l'ennesima crisi di governo francese.

L'ennesimo colpo all'autorità internazionale di Franco non tardò ad arrivare. L'annuncio del 5 giugno 1947 del Segretario di Stato americano George Marshall lanciò il celebre *European Recovery Program (ERP)* allo scopo di stimolare la ripresa economica europea e promuovere una maggiore unità nel Vecchio Continente, aprendo questa possibilità a tutte le potenze europee. Il Programma venne finanziato dagli Stati Uniti stessi, che in cambio ottenevano l'integrazione del mercato europeo, fondamentale per la prosperità economica americana, e contribuiva a creare una forte area di influenza statunitense in chiave anticomunista. Si trattava del primo passo verso il processo di integrazione europea che avrebbe visto la luce negli anni a venire, grazie alla scelta di demandare la gestione delle risorse messe a disposizione ad un nuovo ente, l'Organizzazione per la Cooperazione Economica Europea (OECE).⁵

Questo primo embrione di integrazione però non vide la Spagna tra i suoi protagonisti. Nonostante, infatti, non ci fosse stata una esplicita opposizione da parte degli Stati Uniti alla partecipazione di Madrid al Piano, lo stesso non si può dire per le due principali potenze alleate europee. Infatti, il 27 giugno dello stesso anno, i ministri per gli Affari esteri di Francia e Regno Unito bloccarono l'adesione di Madrid all'ERP. Durante la conferenza congiunta franco-inglese, il ministro francese Bidault, accompagnato dal pari grado inglese Bevin, si esprimeva in questi termini:

⁵ Antonio Varsori, *Storia internazionale. Dal 1919 a oggi*, Bologna, Il Mulino, 2015, pg. 159-170

«Une question se pose, que faut-il entendre par Europe? Nous aurons peut-être à en discuter, mais, en ce qui nous concerne, je tiens à dire que devraient être inclus tous les pays de l'Europe, alliés, ex-ennemis ou neutres, à l'exclusion provisoire de l'Espagne».

Vani furono i tentativi del ministro degli Affari esteri spagnolo, Alberto Martín Artajo, che fallì nel convincere i vicini francesi nel concedere alla Spagna una apertura. Bidault, infatti, era fortemente limitato dall'opinione pubblica nazionale, schierata duramente contro l'ammissione di Franco nel Piano Marshall, ma soprattutto era bloccato nella sua azione dall'instabilità strutturale della IV Repubblica, che aveva faticosamente trovato un equilibrio, ancora precario, con Robert Schuman.⁶

Invece, da parte inglese c'era il timore che la presenza spagnola all'interno del Piano avrebbe indebolito il carattere strettamente democratico (e non solo anticomunista) dello stesso, servendo su un piatto d'argento un argomento potenzialmente pericoloso nelle mani dei sovietici in prospettiva dell'imminente Guerra fredda.

Questi due aspetti aiutano a spiegare come la Spagna, insieme alla Finlandia, sia passata alla storia come l'unico Paese dell'Europa occidentale ad essere escluso dal Piano Marshall, e, per estensione, dalle organizzazioni nate grazie alla spinta statunitense. Tra tutte, da ricordare l'Organizzazione Europea per la Cooperazione Economica, nata nel marzo 1948.

Come è facile immaginare, un regime come quello di Franco non poteva essere considerato un candidato credibile nemmeno per il Consiglio d'Europa, fondato nel maggio 1949 come risposta democratica agli eccessi nazionalisti e totalitari che avevano portato al conflitto mondiale. In sintesi, l'esclusione della Spagna franchista dal processo di integrazione europeo,

⁶ P. Martínez Lillo, *op. cit.*, *Ibidem*

sviluppatosi sotto l'ala protettiva (e sotto all'ala "economica") degli Stati Uniti, la costrinse ad una estrema dipendenza dagli Stati Uniti.⁷

L'intensità del rifiuto politico sofferto dal regime di Franco da parte delle democrazie dell'Europa occidentale potrebbe portare a pensare che questa forma di ostracismo politico fosse presente anche a livello economico. In realtà non fu così. Infatti, nessuna di queste potenze si rifiutò di commerciare con la Spagna, tanto che nel 1948 si era già ristabilita la situazione commerciale esistente prima della guerra civile. Ciò è attribuibile sia al peso dei legami commerciali sviluppatosi lungo molti decenni, sia alla credenza, largamente diffusa, che il blocco economico avrebbe danneggiato di più la popolazione spagnola che il regime stesso, fino al punto da risultare controproducente. Estremamente pragmatica, eppure incredibilmente efficace, fu l'affermazione del ministro Georges Bidault durante il dibattito dell'Assemblea Nazionale francese sulla "questione spagnola": «*il n'y a pas d'oranges fascistes; il n'y a que des oranges*».⁸

A dimostrazione di ciò, fin dal 1945 la Spagna ricominciò a negoziare "*trade and payments agreements*" con buona parte dei Paesi che un paio di anni dopo avrebbero preso parte al Piano Marshall. Nel luglio 1945 Madrid firmava un accordo bilaterale sul traffico merci e finanziario con la Svizzera, rinnovato poi per due volte negli anni successivi. A dicembre 1945 veniva trovata l'intesa con l'Italia, che avrebbe esportato veicoli, materiali chimici e altri macchinari in cambio di minerale di ferro, tonno, acciughe e piombo. Nel gennaio 1946 i Paesi Bassi e la Svezia scambiavano delle note con la Spagna stabilendo un *modus vivendi* commerciale e di pagamento, con gli olandesi che nell'ottobre dello stesso anno evolvevano il rapporto con il regime in un accordo che prevedeva anche la "clausola della nazione più favorita". Nel febbraio 1946, Madrid firmava un accordo di pagamento con l'Unione economica belga-lussemburghese che però non fu mai ratificato, forse a causa dell'avvento al potere di un socialista come Primo Ministro in Belgio. Ciononostante, l'accordo era stato largamente implementato fin

⁷ Charles Powell, *España en Europa: de 1945 a nuestros días*, in *Ayer - No. 49, La política exterior de España en el siglo XX*, 2003, pp. 81-119

⁸ *Ivi*, pg. 84

dall'inizio del 1947. Si potrebbe continuare ulteriormente citando situazioni molto simili registrate con Irlanda, Norvegia, Turchia, e addirittura con il Consiglio di controllo alleato in Germania. Con la Francia era presente un accordo del 1945 molto favorevole per Parigi, e, una volta passato il breve periodo di rottura diplomatica sopracitata, la Francia non perse tempo per ottenere una nuova intesa al fine di recuperare il tempo perso. Per quanto riguarda le relazioni ispano-britanniche, era ancora in vigore un protocollo segreto di novembre 1940 (firmato nell'aprile 1941), e il commercio tra i due Paesi era caldamente promosso, con o senza accordo.⁹

Fernando Guirao, nel suo *"Spain and the Reconstruction of Western Europe, 1945-1957. Challenge and Response"* ci fornisce una analisi attenta del perché, nonostante politicamente il regime franchista fosse impossibile da giustificare alla popolazione europea reduce da sei anni di conflitto, i Paesi dell'Europa occidentale fossero disposti a scendere a patti con la Spagna in campo economico. Oltre alla volontà di non punire eccessivamente i cittadini iberici, come già accennato, bisogna infatti considerare le debolezze strutturali dei traffici commerciali intraeuropei. Guirao, infatti, sottolinea come la ricostruzione richiedesse pesanti importazioni, dai beni per i cittadini come i prodotti alimentari, alle importazioni necessarie alla ricostruzione economica.

When an immediate increase in exports or gains from invisible earnings was impossible, large import programs were designed for fuel and raw materials, industrial materials like timber, iron and steel, and manufactured goods such as chemicals, machinery and replacement parts necessary for the effective utilization of existing production resources, vehicles and ships. Some of the countries suffering little or no physical damage during the war, with production near or above prewar levels, revealed a ratio of exports to production in 1946/47 only about two thirds or less of the 1938 relationship, whereas their imports

⁹ Fernando Guirao op. cit., pg. 12-16

were near or sometimes well above prewar levels in both absolute and relative terms.

Nella maggior parte dei casi, i grandi deficit di pagamento erano dovuti alla necessità di finanziare la ripresa e la modernizzazione. Ogni programma significativo di importazioni comportava un peso nella bilancia dei pagamenti in favore del dollaro. Il declino del commercio intra-europeo di generi alimentari e materiali grezzi non faceva altro che aggravare la dipendenza dalle risorse oltreoceano, in particolare carbone e cereali. Quindi Guirao continua:

To reduce the huge deficit in their overseas balances, Europeans had to increase their exports and constrict their imports, especially with the United States. They thus aimed at raising domestic capacity to export while developing those industries that provided substitutes for overseas imports. [...] To increase industrial production, Europe raised its imports of raw materials and manufactured goods from overseas above prewar levels. Therefore, agricultural output had to be pushed upwards to save some dollar imports, and in the short term, due to strong deficits in hard currencies, Europe had to force a reduction in food supply from overseas, limiting as much as possible purchases other than grains.¹⁰

È quindi grazie a queste circostanze che è possibile capire perché nei primi anni dopo il conflitto mondiale fosse accettabile escludere il regime dal nuovo contesto internazionale che si stava formando, ma allo stesso tempo non fosse sopportabile per le economie europee prostrate dalla guerra isolare completamente il mercato spagnolo.

¹⁰ *ibidem*

2. L'amico americano, lo sconosciuto europeo

Se nel contesto europeo la frattura politica sembrava insanabile, lo stesso non si può dire per l'attenta amministrazione statunitense. Già in precedenza si ricordava come da parte americana non ci fosse stato un esplicito veto all'ingresso spagnolo nel sistema di aiuti previsti dal Piano Marshall, e che il veto fosse arrivato da Francia e Regno Unito. A dimostrazione di ciò, il primo importante passo verso la reintegrazione di Madrid nel sistema politico internazionale post conflitto mondiale arrivò da oltreoceano.

Una analisi molto lucida del panorama interno spagnolo venne completata il 24 ottobre 1947 dal *Policy Planning Staff* americano. Questo studio osservava come l'assenza di una opposizione politica coesa ed effettiva pregiudicasse qualsiasi tentativo di indebolimento della figura di Franco, e che quindi fosse nell'interesse nazionale statunitense un cambiamento nelle politiche verso la Spagna:

*"It is the recommendation of the Policy Planning Staff that instead of openly opposing the Franco regime, we should work from now on toward a normalization of U.S.-Spanish relations, both political and economic. [...] While no public announcement should be made of our views, we should have in mind the objective of restoring our relations to a normal basis, irrespective of wartime ideological considerations or the character of the regime in power."*¹¹

Conseguenza diretta della raccomandazione del PPS fu il documento approvato il 5 dicembre dello stesso anno dal *National Security Council*, organo nato da poco al fine di aiutare il Presidente a prendere decisioni di politica estera e di sicurezza nazionale. L'NSC vedeva la Spagna come un

¹¹ *Foreign Relations of the United States, 1947, The British Commonwealth; Europe, Volume III*, Washington, United States Government Printing Office, 1972, documento n° 735, 24 ottobre 1947

possibile alleato strategico, utile per contenere la minaccia sovietica nel Vecchio continente.¹²

Il Presidente democratico Truman, come già sottolineato precedentemente con le sue parole del 1945, non fece nulla per nascondere la sua scarsa simpatia verso il *Caudillo* e il suo regime, ma la continua evoluzione del clima di tensione russo-statunitense lo obbligò a dare ascolto al NSC. Infatti, in seguito alla conquista del potere dei comunisti in Cecoslovacchia nel febbraio 1948, al blocco di Berlino del giugno dello stesso anno, al trionfo di Mao Zedong in Cina nell'ottobre 1949 e alla situazione di stallo nella guerra in Corea nel giugno 1950, il territorio iberico diventava chiave per consolidare il controllo statunitense in Europa, soprattutto vista la vicinanza della Spagna con Italia e Francia, i paesi del blocco occidentale che al tempo risultavano essere i più a rischio di cadere nella tentazione comunista.

La svolta decisiva, con la rottura degli indugi da parte americana, è collocabile nel marzo 1951, con l'arrivo a Madrid del primo ambasciatore statunitense accreditato presso il regime franchista, seguito dall'incontro del Caudillo stesso con il capo delle operazioni della Marina americana, l'ammiraglio Forrest Sherman. Già in questa occasione vennero gettate le basi per l'accordo che avrebbe visto la luce due anni dopo: gli Stati Uniti cercavano una collaborazione militare che permettesse loro di usufruire di basi aeree e navali sul suolo spagnolo, offrendo in cambio aiuti per lo sviluppo economico e per la modernizzazione degli apparati militari guidati da Franco.

Nonostante questo primo accordo di massima, fu necessario attendere un cambio di passo americano per portare a termine le lunghe e complesse trattative, durate quasi due anni. Fondamentale in questo senso fu la vittoria del repubblicano Dwight Eisenhower nelle elezioni, che portò un nuovo approccio in contrasto con la dottrina del predecessore: si passava da una politica democratica di "*containment*", fortemente criticata dall'opinione

¹² Boris N. Liedtke, *International Relationship between the U.S. and Spain 1945-1953: Economics, Ideology and Compromise*, Londra, ProQuest LCC, 2014

pubblica statunitense e non più ritenuta in grado di eliminare il “pericolo comunista”, alla “*New Look*” repubblicana, basata sullo slogan “*roll-back and liberation*”¹³.

La rinnovata attenzione riservata dal Presidente Eisenhower al Dipartimento di Difesa, e, quindi, agli interessi militari statunitensi furono il grimaldello necessario a sbloccare le trattative che avrebbero portato ad una maggiore presenza militare in Europa. Con il 26 settembre 1953 nel Palazzo Santa Cruz venne apposta la firma sugli Accordi di Madrid, nella forma di accordo esecutivo tra governi. Si trattava di un atto di rango inferiore rispetto ad un trattato di alleanza, ma ciò permetteva di aggirare l’ostacolo creato dal Senato americano, che si era già espresso contro l’istituzionalizzazione dei rapporti con il regime franchista.

Gli Accordi consistevano in tre documenti: il primo prevedeva forniture militari per le forze armate di Franco direttamente dagli arsenali degli Stati Uniti, del valore di 456 milioni di dollari, che permisero una modernizzazione delle stesse; il secondo concedeva alla Spagna crediti per l’acquisto di prodotti nordamericani, quantificabili in 1.523 milioni di dollari, aiutando la mitigazione della politica economica autarchica attuata da Franco fino al 1959; il terzo invece tratteggiava la nuova relazione instauratasi tra le due potenze, con la garanzia da parte statunitense di non interferire con la sopravvivenza del regime del *Generalísimo*.¹⁴

In cambio, gli USA ottenevano la possibilità di stabilire sul territorio spagnolo delle basi militari, che sulla carta sarebbero state di uso comune ispano-statunitensi, quando nella realtà dei fatti divennero in tutto e per tutto estensioni del territorio nordamericano (non erano nemmeno vincolate alle strutture NATO, ma erano alle dirette dipendenze dello *Strategic Air Command*). Vennero inaugurati così quattro complessi militari tra il 1957 e il 1959: Torrejón de Ardoz (estremamente vicina alla capitale spagnola), Morón (vicino a Siviglia), Saragozza, e Rota, in prossimità di Cadice. Per sottolineare l’unidirezionalità del controllo delle basi, risulta necessario

¹³ Antonio Varsori, *op. cit.*, pg. 179-180

¹⁴ I testi originali sono consultabili nello *United States Treaties and Other International Agreements*, volume 4 (parte 2), pg. 1876

citare il protocollo rimasto segreto fino al 1970, anno in cui perse valore, che prevedeva l'uso delle basi americane su territorio spagnolo come riferimento per azioni militari in caso di "*evidenti aggressioni comuniste che minaccino la sicurezza dell'Occidente*", tramite semplice comunicazione al governo franchista.¹⁵

Nonostante l'assistenza economica ricevuta dalla Spagna grazie a questo Accordo fosse nettamente inferiore a quella garantita da Washington ai beneficiari del Piano Marshall, il suo valore politico e geostrategico fu nettamente superiore, dato che assicurò l'aggancio di Madrid al blocco occidentale. In questo modo, in meno di dieci anni dalla fine della guerra nella quale Franco si era allineato con le potenze sconfitte, la Spagna, grazie alla Guerra fredda, cominciò a superare l'isolamento politico a cui era stata condannata. Non a caso, con il crescente appoggio statunitense, nel 1950 l'ONU (con l'astensione di Francia e Gran Bretagna) riaprì il cammino al ritorno degli ambasciatori, come anche all'ingresso della Spagna nell'Organizzazione Mondiale della Salute nel 1951, nell'UNESCO nel 1952 e nell'Organizzazione Mondiale del Lavoro nel 1953.

Ai fini di questa ricerca, risulta quindi indispensabile sottolineare come la Spagna, nonostante fosse una potenza europea, sia entrata a far parte del blocco occidentale attraverso gli Stati Uniti. Paradossalmente, soprattutto a causa della natura autoritaria del regime, nemmeno i rapporti con i nordamericani si rivelarono essere particolarmente stretti, se non nei momenti di rinnovo degli Accordi di Madrid ritenuti funzionali per il controllo europeo da parte di Washington. In sostanza, tutto ciò ebbe il risultato di aumentare la sensazione di esclusione dal contesto europeo occidentale al quale, per storia e tradizione, la Spagna era sempre stata vincolata. Questo risulta essere un fenomeno impescindibile nell'analisi dell'europeismo spagnolo degli anni successivi.

Infatti, se nel fronte atlantico c'era stata una evoluzione assolutamente rilevante, in campo europeo i cambiamenti che stavano avvenendo non

¹⁵ Fernando Eguidazu, Carlos Fernández Pulgar, Senén Florensa, Ángel Viñas e Julio Viñuela, *Política comercial exterior de España (1931-1975)*, Madrid, Banco Exterior de España, 1979

prevedevano di certo la partecipazione spagnola. Il 9 giugno 1950 il Ministro per gli Affari esteri francesi Robert Schuman proponeva la gestione comune delle risorse di carbone e acciaio sotto la guida di una Alta Autorità superiore ai governi nazionali, tramite cessione di sovranità nazionale. Si trattava di una proposta diretta "*to the realisation of the first concrete foundation of a European federation indispensable to the preservation of peace*", secondo le parole dello stesso Schuman. Questa venne accolta dai governi di Belgio, Paesi Bassi, Italia, Repubblica Federale Tedesca e Lussemburgo, creando il noto gruppo dei Sei, nato il 18 aprile 1951 con il Trattato per la Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio (CECA). La CECA sarebbe diventata la prima delle tre comunità che fecero da fondamento per l'odierna Unione Europea.

Il regime spagnolo dimostrò particolare affetto per Schuman, sia per le sue profonde credenze cattoliche che rappresentavano un potente legame con uno dei capisaldi del franchismo, sia perché era stato il Primo Ministro francese ai tempi della riapertura progressiva della frontiera ispano-francese nel febbraio-marzo 1948. Anche il giornale di partito, *Arriba*, concesse a Schuman il privilegio di apparire nella sua prima pagina, di fianco al simbolo del partito unico, descrivendolo come un uomo di "grande sagacia politica e acuto realismo europeo" il 17 maggio 1950.

Ciononostante, la proposta del Ministro francese non venne accolta in Spagna. Sicuramente l'aspetto politico fu importante, e le ragioni fatte valere negli anni precedenti nell'esclusione di Madrid erano ancora rilevanti. Inoltre, va sottolineato come non ci fosse ancora la sensazione che dalla CECA sarebbe poi concretamente partito un processo di integrazione tale da raggiungere la situazione odierna.

Da non trascurare però è anche il fattore economico. Infatti, le esportazioni delle industrie metallurgiche spagnole non potevano risultare compromesse dagli esiti delle negoziazioni scaturite dalla proposta di Schuman, vista l'insignificante quantità di ferro, acciaio e ghisa che Madrid riusciva ad esportare. Nel 1950 solo il 0.5% dei prodotti delle industrie di acciaio nazionali arrivavano sul mercato internazionale, mentre le esportazioni di

carbone erano dirette quasi esclusivamente al Portogallo, Paese lontano dal progetto di Schuman.

Come si evince dalla Tabella 1.1, gli unici campi di interesse spagnolo riguardavano le importazioni di rottami e acciaio grezzo dalla Repubblica Federale Tedesca e le importazioni di carbone di alta qualità dal Regno Unito, pari al 75% del carbone importato dalla Spagna. Fin da subito, fortunatamente per Madrid, risultò chiara la riluttanza del partner britannico ad aderire ad un'iniziativa che era in contrasto con i propri obiettivi nazionali ed internazionali. Parigi, infatti, insisteva sulla necessità di stabilire una autorità sovranazionale in grado di controllare le industrie di acciaio e carbone in un futuro mercato comune. Ciò non fu abbastanza per impedire la partecipazione britannica alle negoziazioni di Parigi, ma senza dubbio rendevano la conclusione di un accordo meno plausibile. In sostanza, la riluttanza del Regno Unito, il più grande produttore di carbone e acciaio, rendeva la CECA meno pericolosa. In aggiunta, le importazioni di carbone dal Belgio vennero escluse dai vincoli del trattato per il primo periodo di transizione, con il risultato che ben l'81% delle importazioni totali spagnole di carbone non fossero condizionate direttamente dalle conseguenze dei negoziati del Trattato di Parigi.¹⁶

Non solo. Il Trattato CECA non includeva la gestione della pirite, materiale fortemente esportato dalla Spagna e che quindi permetteva di mantenere una importante moneta da scambiare con carbone e rottami, restando protetta dall'interferenza della CECA.

Considerato tutto ciò, vale la pena sottolineare come solo i rottami fossero quindi soggetto di costante intervento da parte della Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio. In particolare, nel marzo 1953 il Consiglio dei ministri della CECA decise di imporre delle restrizioni alle esportazioni di rottami a causa di una carenza generale interna ai Sei, risultando nella

¹⁶ Fernando Guirao, *op. cit.*, pg. 41-42

Tabella 1.1. Il commercio tra Spagna e Paesi membri CECA nel 1950

| Imports | | | Exports | | |
|---|---------------|-------|--|---------------|-------|
| Items | Metric tonnes | % | Items | Metric tonnes | % |
| COAL^b | 725,860 | 100 | COAL^b | 28.852 | 100 |
| France | 61,977 | 8.54 | Portugal | 26,652 | 92.00 |
| Italy | 55,743 | 7.68 | French zone in Morocco | 1,110 | 4.00 |
| Belgium-Luxembourg | 42,314 | 5.83 | Spanish protectorate in Morocco | 913 | 3.00 |
| Federal Republic | 14,731 | 2.03 | Federal Republic | 91 | |
| ECSC | 174,765 | 24.08 | BLEU | 51 | |
| United Kingdom | 544,618 | 75.03 | Andorra | 32 | |
| Rest | 569 | 0.08 | Netherlands | 2 | |
| Non-ECSC | 545,287 | 75.12 | IRON ORE | 935,477 | 100 |
| IRON ORE | 238,728 | 100 | United Kingdom | 729,058 | 78.00 |
| Spanish protectorate in Morocco | 238,728 | 100 | Netherlands | 115,889 | 12.00 |
| PIG IRON & CRUDE STEEL^c | 109,845 | 100 | All ECSC | 85,515 | 9.00 |
| Federal Republic | 57,188 | 52.06 | Non-ECSC | 5,015 | |
| France | 22,877 | 20.83 | PYRITES | 1,212,685 | 100 |
| Belgium-Luxembourg | 5,595 | 5.09 | Federal Republic | 394,112 | |
| Netherlands | 1 | 0 | Netherlands | 193,163 | |
| ECSC | 85,662 | 77.98 | Belgium-Luxembourg | 150,400 | |
| French possessions in West Africa | 4,392 | 4.00 | France | 102,540 | |
| United Kingdom | 3,072 | 2.80 | Italy | 41,563 | |
| Norway | 2,890 | 2.64 | ECSC | 878,299 | 72.00 |
| Tunisia | 2,070 | 1.88 | United Kingdom | 175,892 | |
| French zone in Morocco | 1,992 | 1.81 | Denmark | 78,617 | |
| Libya | 1,974 | 1.80 | Ireland | 41,563 | |
| Austria | 1,670 | 1.52 | Austria | 17,599 | |
| Portugal | 1,662 | 1.51 | Switzerland | 9,922 | |
| United States | 1,323 | 1.21 | Finland | 4,846 | |
| Rest | 3,653 | 3.33 | Algeria | 3,194 | |
| Non-ECSC | 24,183 | 22.02 | Tunisia | 2,753 | |
| FINISHED IRON & STEEL PROD. | 1,450 | 100 | Non-ECSC | 334,386 | 28.00 |
| France | 358 | 24.72 | PIG IRON & CRUDE STEEL | 646 | 100 |
| Belgium-Luxembourg | 298 | 20.57 | Portugal | 250 | 39.00 |
| Federal Republic | 7 | 0.50 | Spanish protectorate in Morocco | 239 | 37.00 |
| Netherlands | 1 | 0.10 | Argentina | 105 | 16.00 |
| ECSC | 664 | 45.89 | Rest | 52 | 8.00 |
| United Kingdom | 731 | 50.48 | FINISHED IRON & STEEL PROD. | 3 | 100 |
| Sweden | 36 | 2.52 | | | |
| Switzerland-Lich. | 8 | 0.56 | | | |
| Denmark | 7 | 0.50 | | | |
| Austria | 1 | 0.05 | | | |

Notes: (a) Including pyrites which were not contemplated in the ECSC Treaty. (b) Including anthracite, soft coal, and coke. (c) Including pig iron, ferroalloys, crude steel, and scrap.

Source: Official Spanish trade statistics, groups two and three.

sospensione delle esportazioni di rottami dalla Francia pari a 7,000 tonnellate. Nonostante ciò, risulta difficile addossare interamente la colpa di ciò alla neonata Comunità, dato che tale situazione fu generata dall'aumento di domanda causata dalla guerra in Corea.

Tirando le somme, il "Piano Schuman" fu di scarso interesse per il governo spagnolo, dato che probabilmente più che di carbone, acciaio e rottami, si trattò di un accordo sulla sicurezza, e sulla restaurazione di una nuova Germania democratica tra le nazioni d'Europa.

Ben diverso fu l'atteggiamento spagnolo di fronte alla proposta del "Green Pool" per una organizzazione comune sul tema agricolo nei mercati europei occidentali. Nato dalle proposte dei ministri francese e olandese per l'Agricoltura, indipendente uno dall'altro e con obiettivi differenti, venne coniato il termine "*Green Pool*" per segnalare una connessione con il "*black pool*" di Schuman. La contemplazione di una politica agricola europea era stata resa possibile dal desiderio comune di diverse nazioni di trovare dei mercati per i loro crescenti surplus di prodotti agricoli, in netta ripresa in seguito ai primi cinque anni di difficoltà dopo il secondo conflitto mondiale. Questa necessità richiedeva una discussione concreta a livello europeo, alla quale in un primo momento la Spagna non prese parte.

Qualsiasi tipo di organizzazione europea in ambito agricolo di cui la Spagna non avesse preso parte sarebbe stato un grave pericolo per Madrid, con conseguenze imprevedibili nel breve e lungo periodo. Il regime non poteva permettersi di mantenere lo stesso atteggiamento avuto con la Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio, dove non si registrarono tentativi ufficiali di influenzare il Piano Schuman. Non fu così per l'ambito agricolo. L'agricoltura, infatti, rappresentava il 56% del totale delle esportazioni spagnole, e il 19% delle importazioni nel periodo 1948-1953. Le esportazioni in alimenti, inoltre, generavano circa il 40% degli ingressi di moneta estera, necessaria per la credibilità del mercato spagnolo e per attrarre importazioni utili per la crescita industriale e della cittadinanza.

Risulta quindi chiaro come il settore agricolo fosse chiave ed essenziale per adempiere alle necessità di mercato.¹⁷

Per poter entrare attivamente nelle attività di discussione, il Ministro spagnolo per gli Affari esteri Martín-Artajo Álvarez dovette rivolgersi a Portogallo e Italia, trovando il supporto della seconda. Innanzitutto, Roma non credeva nell'iniziativa di un Pool agricolo separato dal Piano Schuman, che non aveva la stessa importanza politica della CECA. Inoltre, l'Italia propose il coinvolgimento del più largo numero possibile di Paesi e prodotti all'interno del pool verde, arrivando a porre come condizione alla sua partecipazione la presenza di Spagna e Regno Unito.¹⁸ Probabilmente, in realtà, l'intenzione italiana era quella di minacciare la Francia di disturbare il processo di costituzione del Pool con argomenti controversi, come la partecipazione spagnola, al fine di rafforzare la sua posizione negoziale. Alla fine, la Spagna venne ammessa alla conferenza di negoziazione, nonostante il passo indietro dell'ultimo minuto di Fanfani. Quest'ultimo, infatti, preoccupato dalle elezioni autunnali che avrebbero visto i contadini giocare un ruolo chiave, non voleva indispettire gli agricoltori preoccupati dalla partecipazione spagnola al Pool. Inoltre, l'argomento spagnolo si era rivelato utile per l'Italia per spostare il discorso da un ambito di maggiore unione politica europea ad un più semplice campo di gioco nel contesto OECE. Una volta che la conferenza si era rivelata essere un tavolo di negoziazione bilaterale utile per la compravendita di risorse agricole, Fanfani non aveva più motivo di facilitare la competizione spagnola.

In ogni caso, l'accesso alla conferenza del 1953 fu un successo importante per la normalizzazione delle relazioni internazionali spagnole. Il fatto che un Ministro di Franco potesse prendere parte per la prima volta ad un incontro in ambito europeo allo scopo di rafforzare l'unità europea, era senza dubbio un fatto di grande significato politico. Oltre a ciò, va segnalato come questa esperienza si rivelerà importante negli anni successivi per la Spagna. Al di là degli (scarsi) risultati raggiunti dal *Green Pool*, questo si rivelò essere una

¹⁷ Fernando Guirao, *The European rescue of the Franco regime*, Oxford, Oxford University Press, 2021, pg. 53-55

¹⁸ Fernando Guirao, *op. cit.*, pg 60-62

prima prova della futura Politica Agricola Comune, segnalando a Madrid i pericoli potenziali dell'integrazione in ambito agricolo. La dipendenza della Spagna dalla CEE, suo principale mercato di esportazione per i prodotti agricoli, fornì alla Spagna una ragione convincente per cercare, nel 1962, accordi diretti con i Sei. La motivazione ufficiale a sostegno della richiesta di apertura di trattative con la CEE per vagliare le possibilità di associazione e di futura adesione era infatti il carattere essenzialmente agricolo delle esportazioni spagnole verso i Sei, che finanziavano lo sviluppo economico del Paese. L'eredità dell'adesione al Green Pool spagnolo non è quindi trascurabile.

3. 1957, un anno di novità

Il 1957 è senza dubbio l'anno di svolta per la storia dell'intero continente, con ripercussioni importanti in ambito europeo, ma allo stesso tempo in Spagna si stavano producendo dei cambiamenti interni che avrebbero avuto conseguenze sostanziali sulla direzione intrapresa dal regime.

Dopo l'importante battuta d'arresto rappresentata dal fallimento della Comunità Europea di Difesa nel 1954, causata dal rifiuto dell'Assemblea nazionale francese al termine della complicata *querelle de la CED*, e il parallelo naufragio del progetto di Comunità Politica Europea, sembrava che il processo di integrazione europea sovranazionale fosse finito in una fase di stallo, da cui non sarebbe stato semplice liberarsi.¹⁹

In realtà il contesto internazionale si dimostrò essere fin da subito terreno fertile per la ripresa dei dialoghi. Infatti, in seguito alle drammatiche vicende in Ungheria risultò evidente come i proclamati *roll back* e *liberation* fossero in realtà soprattutto spot propagandistici, e che anche l'amministrazione Eisenhower agisse secondo la logica del contenimento. La situazione europea si stava quindi indirizzando verso una stabilizzazione, che preveniva il mutamento degli equilibri, onde evitare il rischio di un conflitto

¹⁹ Antonio Varsori, *op. cit.*, pg 182

generalizzato di carattere nucleare, che sia Mosca sia Washington volevano evitare.

Questa stabilizzazione lasciava pertanto al Vecchio continente spazio per il cosiddetto rilancio dell'Europa, con la ripresa del processo di integrazione parzialmente sovranazionale nella dimensione economica. Con l'incontro dei sei ministri degli Esteri della CECA agli inizi di giugno 1955 a Messina veniva quindi costituito un comitato di esperti sotto la guida del belga Paul-Henry Spaak, al fine di redigere un progetto per la costituzione di una Comunità europea per l'energia atomica (EURATOM) e di una Comunità Economica Europea (CEE). Ciò condusse alla convocazione di una conferenza intergovernativa, conclusasi positivamente il 27 marzo 1957 con la firma dei Trattati di Roma istitutivi delle due nuove comunità europee. Questo processo, oltre che di natura economica, possedeva una importante valenza politica, perché riproponeva la prospettiva di una stretta collaborazione franco-tedesca, aprendo allo stesso tempo una fase di rapida crescita economica e di trasformazione sociale che avrebbe caratterizzato l'Europa occidentale fino ai primi anni Settanta.²⁰

Madrid non reagì alla notizia in modo entusiastico. La stampa spagnola, attraverso la voce del quotidiano falangista *Arriba*, riportava tra indifferenza e ostilità la notizia della firma dei Trattati:

*Without Adenauer personally, the old Europeanist obsession would continue in a state of darkness. Western Germany will be paying the bill for the Common Market. Europe is not only six countries, and this Europe, Spaak's fantastic task, lacks a real content, as do all other organizations born under the masonic symbol of Strasbourg.*²¹

Per quanto riguarda il governo, invece, i Trattati di Roma frantumarono l'illusione che Madrid avesse raggiunto una quasi completa partecipazione

²⁰ *ivi*, pg. 192

²¹ José Luis Gomez Tello, *Entre la utopía y el idealismo*, in *Arriba* del 27 marzo 1957

negli Affari europei. Avendo raggiunto lo stato di osservatore in materia agricola presso l'OECE nel 1955, la Spagna dava per scontata la normalizzazione dei rapporti in materia di cooperazione economica in Europa. In virtù di ciò, Madrid rimase delusa dal mancato invito alla Conferenza di Messina dei ministri degli Affari esteri dei Sei, rimanendo ad osservare gli sviluppi della stessa con una certa indifferenza e distanza. Invece, una volta concretizzatosi l'accordo nel marzo 1957 per la realizzazione di un mercato comune, la reazione fu di parziale allarme: la nascente CEE rappresentava un mercato non trascurabile per la Spagna. Infatti, come mostrato dalla Tabella 1.2, nel periodo 1954-6 i Sei assorbivano il 30% delle esportazioni spagnole, e vendevano il 28% delle importazioni spagnole. Anche se il totale delle esportazioni diminuiva del 5% tra il 1954 al 1956, le esportazioni verso i Paesi CEE aumentava dell'8% in termini assoluti.²² Al fine di monitorare ciò, venne quindi istituita nel luglio 1957 dal Consiglio dei ministri la *Comisión Interministerial para el Estudio de las Comunidades Europeas* (CICE) per studiare i problemi che il Mercato comune avrebbe potuto causare al commercio spagnolo, sotto la guida del ministro Pedro Gual.

Eppure, nonostante la relativa attenzione dedicata dal governo franchista all'evoluzione della situazione europea, le priorità per Madrid erano altre. A livello interno in Spagna, infatti, il 1957 può essere considerato l'anno del cambio di marcia. Non a caso, diversi storici partono proprio da quell'anno quando parlano del "lungo decennio" degli anni Sessanta spagnoli, inaugurati il 27 febbraio con la nomina da parte del *Generalísimo* di un nuovo esecutivo. Gli anni Cinquanta erano stati segnati dal collasso dell'economia e dall'alto tasso di inflazione, creando manifestazioni popolari contro il caro-vita alle quali si era aggiunto nel 1956 il crescente movimento di opposizione formatosi nelle file universitarie. Si trattava di fatto di una bancarotta politica ed economica. Franco concordava con il fidato consigliere, l'ammiraglio Carrero Blanco, membro dell'Opus Dei, sulla necessità di un profondo rinnovamento, tramite lo strumento utilizzato già

²² Fernando Guirao, *op. cit.*, pg 104-105

Tabella 1.2 Il commercio spagnolo con i partner dell'Europa occidentale, 1954-1956

| | 1954 | % | 1955 | % | 1956 | % |
|------------------|-----------|------|-----------|------|-----------|------|
| Imports | | | | | | |
| Total imports | 1,882,105 | 100 | 1,889,572 | 100 | 2,346,930 | 100 |
| Imp. from OEEC | 966,169 | 51.3 | 971,413 | 51.4 | 1,054,713 | 45.0 |
| Imp. from EEC | 531,536 | 28.2 | 568,332 | 30.1 | 610,488 | 26.0 |
| - Belgium-Lux. | 54,140 | 2.9 | 62,797 | 3.3 | 88,626 | 3.8 |
| - France | 163,700 | 8.7 | 205,063 | 10.8 | 155,585 | 6.6 |
| - Netherlands | 57,019 | 3.0 | 61,787 | 3.3 | 66,329 | 2.8 |
| - Italy | 33,898 | 1.8 | 45,480 | 2.4 | 52,492 | 2.2 |
| - FRG | 212,193 | 11.3 | 191,684 | 10.1 | 245,863 | 10.5 |
| Imp. from the UK | 194,843 | 10.3 | 192,258 | 10.2 | 214,906 | 9.2 |
| Exports | | | | | | |
| Total exports | 1,421,615 | 100 | 1,365,967 | 100 | 1,353,283 | 100 |
| Exp. to OEEC | 814,634 | 57.3 | 840,272 | 61.5 | 757,511 | 56.0 |
| Exp. to EEC | 370,463 | 26.1 | 452,826 | 33.1 | 403,200 | 30.0 |
| - Belgium-Lux. | 39,219 | 2.8 | 43,638 | 3.2 | 34,298 | 2.5 |
| - France | 93,307 | 6.6 | 109,994 | 8.0 | 89,459 | 6.6 |
| - Netherlands | 49,942 | 3.5 | 63,512 | 4.6 | 66,104 | 4.9 |
| - Italy | 21,138 | 1.5 | 27,999 | 2.0 | 42,577 | 3.1 |
| - FRG | 157,153 | 11.0 | 198,488 | 14.5 | 159,454 | 11.8 |
| Exp. to the UK | 236,598 | 16.6 | 222,705 | 16.3 | 204,682 | 15.1 |

Source: Official Spanish trade statistics.

più volte di cambiare gli equilibri di potere tra le varie famiglie attraverso dei rimpasti di governo per affrontare le difficoltà causate dall'evoluzione della dimensione internazionale e dalle sempre più pressanti sfide in ambito interno.

Così avvenne, ma in questo caso il passo fu di quelli dai quali non si poteva più tornare indietro. Infatti, con il 1957 Franco si accingeva a *“diventare una figura sempre più rappresentativa, [...] estranea alle strategie politiche di fondo che governavano una lenta ma costante costruzione degli equilibri istituzionali e politici per la preparazione della stagione successiva”*.²³ I riferimenti valoriali del regime restavano gli stessi – anticomunismo,

²³ Maria Elena Cavallaro, *La Spagna oltre l'ostacolo. La transizione alla democrazia: storia di un successo*, Torino: Rubbettino Editore, 2012, pg 24

cattolicesimo, esaltazione dell'identità ispanica – ma si passava dai falangisti (associati all'emulazione del fascismo italiano) ai più dinamici tecnocrati, i volti nuovi della politica spagnola. Si trattava di una élite di alti funzionari con elevati livelli di preparazione, spesso formati anche all'estero. Caratterizzati da un'alta competenza nella burocrazia statale, economia e diritto, puntavano all'esercizio delle funzioni di governo, separandolo però dal concetto di carriera politica. In sostanza, aspiravano all'esercizio di funzioni politiche anche senza aver fatto esperienza di militanza nel partito. Ma l'aspetto principale che accumulava i tecnocrati era la concezione calvinista dell'esistenza, che li portava a vedere la riuscita terrena come garanzia della predestinazione divina. Erano membri dell'Opus Dei, ma agivano a titolo individuale senza impegnare l'organizzazione di cui erano parte.²⁴

Sia falangisti che tecnocrati erano consci della necessità di mettere a punto un progetto di riforma istituzionale per affrontare il futuro della Spagna, alla luce dell'avanzare dell'età del *Caudillo*. I secondi sottolineavano l'importanza della centralità dell'esecutivo come organo di decisione politica a cui dovevano rimanere subordinate tutte le altre istituzioni franchiste, come il Consiglio del Regno e le Cortes. Solís, invece, Segretario generale del Movimento falangista al tempo, proponeva una riforma basata sullo sdoppiamento delle cariche della guida dello Stato da quella del Governo. I falangisti, infatti, temevano che i progetti dei tecnocrati portassero ad un esproprio non solo dei poteri del Movimento, ma anche di quelli in carico a Franco. Va da sé che queste due proposte si presentassero come antitetiche e inconciliabili, e costituivano un campo di battaglia di assoluto rilievo in uno scontro che avrebbe caratterizzato tutto il "lungo decennio" degli anni Sessanta, allargandosi progressivamente in tutti gli altri campi, dall'economia alla finanza, dal modello di politica estera da seguire al ruolo del mercato.

²⁴ Glicerio Sánchez Recio, *Católicos y tecnócratas al servicio del régimen. La ampliación del personal político* in Abdón Mateos López, *La España de los cincuenta*, Madrid, Eneida, 2008, pg. 226-236

Il 1957 rappresenta quindi per la Spagna l'anno della svolta in direzione tecnocratica più che l'anno dei Trattati di Roma, distanti dalla realtà iberica e ancora non percepiti per l'importanza che rivelerà avere. Il 26 luglio dello stesso anno si registrava la prima Legge del regime di stampo tecnocratico sul rinnovamento della pubblica amministrazione all'insegna di criteri di maggiore efficienza. Veniva infatti rafforzato l'aspetto della neutralità politica fin dalla lottizzazione dei posti assegnati, pratica consolidata nella stagione precedente in seno alla burocrazia militare, fascista o cattolica, grazie anche all'aumento dei funzionari e alla maggiore obiettività delle prove di accesso nei concorsi pubblici, aumentando il livello di merito nell'assegnazione.²⁵

Anche in campo economico si stava assistendo ad un cambiamento sostanziale. I falangisti erano strenui sostenitori del sistema autarchico, presente fin dalla nascita del regime e funzionale alla costituzione di un modello paternalistico che aveva garantito l'aumento del consenso. I tecnocrati invece, forti delle posizioni di guida dei principali ministeri economici (in particolare con Alberto Ullastres al *Comercio*, Mariano Navarro Rubio al Ministero per l'*Hacienda* e di López Rodó all'Ufficio di *Coordinación y Programación Económica*), preferivano l'abbandono definitivo dell'autosufficienza, al fine di dare una risposta concreta alla crisi economica degli anni Cinquanta, oltre che a rilanciare la legittimazione sociale di cui il regime necessitava.

Da questo punto nasceva il piano di sviluppo economico, passato alla storia come *Plan de Estabilización*, che affonda le proprie radici proprio nel 1957, per poi essere definitivamente approvato due anni più tardi con il benestare del Generale, convinto ad abbandonare il modello autarchico per una riforma del sistema economico ispirata al modello capitalista occidentale grazie anche ai rapporti favorevoli all'ampliamento del libero mercato redatti dall'OECE e dal Fondo Monetario Internazionale (FMI). Queste stesse organizzazioni internazionali, oltre alla Banca Internazionale per la

²⁵ Santos Juliá, *Un Siglo de España. Política y sociedad*, Madrid, Marcial Pons, 1999, pg. 181

Ricostruzione e lo Sviluppo (BIRS), accoglievano la richiesta della Spagna nel 1958 (gennaio per l'OECE, luglio per l'FMI), permettendo al Piano di ottenere i crediti necessari per la sua riuscita.²⁶

Il *Plan* puntava ad avviare uno sviluppo economico celere, fondamentale per catapultare la Spagna nel mercato europeo. Il primo passo fu la riforma fiscale che permise di aumentare le entrate attraverso la base imponibile, passando dal 13 al 26% del PIL, permettendo al Paese di fare a meno di ricorrere all'emissione sclerotica di titoli di debito pubblico. Al contempo venivano portate avanti azioni di liberalizzazione economica, a partire da quella riguardante il mercato del lavoro, con la Legge dei contratti collettivi dell'aprile 1958 che prevedeva la partecipazione sindacale alle trattative sui contratti collettivi in ambito locale.

Per quanto riguarda le misure per il commercio estero, veniva superato il modello autarchico con l'ammissione del capitale straniero a partecipare per il 50% in qualsiasi società, con la possibilità successiva di incrementare la quota fino al 100%. Venne inoltre svalutata la peseta (da 48 a 60 *pesetas* per dollaro), e la nuova legislazione permetteva di incoraggiare gli investimenti stranieri. I risultati non attesero molto a farsi vedere: l'inflazione rimase sotto controllo, il deficit del budget si ridusse a ritmo costante, il deficit della bilancia commerciale venne riassorbito, il tutto accompagnato da una progressiva diminuzione dell'intervento dello Stato nel settore economico.

Se sul versante economico i cambiamenti furono concreti e costanti, non si può dire che su quello politico ci fosse la stessa dinamicità. Infatti, la via imboccata fu quella della cristallizzazione e della difesa delle istituzioni politiche a discapito delle continue novità del campo economico. Questa divaricazione rimase marcata per tutti gli anni Sessanta, per poi ritornare a congiungersi con la morte del Caudillo e l'inizio della transizione democratica.

Il Piano di stabilizzazione piuttosto fu causa di trasformazioni del settore industriale e della produzione economica, con riflessi sui cambiamenti della

²⁶ Maria Elena Cavallaro, *op. cit.*, pg. 29-31

società spagnola da agricola a industriale. Al centro di ciò ci fu l'esodo rurale verso le città, con aumento della manodopera a basso costo, ma contestualmente incentivò parte dell'insediamento delle aree di produzione nelle campagne, favorendo la diversificazione delle colture in un contesto fino ad allora estraneo a qualsiasi tipo di meccanizzazione della produzione agricola. Questo duplice aspetto si tradusse nell'"industrializzazione" del mondo agricolo, concentrato principalmente sull'export e nella nascita della media imprenditoria agricola.²⁷

Volendo quindi tirare le somme, il Piano contribuì a consolidare il processo di occidentalizzazione della Spagna, aperto già con gli accordi firmati nel 1953 con gli Stati Uniti, ma al contempo le misure adottate favorirono una crescente europeizzazione dell'economia spagnola. Se, come già ricordato, il 1957 per la Spagna fu senza dubbio l'anno di svolta tecnocrate più che l'anno della firma dei Trattati di Roma, non si può dare altresì per scontato che questi eventi non nascondano una certa relazione tra di loro. Infatti, se il regime decise di cambiare drasticamente la sua politica economica, parte della scelta deve essere attribuita alla constatazione che l'autarchia avrebbe condotto al disastro economico dalle conseguenze sociali e politiche imprevedibili, dovute anche in parte all'esclusione della Spagna dal nascente processo di integrazione spagnola. Nel concreto, va ricordato come l'esclusione della Spagna dall'Organizzazione Europea di Cooperazione Economica le avesse precluso la possibilità di beneficiare dell'Unione Europea dei Pagamenti nata nel 1950, traducendosi nell'impossibilità di convertire la peseta e creando un conseguente pregiudizio per il commercio estero spagnolo. Per questo motivo, il *Plan di Estabilización* non sarebbe stato possibile senza l'ingresso di Madrid nel FMI e nella Banca Mondiale (1958), oltre che nell'OECE (1959), i cui fondi contribuirono a finanziarlo²⁸, e in virtù di ciò, al fine di evitare il ripetersi della situazione presentatasi con l'esclusione dall'OECE, i tecnocrati erano ben

²⁷ *ivi*, pg. 32-33

²⁸ Charles Powell, *La larga marcha hacia Europa: España y la Comunidad Europea, 1957-1986*, Madrid, Real Instituto Elcano, 2014, pg. 6

consci che il confronto con la nascente Comunità Europea non si sarebbe potuto rimandare ancora per molto.

4. Il Ministro Castiella e i rapporti bilaterali con le potenze vicine

La svolta tecnocratica del 1957, oltre alle novità già citate, portò in dote la figura che avrebbe dominato la politica estera spagnola per oltre un decennio: Fernando María Castiella. Nato a Bilbao, ebbe l'opportunità di formarsi in diritto e studi internazionali tra Madrid, Parigi, L'Aia e Ginevra, avvicinandosi contestualmente a posizioni radicali e filofasciste. Si mobilitò pertanto contro l'esperienza repubblicana, affiliandosi al *Partido nacionalista español*. Il suo impegno politico arrivò a costargli anche un breve periodo di permanenza in carcere. Con la vittoria delle forze franchiste nel conflitto civile, si affiliò al partito unico e si dedicò alla carriera universitaria e politica. Dal 1945 collaborò con gli esponenti del cattolicesimo politico, guidati da Alberto Martín Artajo, uomo scelto da Franco per cercare di superare l'ostracismo internazionale sofferto dal regime. A questo fine, Castiella entrò a far parte della cosiddetta "Diplomazia cattolica" avviata dal *Ministerio de asuntos exteriores* al fine di tessere una trama di rapporti culturali, religiosi e diplomatici che rafforzassero l'identità cattolica e anticomunista del regime, per influire positivamente sulle votazioni delle Nazioni Unite sulla "questione spagnola". Si spiega in questo modo il servizio di tre anni a partire dal 1948 prestato da Castiella in Perù come ambasciatore. Tra il 1951 e il 1957, invece, venne inviato come ambasciatore in Vaticano, dove concluse con successo il negoziato sul Concordato, firmato nel 1953. L'ottimo risultato raggiunto gli valse la nomina a Ministro degli Esteri in occasione del rimpasto di governo in direzione tecnocratica.²⁹

²⁹ Rosa Pardo Sanz, *Fernando M^a Castiella* nella *Revista Historia Contemporánea*, numero 15, Bilbao, 1996, pp. 225-240

Quella di Castiella fu una scelta di equilibrio tra le famiglie politiche interessate dallo scossone dato da Franco. Infatti, Castiella poteva essere considerato un tecnocrate della diplomazia. La sua competenza per l'incarico era innegabile, grazie all'esperienza maturata come docente universitario di diritto internazionale prima e come ambasciatore poi. Inoltre, si era rivelato essere fermamente convinto della capacità del regime di modernizzarsi e mettersi al passo con le nazioni occidentali più avanzate, attraverso la ricerca della massima efficienza e maggior pragmatismo nell'azione dello Stato, tanto da valergli la candidatura come Ministro da parte del mentore politico dell'ala tecnocratica, Carrero Blanco.

Allo stesso tempo, la figura dell'ambasciatore era ben vista anche dalle forze falangiste, grazie ai suoi trascorsi all'interno della *División Azul*, ovvero la grande unità di fanteria in forza all'Esercito tedesco durante la Seconda guerra mondiale, costituita però completamente da volontari spagnoli. Inoltre, era innegabile la sua collaborazione già citata con il circolo politico guidato da Martín Artajo, che garantiva la sua appartenenza al cattolicesimo politico tanto apprezzato dai falangisti.

La visione politica di Castiella in ambito internazionale era costruita attorno all'immagine della Spagna come Nazione-madre, capace di muoversi come una potenza nel sistema mondiale, differentemente dalla situazione in cui la Spagna era chiusa nel 1957. Il clima di maggior pragmatismo e di crescente deideologizzazione della vita politica occidentale che si stava respirando in quel periodo, dovuto alla morte di Stalin e alla stabilizzazione del vecchio continente, poteva quindi essere propizio al recupero del rispetto che agli occhi del Ministro era quanto meno dovuto al suo Paese.

Grazie ai quattro anni trascorsi come ambasciatore in Vaticano, Castiella era perfettamente conscio che per mettere sui binari giusti la politica estera di Madrid era necessario limare gli aspetti meno presentabili del regime, combattendo contro l'idea che la Spagna vivesse in un regime di terrore. Per ottenere ciò, sarebbe stato necessario un lavaggio di immagine simile a quello proposto nel 1945, ma accompagnato da un lavoro maggiormente professionalizzato da parte del corpo diplomatico. Non a caso, nella

stagione segnata dalla guida del Ministro basco si realizzò un vero e proprio rinnovamento dei funzionari degli Affari esteri, a cui si aggiunse la nomina di nuovi ambasciatori, che avrebbero segnato le relazioni internazionali spagnole per gli anni a venire: su tutti, vanno ricordati Lequerica presso l'ONU, Areilza (futuro Ministro agli Affari esteri e caro amico di Castiella) a Washington e Oreja (anche lui futuro Ministro).

Tutto ciò fu in funzione di un tentativo di riavvicinamento all'Europa occidentale, per tornare a contare qualcosa nel gioco diplomatico continentale, come anche per cercare un rapporto maggiormente egualitario con gli Stati Uniti almeno sul fronte di un accordo di mutua difesa, dato che l'integrazione nella NATO sembrava al momento irraggiungibile. Infine, chiave per la politica estera spagnola secondo Castiella era il tentativo di capitalizzare i legami storici mantenuti dalla Spagna con i Paesi latinoamericani e del mondo arabo affacciato sul Mediterraneo, visto soprattutto il deterioramento delle posizioni francesi e britanniche con questi ultimi (la crisi di Suez appariva significativa in questo senso) in seguito ai processi di decolonizzazione in atto, o approfittando della generale delusione del Sudamerica nei confronti delle promesse di aiuti economici, richiesti agli statunitensi senza esito concreto.³⁰

Non sempre però il dinamismo del Ministro fu ben visto dal *Generalísimo* stesso. Infatti, Franco si dimostrò disposto a permettere ciò che risultava essere assolutamente necessario, ma, con estrema prudenza, rifuggiva da qualsiasi tipo di rischio che poteva evitare. Nell'ottica del Caudillo, la stabilità del regime era l'aspetto più importante da preservare, e nell'ambito internazionale ciò si traduceva nell'intransigenza circa ogni possibile danno nei rapporti che riteneva fondamentali, ovvero quelli con gli Stati Uniti e il Vaticano.

Nonostante ciò, i risultati raggiunti sotto la guida di Castiella fin dai primi anni furono innegabili. Si sono già citati gli ingressi nel Fondo Monetario Internazionale nel settembre 1958 e nell'Organizzazione per la

³⁰ Rosa Pardo Sanz, *La etapa Castiella y el final del Régimen* in J. Tussel, J. Avilés e R. Pardo, *La política exterior de España en el siglo XX*, Madrid, Biblioteca Nueva-UNED, 2000, pp.341-370

Cooperazione Economica Europea nel luglio 1959, frutto del lavoro portato avanti dal predecessore agli Esteri, ma reso possibile dalla spinta decisiva del Ministro basco. Si trattava di un passo decisivo, perché seguendo le linee guida fissate da queste organizzazioni internazionali, i ministri economici avevano realizzato il Piano di stabilizzazione per il rilancio dell'economia spagnola, attirando contestualmente sempre più investitori dai mercati europei.

Altrettanto importanti furono gli sforzi di Castiella in ambito bilaterale. Infatti, la nascita della CEE preoccupava non poco il Ministro, spaventato dalla possibilità di rimanere escluso dai principali mercati del Continente. Ciò lo portò a cercare di migliorare i propri legami bilaterali con i Paesi che erano alla guida della nuova entità europea.

Particolarmente proficui furono i rapporti intrattenuti con la Francia. Il pretesto per sbloccare il rapporto con i vicini fu offerto dalla situazione affrontata da Parigi in Marocco.³¹ L'esercito francese, messo in difficoltà dalla crisi algerina, cercava di controllare il traffico d'armi nella zona, lottando contemporaneamente contro il tentativo espansionista dell'Esercito di Liberazione Nazionale marocchino proprio verso l'Algeria. Come già successo negli anni Venti, la situazione si tradusse in una collaborazione militare tra Spagna e Francia, che permise alla prima di risolvere il conflitto di Ifni e alla seconda di bloccare l'avanzata nazionalista marocchina, e fu utile anche a dissipare la scarsa fiducia reciproca, e a riaprire importanti canali di dialogo.

Con il 1958 ci fu il ritorno nella scena politica francese di Charles de Gaulle, figura che avrebbe dominato il dibattito europeo negli anni a seguire. Il Generale, che non scartò mai l'idea di esercitare una certa influenza politica ed economica sulla Spagna di Franco, dimostrò appoggio a Madrid in sede di organismi internazionali, e promosse importanti accordi commerciali e finanziari tra i due Paesi. Il rapporto positivo tra i due vicini si tradusse quindi in un trattato commerciale firmato nel 1957, nella decisione di Parigi di

³¹ vd. Maruja Otero, *L'Algérie dans les relations franco-espagnoles, 1954-1964*, Parigi, Institut d'Études Politiques de Paris, 1996

rimuovere le restrizioni sulla vendita di armi alla Spagna nel 1958, e diede spazio alla commemorazione congiunta del trecentesimo anniversario della firma al *Tratado de los Pirineos* nel 1959. A ciò si deve aggiungere l'ottimo rapporto di collaborazione sviluppato dal Ministro Castiella con la sua controparte Maurice Couve de Murville, e con il Generale Charles de Gaulle stesso.³² Il Ministro spagnolo sembrava ben intenzionato ad avvantaggiarsi del progetto di "*Europa delle Patrie*" proposto dal Generale, e la vicinanza con la potente Francia sarebbe stato un punto di forza di assoluto valore. Parallelamente, l'inquilino di Palazzo Santa Cruz cercò attivamente di avvicinarsi all'altro traino del motore europeo, la Repubblica Federale Tedesca. Infatti, il principale ostacolo ai rapporti bilaterali tra i due Paesi era costituito dalle pretese economiche residue di parte tedesca fin dai tempi della Guerra Civile, superate però nel 1958. Ciò permise le reciproche visite di Castiella, a Bonn nel 1959, e del ministro delle Finanze tedesco Ludwig Erhard, il padre del miracolo economico tedesco, a Madrid nel luglio 1961. Meno fortuna ebbero invece gli sforzi spagnoli di ingraziarsi l'Italia dell'apertura a sinistra e i Paesi del Benelux, restii ad avvicinarsi eccessivamente al regime franchista. Infine, risulta necessario citare i rapporti bilaterali intrattenuti con gli Stati Uniti. Si trattava di una fonte di aiuto a cui la Spagna non poteva rinunciare. Dal 22 al 25 marzo 1960 Castiella si recò in visita ufficiale a Washington, ottenendo un incontro diretto con Eisenhower. In questo contesto, il Ministro sottolineò la necessità di ulteriori aiuti economici, dando occasione al Presidente americano di sollevare il tema della libertà religiosa in Spagna, senza la quale le relazioni tra i due Paesi sarebbero state difficili. Ciò spaventò fortemente Castiella, lasciandolo con l'impressione che l'aiuto americano non fosse più scontato, e facendogli percepire ancora una volta la necessità di creare maggiori legami economici con il mercato europeo. Non furono infatti casuali le parole pronunciate dal Ministro alla Georgetown University in risposta ad una domanda sulla natura della politica estera spagnola:

³² Charles Powell, *La larga marcha...*, op. cit., pg. 6

*In our days, the common danger, Communism, has served as a catalyst of a tendency to aim at Western unity, with which Spain feels solidarity. To the service of this policy of unity we have carried out the greatest efforts to improve relations with all countries. Conscious of our European character, we have worked ceaselessly in order to improve our relations with the European countries, and in this sense our relations with France, Britain, Germany and Belgium have improved considerably.*³³

Nelle parole di Castiella emergevano due dimensioni differenti. Se da una parte, infatti, si può trovare la conferma della politica portata avanti dal suo predecessore, Martín Artajo, ovvero l'appartenenza al blocco occidentale e l'alleanza in ottica anticomunista, dall'altra il Ministro aggiungeva il nuovo, importante, sistema di relazioni nel quale la Spagna è tornata ad inserirsi, quello europeo. La crucialità di questo sbocco internazionale diventerà parte ricorrente delle dichiarazioni pubbliche di Castiella, in particolare quelle rilasciate all'estero.

Questa dimensione vide conferma nel settembre 1960, con l'accreditamento di Carlos de Miranda y Quartín, conosciuto come il Conte di Casa Miranda quale capo della missione diplomatica spagnola presso la Comunità Europea, assente fino a quel momento, ma necessaria per migliorare la qualità delle informazioni raccolte da Madrid sul processo di integrazione europea.³⁴

³³ Fernando María Castiella, *Política exterior de España: Discurso de Castiella en la Universidad de Georgetown*, Madrid, 1960, pg. 10.

³⁴ HAEU/BAC3/1978_0186, Nota verbale di ricezione della domanda di approvazione di Casa Miranda come Ambasciatore spagnolo presso la CEE, 26 settembre 1960

5. Le ragioni dell'attesa, tra Commissione Maudling, EFTA e CEE

Sorge quindi naturale la seguente domanda: se la Spagna era conscia dell'importanza del processo avviatosi a livello europeo, perché la prima richiesta formale presso la CEE arrivò solo nel 1962?

Per poter rispondere, bisogna prima analizzare le alternative presenti sui tavoli spagnoli. L'adesione ad un'entità come la CEE, oltre alle evidenti difficoltà politiche che avrebbe comportato, richiedeva grossi sacrifici per un regime basato sulla forte identità nazionale, come ad esempio la cessione di sovranità in determinati ambiti in favore di un contesto parzialmente sovranazionale. Non sorprende quindi l'interessamento di Madrid al progetto di una area di libero scambio proposta in ambito OECE.

Questa prima iniziativa, che trae origine dalla Conferenza di Messina del 1955 e il successivo ritiro di Londra, nasceva dalla proposta britannica presso il Consiglio dell'OECE di creare una Commissione che esaminasse il ventaglio di possibilità rimanenti ai membri OECE per associarsi al mercato dei Sei. Nell'ottobre 1956 il Consiglio dell'OECE dichiarò quindi la propria determinazione a creare una area di libero scambio sotto la guida della Commissione Maudling, responsabile della negoziazione di un trattato che avrebbe coinvolto tutto il mercato europeo occidentale, con i Sei inclusi.³⁵

La proposta di una *free trade area* fu la prima causa di ritardo per qualsiasi azione spagnola verso la CEE. I vertici franchisti, infatti, videro nel contesto OECE una soluzione meno vincolante, che avrebbe inoltre permesso di rimandare qualsiasi approccio alla CEE. Non si trattava di una scelta dettata dalla pigrizia: semplicemente, l'emergere di una area di libero scambio occidentale senza la partecipazione spagnola avrebbe potuto generare ben più problemi rispetto ad un mercato chiuso tra sei Paesi, per quanto importanti essi fossero, visto che l'OECE rappresentava la più importante area commerciale per la Spagna. Tra il 1954 e il 1956, infatti, i mercati dei

³⁵ George A. Schopflin, *EFTA: The Other Europe*, in *International Affairs (Royal Institute of International Affairs 1944-)*, volume 40, numero 4, 1964, pg. 674-684

Paesi membri dell'OECE rappresentavano il 58% delle esportazioni spagnole e il 49% delle importazioni. Il mercato britannico inoltre era la destinazione principale dei prodotti spagnoli, e la seconda principale fonte alla voce import.³⁶ Questi elementi aiutano a spiegare perché Madrid preferisse una soluzione più aperta, ma soprattutto più flessibile e quindi maggiormente compatibile con la fragile economia spagnola.

Il governo di Madrid, come anche altri governi membri dell'OECE, ritenevano che una vasta area di libero scambio avrebbe preservato il mercato europeo dal rischio di una spaccatura. La concreta possibilità di entrare a far parte di una risposta collettiva permise quindi ai vertici spagnoli di lasciare da parte le raccomandazioni dei loro esperti di analizzare le conseguenze dei Trattati istitutivi di Roma. Si preferì quindi attendere e vedere come l'iniziativa promossa dall'OECE si sarebbe sviluppata.

Nel gennaio 1958 la Spagna firmò l'accordo di associazione presso l'OECE, sbloccando di fatto l'accesso dei rappresentanti di Madrid nella Commissione Maudling, per poter partecipare attivamente ai negoziati per la costituzione di un'area di libero mercato. Ciò non coincise però con un immediato ingresso nella Commissione. Non volendo rimanere relegata al ruolo di spettatore, il governo spagnolo presentò ben quattro richieste di partecipazione tra il dicembre 1957 e l'ottobre 1958, chiedendo parallelamente dei regimi derogatori come fatto da Grecia, Portogallo, Irlanda e Turchia, in particolare in ambito agricolo.

Questi sforzi si rivelarono vani: il 15 novembre 1958, poche ore dopo l'accesso di Madrid nella Commissione Maudling, ogni prospettiva di raggiungere una soluzione nel contesto OECE crollò drasticamente. Il governo francese, centrale nelle negoziazioni della Commissione, annunciò l'impossibilità di realizzare un'area di libero scambio nei termini proposti dal Regno Unito. L'assenza francese dal progetto rese quindi ulteriori negoziati

³⁶ Vedi Tabella 1.2

inutili, facendo tramontare definitivamente la proposta dell'OECE in meno di un mese dall'annuncio di Parigi.³⁷

L'esito negativo dei negoziati OECE gettò la Spagna in una profonda confusione, dovuta al fallimento della prima (e unica) strategia proposta da Madrid di fronte alla sfida generata dall'imminente apertura ai mercati internazionali. Da parte della CICE non arrivarono soluzioni alternative, nonostante il governo avesse proposto dicembre 1958 come deadline per presentare delle conclusioni sul nuovo ente europeo, la CEE. Gli esperti legali non furono nemmeno in grado di classificare quest'ultima, persi tra le definizioni di ente di integrazione economica, *institución funcional*, federazione e unione doganale. L'unico spunto veramente importante prodotto dalla CICE riguardava l'esclusione della possibilità di membership presso la CEE, ma lasciava qualche spiraglio per quanto riguarda un accordo di associazione:

Article 237 talks about the incorporation into the Common Market on an equal footing to the signatory states, and it requires their unanimity as well as the subsequent ratification by their Parliaments, whereas article 238 sets the association method. The latter seems an easier formula for Spain's entry. It constitutes a second-class presence, but it is easier to carry out negotiations with the Council of Ministers than with the delegations of the six member States and their respective parliaments, where enormous problems will arise.³⁸

L'arrivo del 1959 e il suo ingombrante Piano di Stabilizzazione lasciò poco spazio alla questione europea presso le istituzioni madrilene. La crisi che portò l'economia spagnola ad un passo dal collasso nell'estate dello stesso

³⁷ Wolfram Kaiser, *Challenge to the community: the creation, crisis and consolidation of the European Free Trade Association, 1958-72*, in *Journal of European Integration History*, volume 3, numero 1, 1997, pg. 7-33

³⁸ CICE, *Acta de la comisión jurídica e institucional*, del 11 novembre 1958, in Julio Crespo MacLennan, *Spain and the Process of European Integration, 1957-85. Political Change and Europeism*, London, Palgrave, 2010, pg. 41

anno assorbì la quasi totalità delle energie dei rappresentanti della CICE, obbligando la Commissione a sospendere i lavori per diversi mesi, senza produrre una vera e propria conclusione ai loro studi.

L'ingresso nell'OECE del 20 luglio 1959, e il relativo sostegno al programma di liberalizzazione dell'economia spagnola, tuttavia, non poteva rappresentare la soluzione al dilemma del regime. Si stava, infatti, configurando un mercato europeo nettamente diviso, tra il Mercato Comune dei Sei e la nascente Area di Libero Scambio (gennaio 1960, a Stoccolma) tra Sette Paesi, l'EFTA. Se solo tre anni prima Madrid si era dimostrata convinta nella scelta di sostenere una area di libero scambio, lo stesso non si può dire nei confronti dell'European Free Trade Association. Come è facile intuire, il progetto portato avanti dalla Commissione Maudling, data la volontà di creare una area che includesse tutto il mercato europeo occidentale, rappresentava uno scenario assolutamente appetibile per la fragile economia spagnola. La spaccatura creatasi tra i Sei e i Sette invece imponeva a Madrid la scelta di un campo nel quale schierarsi.

In un primo momento, la scelta della Spagna fu ancora una volta quella di attendere ulteriori sviluppi. La presenza dei due più importanti mercati per i prodotti spagnoli, Regno Unito e Germania dell'Ovest, ai lati opposti degli schieramenti, richiedeva una attenta analisi dei vantaggi di una e dell'altra parte. Inoltre, smantellare tariffe e altri ostacoli alle importazioni in modo accelerato, per poter rientrare nei parametri di entrambi i blocchi, avrebbe voluto dire mettere in serio pericolo numerosi settori domestici, come avevano dimostrato le forti turbolenze economiche generate dall'apertura ai mercati di un anno prima. Solo un importante periodo di transizione avrebbe potuto permettere alla Spagna di intavolare una discussione con la CEE o l'EFTA. In ogni caso, ulteriori concessioni tariffarie nell'immediato non sarebbero state sostenibili per la fragile economia spagnola.

Tuttavia, il governo madrilenò cominciò a maturare la convinzione della superiorità del progetto inglese. Il trattamento benevolo ottenuto dal Portogallo nel contesto EFTA, infatti, colpì positivamente il governo franchista, e nonostante il minore potenziale offerto per l'espansione su

larga scala dei prodotti agricoli spagnoli, l'EFTA sembrava offrire una maggiore tolleranza sui ritmi di liberalizzazione dell'economia domestica rispetto alla CEE.³⁹ A rinforzare ciò ci pensarono gli sforzi inglesi. Infatti, fin dai primi passi dell'EFTA gli ufficiali inglesi si impegnarono a rassicurare la Spagna che Londra fosse fortemente interessata a cercare un accordo con i Sei per riavvicinare i due mercati paralleli che si erano formati. Si trattava dello scenario ideale per Madrid, che, come già ricordato in precedenza, riteneva che una più larga associazione tra i Sei e i Sette avrebbe portato giovamento alla loro economia.

In realtà, nemmeno il passaggio di consegne dalla OECE alla nuova OCSE (Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico) a cavallo tra il 1960 e il 1961 permise il ricongiungimento effettivo dei due blocchi. La strategia attendista non aveva portato ai risultati sperati, e una scelta di campo si era resa ormai necessaria. Il passo decisivo arrivò dalla *Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos*, una commissione del gabinetto responsabile degli affari economici, che nel marzo 1961 decise di approcciare la più flessibile EFTA, in virtù delle già citate concessioni ottenute dal Portogallo, ma anche dell'associazione all'Area della Finlandia, Paese neutrale nello scacchiere della Guerra Fredda e quindi garanzia della secondarietà dei requisiti politici rispetto a quelli economici come barriera d'accesso all'EFTA. L'8 aprile 1962 Madrid comunicava quindi a chiare lettere a Londra la ferma volontà di rinunciare all'integrazione proposta sul modello CEE, abbracciando invece l'area di libero scambio:

(a) Spain would not want to be involved in a group seeking political integration; the intentions of the Six are far from clear in this respect; but neither federation nor following in the wake of the French had much appeal.

(b) Spain would prefer a group of countries which retained their Sovereignty, but worked in common to create a larger market.

³⁹ F. Guirao, *The European Rescue...*, op. cit., pg. 113

(c) [Spain] was in favour of tariff autonomy towards the outer world; this was important in view of the possibility that Spain might want closer economic links with South American countries.
(d) [the government] was convinced that a country like Spain, in the course of development, would not in fact benefit by integrating with a group of highly industrialised countries like the Six.⁴⁰

Ancora una volta però le speranze spagnole sarebbero andate incontro ad una cocente delusione. La maggioranza dei membri EFTA si dimostrarono infatti riluttanti all'idea di ulteriori concessioni, con il Regno Unito in testa. Ufficialmente, queste concessioni sarebbero state in conflitto con diverse importazioni, in particolare dai territori del Commonwealth. In realtà, Londra si stava preparando a presentare la richiesta di ingresso nella Comunità Europea, e non voleva complicare le già difficili trattative allargando ulteriormente il numero dei membri EFTA da accontentare. Con una messa in standby della richiesta spagnola si chiude così questa prima fase confusionaria nel difficile campo europeo per Madrid, registrando alcuni importanti successi (come l'associazione all'OECE e l'ingresso nel FMI, fondamentali per la riuscita del Piano di Stabilizzazione) accompagnati però dall'incapacità di entrare in un sistema di mercato organico in grado di potenziare lo sviluppo economico del Paese.

⁴⁰ Hugh Ellis-Rees, *Record of Conversation with Ullastres*, 8/04/1961, in F. Guirao, *The European Rescue...*, op. cit., pg. 117

CAPITOLO II

1. Il “compás de espera”

La richiesta di ingresso britannica dell'agosto 1961 presso la CEE costrinse Madrid ad un brusco risveglio. Il progetto di entrare nella più flessibile EFTA, nell'attesa di una possibile successiva unione tra i Sei e i Sette di fatto non era più percorribile. Si stava andando incontro ad un contesto europeo con la Spagna nuovamente lasciata ai margini, nonostante i numerosi sforzi profusi dal regime franchista. Infatti, la decisione inglese era stata preceduta dalla richiesta dell'Irlanda, seguita da quella danese. Anche Austria, Svezia e Svizzera sembravano caldeggiare la via dell'associazione. Pure Portogallo e Norvegia, su forte spinta britannica, presentarono la loro *application*. Inoltre, va sottolineato come una CEE con il Regno Unito al suo interno rappresentasse circa l'80% del mercato di destinazione dei prodotti agricoli spagnoli.

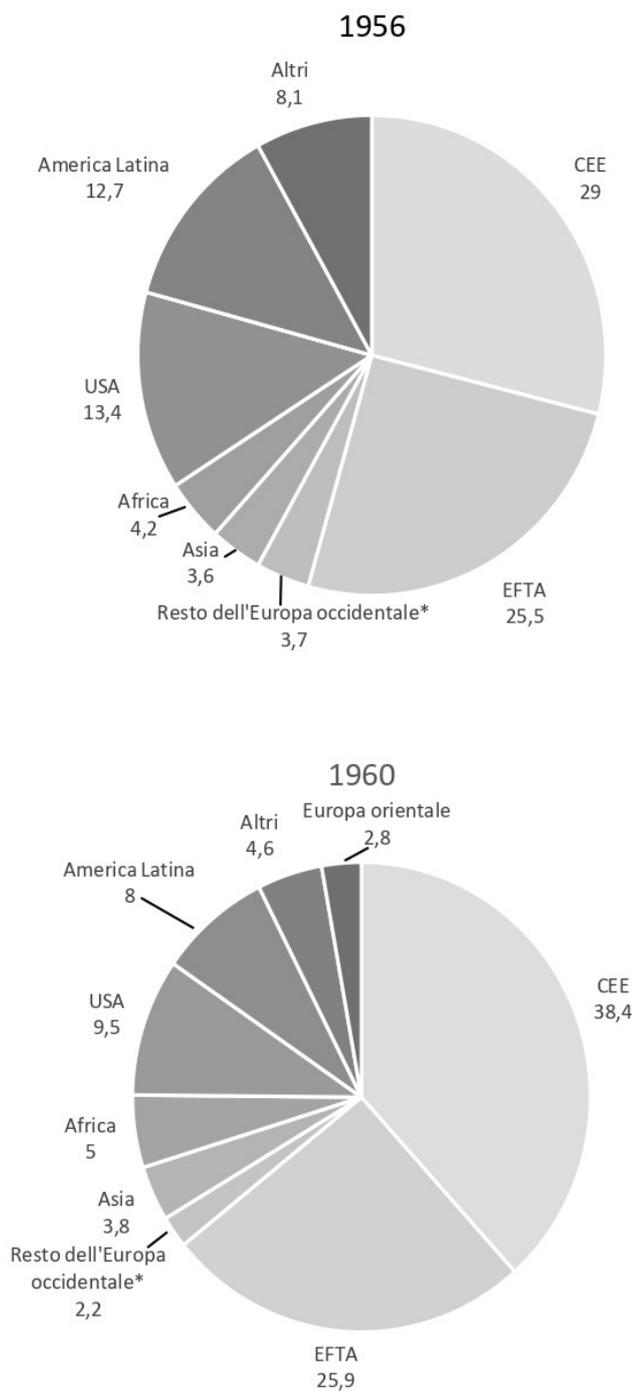
Risulta quindi evidente che il mosaico che stava andando componendosi non poteva lasciare indifferente Madrid. Il rischio di rimanere completamente tagliati fuori dai mercati era un rischio troppo grande per la fragile economia spagnola. Contrariamente a ciò che si può immaginare, la reazione del regime non fu immediata, e forse eccessivamente prudente. Sicuramente la sorpresa di fronte alla mossa britannica giocò un ruolo importante in questa direzione. La scelta di preferire l'EFTA alla CEE era figlia di un calcolo ben preciso, come già dimostrato, e una più stretta associazione con la Comunità avrebbe portato una significativa riduzione di protezione rispetto all'opzione EFTA. Era quindi necessario misurare il polso dei circoli economici e politici spagnoli prima di un passo di tale portata. Inoltre, va sottolineato come il governo di Madrid non cercasse integrazione in quanto tale. Al contrario, l'integrazione era un mezzo per poter raggiungere un maggior grado di sviluppo in ambito economico. Era quindi necessario valutare se il gioco valesse la candela: la difesa della fragile industria interna e delle esportazioni agricole valeva il rischio di rimanere estromessi dal mercato più dinamico in Europa?

Per rispondere a questa domanda non si può prescindere da un dato senza dubbio significativo. Dalla nascita della Comunità Europea, Madrid era rimasta nella convinzione di poter diminuire la dipendenza commerciale dai Sei, spingendo maggiormente in altri mercati. Ciò non si dimostrò tale. Le percentuali di esportazioni verso Asia, Africa e Paesi EFTA rimasero pressoché stagnanti dal 1956 al 1960, e la speranza di sviluppare maggiori rapporti commerciali con l'America non si concretizzò. L'unico mercato che aveva visto una significativa crescita era proprio quello con la CEE, passando dal 29% delle esportazioni totali spagnole al 38.4% nel 1960 (vedi Figura 2). L'eventualità dell'ingresso del Regno Unito (e parallelamente degli altri paesi membri dell'EFTA) non faceva altro che rafforzare la necessità della Spagna di non rimanere esclusa da quel mercato. Per quella che fu probabilmente la prima volta, le autorità spagnole cominciarono a ritenere la CEE un pericolo immediato per le sue esportazioni.

Le dinamiche del mercato di arance, principale prodotto da esportazione agricolo spagnolo, sono abbastanza significative. Infatti, al termine del periodo di transizione previsto fino al 1970 (ma completato già nel luglio 1968), le arance provenienti dall'esterno della CEE avrebbero dovuto affrontare la nuova Tariffa Esterna Comune della Comunità. Nello specifico, il 72% delle arance esportate dalla Spagna finivano nei mercati dei Sei. L'introduzione della TEC avrebbe portato il dazio ad valorem al 15% tra ottobre e marzo, e al 20% durante il resto dell'anno. Si trattava di un grave passo indietro per l'economia spagnola: gli accordi raggiunti con i singoli Stati sarebbero decaduti, lasciando posto ad un dazio uniforme all'ingresso nei Paesi membri della CEE. Di conseguenza, la Spagna non avrebbe potuto godere della tariffa del 6% accordata con la Germania dell'Ovest (ma che di fatto non veniva mai applicata), e anche con i Paesi del Benelux il dazio sarebbe aumentato. Solo il mercato francese avrebbe visto una riduzione tariffaria rispetto al 35% in vigore nel 1961, ma difficilmente i prodotti spagnoli ne avrebbero tratto vantaggio, visto lo storico legame tra Parigi e i produttori nordafricani.⁴¹

⁴¹ F. Guirao, *The European Rescue...*, op. cit., pg. 121

Distribuzione geografica delle esportazioni spagnole nel 1956 e nel 1960



(*) Resto dell'Europa Occidentale comprende Andorra, Cipro, Finlandia, Grecia, Islanda, Irlanda, Malta, Turchia e il Vaticano
 Fonte: Statistiche ufficiali sul commercio spagnolo

Infine, è necessario menzionare l'apertura delle discussioni in seno alla CEE circa la possibilità di creare delle politiche agricole comunitarie. Quest'ultime, successivamente regolate all'interno della PAC, rappresentarono un'ulteriore spinta per l'avvicinamento bilaterale della Spagna alla Comunità. Infatti, verso la metà del gennaio 1962, vennero approvate dal Consiglio della Comunità i Regolamenti 19-24/62⁴², volti a regolare la lista dei prodotti su cui apporre politiche comuni, come i cereali, le carni suine, il pollame, i prodotti ortofrutticoli e il vino, oltre che a definire il finanziamento della nascente Politica Agricola Comune. Si trattava di un sistema regolatorio dal quale la Spagna non poteva restare esclusa senza gravissime ripercussioni economiche, visto il livello di dipendenza dal mercato dei Sei che soffrivano i prodotti agricoli iberici. Probabilmente, la formulazione della PAC rappresentò la minaccia che più spaventò il governo di Madrid, memore anche delle discriminazioni figlie dell'esperienza del Green Pool.

L'insieme di questi aspetti - la crescente dipendenza dai mercati CEE, la creazione di una Tariffa Esterna Comune peggiorativa, e la nascita della PAC - spiegano perché una azione di avvicinamento non fosse più rimandabile senza rischiare significativi pregiudizi alla fragile economia spagnola. Tutte le vie alternative perseguite negli anni precedenti - l'area di libero scambio nel contesto OECE e la via britannica dell'EFTA - si erano dimostrate solo distrazioni da quella che alla fine del 1961 era l'ultima carta rimasta sul tavolo spagnolo: la collaborazione con i Sei.

Come già evidenziato dal rapporto della CICE, ottenere lo status di membro all'interno della Comunità non era però un obiettivo concretizzabile. Infatti, secondo l'articolo 237 del Trattato sulla CEE, per entrare a far parte del gruppo dei Sei l'unanimità del Consiglio dei ministri non era sufficiente, richiedendo in aggiunta la ratifica da parte di tutti i sei Parlamenti nazionali. Si trattava di una soluzione irrealistica per il regime. Inoltre, essere membro

⁴² HAEU/CM5/ADH-00039/023, *Les négociations concernant les produits agricoles de la zone tempérée. Période de transition spéciale pour l'agriculture*, 14/02/1962, Bruxelles

della Comunità avrebbe comportato una riforma completa del sistema economico spagnolo, che come ricordato già a più riprese non era sostenibile per Madrid, oltre agli evidenti ostacoli di tipo politico che la dittatura spagnola avrebbe dovuto affrontare.

Ben diverso era il discorso in caso di richiesta di associazione. Regolato dall'articolo 238 del Trattato, l'istituto dell'associazione veniva descritto come un accordo con uno Stato terzo *“caratterizzato da diritti e obblighi reciproci, da azioni in comune e da procedure particolari”*. Il secondo paragrafo dello stesso articolo sottolineava come il requisito fosse l'unanimità del Consiglio, e la semplice consultazione dell'Assemblea. Sebbene convincere i Sei governi del Consiglio non fosse un dettaglio trascurabile, si trattava senza dubbio di una ipotesi ben più realistica di quanto richiesto dall'articolo 237. D'altronde, come già visto nelle esperienze spagnole precedenti, gli argomenti economici avevano avuto spesso ragione di quelli politici, e questa fattispecie poteva rientrare nella stessa casistica. La stessa Commissione aveva sottolineato la *“grande flessibilità”* proposta dall'istituto dell'associazione:

*[...] il autorise toutes les solutions, celles qui n'empruntent au Traité de Rome que quelques dispositions et celles qui en consacrent l'adoption quasi-intégrale. En outre, il rend plus facile pour le candidat associé comme pour la Communauté, la rédaction de clauses originales s'adaptant exactement à la condition du pays en question et aux rapports qu'il entretient déjà avec la Communauté. Enfin, et c'est peut-être là la différence essentielle, il laisse au pays associé son individualité entière sur le plan politique.*⁴³

⁴³ HAEU/CCEE_SEEX-COM(1959)0018, *“Premier memorandum de la Commission de la Communauté économique européenne au Conseil des Ministres de la Communauté, en exécution de la décision du 3.12.58, relatif aux problèmes posés par la création d'une Association économique européenne”*, 26/02/1959, Bruxelles, pg. 44

La letteratura esistente è fortemente divisa sulla scelta di propendere per l'associazione. Buona parte degli studi precedenti al 2005 ritenevano che quest'ultima fosse quasi da considerare come un premio di consolazione, l'unica alternativa rimasta nelle mani dei dirigenti spagnoli vista l'impossibilità di ottenere lo status di Paese membro. La storiografia recente più frequentemente invece ritiene che né il governo, né la CICE o altri enti consultati avessero mai voluto realmente accelerare i tempi con una – prematura – richiesta di partecipazione diretta nella CEE. Anzi, questa era vista come un obiettivo di lungo termine, ma assolutamente fuori dalla portata della Spagna prima di un prolungato periodo di convergenza e aggiustamento verso gli standard europei. L'interpretazione più recente meglio si sposa anche con la posizione del *Caudillo*, restio a eccessive concessioni che potessero minare l'autorità del regime. In questa direzione, molto eloquente fu il suo discorso del 1° ottobre a Burgos, in occasione del venticinquesimo anniversario dalla sua nomina a capo di Stato:

Teniamo assolutamente in considerazione l'importanza dei movimenti di integrazione economica europea. La Spagna deve avanzare allo stesso ritmo dell'Europa, ma deve anche preservare la sua stabilità politica e la sua indipendenza nazionale. Per questo motivo va analizzata ogni possibilità di integrazione, tenendo conto che l'economia spagnola non deve subire alcun danno, e salvaguardando sempre le istituzioni politiche a cui la Spagna deve il suo tenore di vita e la sua ferma posizione internazionale.⁴⁴

In ogni caso, la strada per la dirigenza spagnola era tracciata. La via dell'associazione non era un territorio inesplorato, viste le precedenti richieste di Austria, Grecia, Svezia e Svizzera. In particolare, il caso greco

⁴⁴ Discorso di Francisco Franco a Las Huelgas, Burgos, 1° ottobre 1961, in Crespo MacLennan, *Spain and the process...*, op. cit. pg. 51

fu analizzato attentamente, al fine di ridurre al minimo il pericolo di critiche che la richiesta spagnola avrebbe generato.

L'accordo con Atene del luglio 1961 deviava dal concetto originale di associazione. Infatti, nel testo veniva enfatizzato l'impegno dei Sei nell'aiutare la Grecia a raggiungere un livello di sviluppo economico tale da permettere l'ingresso nella Comunità come Paese membro a tutti gli effetti. Vennero fissati lunghi periodi di transizione per i prodotti industriali (in genere 12 anni, ma estesi a 22 per determinati prodotti che rappresentavano circa il 30% delle importazioni greche in quel momento), nonché una procedura speciale di armonizzazione per la politica agricola, in cui veniva affermato *“il trattamento paritario dei prodotti delle due parti”* ma solo una volta completata l'armonizzazione stessa; inoltre, non fu accettata alcuna partecipazione della Grecia ai meccanismi istituzionali che avrebbero dato vita alla PAC (Politica agricola comune).⁴⁵ L'aspetto però più importante agli occhi della Spagna era l'assenza di misure politiche che richiedessero istituzioni democratiche o il rispetto di determinati diritti umani o politici, con il focus puntato solo sull'adempimento dei criteri economici per considerare una successiva, eventuale, adesione completa alla Comunità. Si trattava dello scenario ideale per i dirigenti spagnoli, nel quale la condizione politica del regime veniva lasciata in secondo piano.

Un ultimo rapporto sulla validità della scelta di perseguire l'associazione alla CEE venne presentato al Ministero per gli Affari esteri spagnolo il 12 dicembre 1961. Nel testo veniva evidenziato in particolare come il movimento di integrazione europea condotto dai Sei fosse essenzialmente un fenomeno politico, e che l'associazione avrebbe permesso alla Spagna di evitare la dimensione politica della CEE. A rafforzare ciò vennero riportate le parole di Walter Hallstein, che definiva così l'associazione:

“costituisce uno strumento di grande valore per raggiungere l'unificazione europea. [...] Uno stato potrebbe non essere in

⁴⁵ HAEU/EFTA(1961)131-172, item 2, accordo di associazione tra Grecia e Comunità Economica Europea del 9 luglio 1961

*grado di adempiere ai requisiti necessari per una piena partecipazione per svariate, legittime ragioni. In quel caso, lo Stato può aspirare allo status di associato, che è molto di più di un semplice accordo commerciale.”*⁴⁶

Infine, il rapporto ipotizzava come in un vicino futuro la scena dell'Europa dell'Ovest potesse consistere di un nucleo di Stati pienamente membri della Comunità Europea, e di un circolo esterno di Paesi che potevano aspirare solo allo status di associato. La Spagna sarebbe quindi potuta rientrare in questa seconda sfera.

Si chiudeva così la fase definita da Moreno Juste del “*compás de espera*”⁴⁷, ovvero di situazione di stallo nel processo di integrazione nel sistema economico internazionale, ed in particolare europeo, della Spagna. La doppia delusione data dal fallimento del progetto di area di libero scambio dell'OECE e del mancato ingresso nell'EFTA avevano portato le autorità spagnole ad una eccessiva prudenza, necessaria ad una attenta valutazione delle mutate circostanze, ma pericolosa in caso di allargamento della CEE prima di una qualsiasi mossa di Madrid.

2. La Carta Castiella

Il superamento della fase di attesa trova concretizzazione nel rapporto preparato dalla *Dirección General de Organismos Internacionales* il 24 gennaio 1962, dove veniva concluso che “*ha llegado el momento de que el gobierno español adopte la decisión capital de solicitar, por vía diplomática, la apertura de negociaciones para una asociación de España a la Comunidad Económica Europea, al amparo del artículo 238 del Tratado de Roma*”. Si trattava del via libera definitivo, sintesi del periodo di riflessione appena conclusosi. Madrid si sentiva rassicurata sull'esito positivo di un

⁴⁶ *Aspectos políticos e institucionales del Mercado Común: su implicación ante una solicitud eventual de España ante la CEE*, Madrid, 12 dicembre 1961, in Crespo MacLennan, *Spain and the process...*, op. cit. pg. 53

⁴⁷ Antonio Moreno Juste, *Franquismo y construcción europea (1951–1962). Anhelos, necesidad y realidad de la aproximación a Europa*, Madrid, Tecnos, 1998, pg. 171-202

approccio solitario con la Comunità dalla congiuntura politica favorevole offerta dai governi europei del momento, con Francia, Germania – e in caso di ingresso, Regno Unito – composti in maggioranza da politici conservatori, rendendo irragionevole una attesa ulteriore. D'altronde, il rischio di un progressivo isolamento economico era da scongiurare:

“En el plano económico ello implicaría el consiguiente perjuicio para nuestros intercambios comerciales con extensas zonas europeas y africanas y una progresiva pérdida de mercados para nuestros productos básicos de exportación. Ello podría repercutir a medio plazo en una disminución de nuestras reservas, con el consiguiente impacto en el desarrollo de España. Por otra parte, este aislamiento futuro nos llevaría a eventuales situaciones de negociación, en las que España tendría que enfrentarse con un poder único europeo, que controlaría más del 60% de los intercambios.

En el orden político, el aislamiento de la situación española ante la CEE podría desvirtuar los beneficiosos resultados conseguidos por el gobierno español a lo largo de una línea de mayor colaboración con los demás países europeos durante los últimos años y podría originar, en algún momento, serios peligros para la estabilidad y futura evolución de España.”⁴⁸

Tutto era ormai allineato per il passo decisivo da parte di Madrid. Una volta ottenuto il via libera anche dal *Caudillo*, l'ambasciatore spagnolo presso la CEE, il Conte di Casa Miranda, presentò la lettera del Ministro agli Affari esteri spagnolo al Segretario del Consiglio dei ministri della Comunità, Christian Calmes. Era il 9 febbraio 1962. Con quella che è passata alla storia come la *Carta Castiella*, la Spagna richiedeva ufficialmente lo status

⁴⁸ Dirección General de Organismos Internacionales, rapporto “*Mercado Común*”, del 24 gennaio 1962, in Heidy Cristina Senante Berendes, *España ante la integración europea (1962-1967): el largo proceso para la apertura de negociaciones*, Alicante, Biblioteca Virtual Miguel de Cervantes, 2002, pg. 120-121

di Paese associato alla CEE. Lo stesso giorno, l'ambasciatore a Parigi, Areilza, consegnava una copia al Ministro francese e Presidente del Consiglio dei ministri della Comunità, Maurice Couve di Murville. La lettera recitava così:

Señor Presidente:

Tengo el honor de solicitar, en nombre de mi Gobierno, la apertura de negociaciones con objeto de examinar la posible vinculación de mi país con la Comunidad Económica Europea en la forma que resulte más conveniente para los recíprocos intereses.

La vocación europea de España, repetidamente confirmada a lo largo de su historia, encuentra de nuevo ocasión de manifestarse en este momento en que la marcha hacia la integración va dando realidad al ideal de solidaridad europea.

La continuidad territorial de mi país con la Comunidad y la aportación que su posición geográfica puede representar para la cohesión europea, inducen a mi Gobierno a solicitar una asociación susceptible de llegar en su día a la plena integración después de salvar las etapas indispensables para que la economía española pueda alinearse con las condiciones del Mercado Común.

Preocupado mi Gobierno con la tarea de acelerar el desarrollo económico del país, tiene la seguridad de que las exigencias del mismo serán debidamente aprehadas por la Comunidad, a fin de que, como es de esperar, la vinculación de España a ella, lejos de constituir un obstáculo, sea más bien un estímulo para la consecución de aquél objetivo. El éxito del Plan de Estabilización español, logrado en cooperación con organismos internacionales, constituye una alentadora experiencia.

Junto a ello, y puesto que las exportaciones agrícolas a los países de la Comunidad son un capítulo fundamental del

comercio exterior español, cuyo mantenimiento y aumento es de la máxima importancia para contar con los medios de pago sin los cuales dicho desarrollo se vería dificultado, mi Gobierno no duda que este aspecto mi Gobierno no duda que este aspecto será debidamente considerado en la confianza de que se podrán encontrar soluciones mutuamente satisfactorias.

Creo de interés manifestarle que mi Gobierno está convencido de que los nexos que unen España a los países americanos no han de sufrir mengua con su integración a la Comunidad, antes al contrario pueden ser una positiva contribución para resolver los problemas planteados entre aquellos y ésta.

En consecuencia, espero, Señor Presidente, que las Autoridades de la Comunidad darán buena acogida a la solicitud de negociaciones que formulo, rogándole, entretanto, acepte las seguridades de mi alta consideración.

Fernando María Castiella ⁴⁹

L'elemento che maggiormente colpisce della lettera è probabilmente l'ambiguità delle parole del Ministro spagnolo. A dispetto dell'elaborata analisi avvenuta all'interno delle diverse istituzioni spagnole circa la necessità di ottenere un accordo di associazione, leggendo con attenzione il documento si può notare come il termine "asociación" compaia solo una volta. Se comparata alle richieste di Austria, Svezia e Svizzera, si può notare come Castiella non faccia nemmeno riferimento al già citato Articolo 237 del Trattato della Comunità. Anzi, la lettera si apre con l'eloquente richiesta di una apertura "delle negoziazioni con lo scopo di esaminare ogni possibile connessione" della Spagna con la CEE, "nella forma che risulti più conveniente per i reciproci interessi". Si trattava di una ambiguità voluta,

⁴⁹ Lettera di Fernando Castiella, Ministro per gli Affari esteri, a Maurice Couve de Murville, Presidente del Consiglio dei Ministri della Comunità Economica Europea del 9 febbraio 1962, consultabile a Madrid, presso il Ministero della Cultura, *Archivo General de la Administración*, casella 54/16413.

volta a cercare un accordo il quanto più vicino a quello greco, difficile da ottenere con una semplice richiesta di associazione.

Il Governo spagnolo cercò di comprendere ogni possibilità nella sua richiesta. Innanzitutto, veniva dichiarata la ferma determinazione di entrare a far parte a tutti gli effetti della Comunità in un prossimo futuro, lasciando sottintendere la necessità di attendere la fine del Franchismo, il che avrebbe reso la situazione più malleabile per un approccio diretto alla CEE. Come già detto, veniva inoltre menzionata la possibilità di “associazione”, per dare alla richiesta una concreta base istituzionale basata sul Trattato, senza però chiudere la porta a soluzioni più “creative”. Le stesse parole di Castiella usate per spiegare la struttura della lettera all’ambasciatore Areilza ribadiscono questo concetto:

“la flexibilidad del texto de nuestra solicitud da margen suficiente, dada la evolución que está sufriendo el mundo y nuestro país, para salvar cualquier escollo de tipo político sin que esto implique ninguna reserva mental sobre el futuro desarrollo político de la Comunidad europea”⁵⁰

È probabile che tale flessibilità sia stata frutto di negoziati con Francia e Germania. Già nel novembre 1961 tramite canali ufficiali era stato suggerito ai ministri spagnoli di aprire canali di conversazione con i loro pari francesi al fine di analizzare i possibili problemi che la relazione tra Spagna e CEE avrebbe comportato. Allo stesso tempo, il ministro del Commercio madrilenò informò il ministro tedesco dell’Economia Erhard, considerato dal governo spagnolo il più convinto sostenitore della causa iberica all’interno della Comunità, delle conversazioni tra Spagna e Francia. Nonostante non ci siano prove concrete del coinvolgimento di Bonn nella stesura della richiesta spagnola, occorre sottolineare come certe espressioni

⁵⁰ José Maria de Areilza, *Memorias exteriores, 1947-1964*, Barcellona, Planeta, 1984, pg, 169

corrispondano parola per parola a quelle usate in determinati documenti redatti dal Ministero agli Affari esteri tedesco.⁵¹

Inoltre, la flessibilità dimostrata dalla richiesta spagnola poteva dimostrarsi utile anche ad aggirare le resistenze degli oppositori del regime. Infatti, mentre quest'ultimi sarebbero stati concentrati nel bloccare la prospettiva di una associazione che, a tempo dovuto, potesse trasformarsi in una piena partecipazione alla Comunità, Francia e Germania dell'Ovest avrebbero potuto aprire a negoziazioni come premio di consolazione: la Spagna avrebbe così raggiunto ugualmente lo scopo prefissato, ovvero un sostegno nello sviluppo economico, esente dalle pressioni riguardanti la necessità di trasformazioni nell'ambito politico. In fin dei conti, agli occhi tedeschi e francesi la democratizzazione spagnola non era il requisito fondamentale per stringere legami economici con Madrid. Al contrario, eventuali riforme politiche erano viste come il potenziale risultato dello sviluppo economico sbloccato dall'integrazione nel mercato europeo.

Eppure, il sostegno di Francia e Germania non era considerato sufficiente. Erano sicuramente i due membri più influenti della Comunità, ma senza convincere gli altri quattro membri sarebbe stato un sostegno inutile. In Italia la presenza dei Socialisti nella coalizione di maggioranza (nonostante l'appoggio fosse esterno) rappresentava un notevole ostacolo ideologico, oltre al potenziale scontro tra i prodotti agricoli spagnoli e italiani all'interno del mercato che rendeva l'apertura verso Madrid più difficile da digerire. I tre Paesi del Benelux, invece, non solo erano guidati da maggioranze socialiste, ma l'opinione pubblica di quegli Stati membri era decisamente ostile al regime franchista.

La mossa spagnola poneva quindi i Sei in una posizione molto complicata. Una risposta negativa alla richiesta di Castiella avrebbe condannato la Spagna all'isolamento, povertà e instabilità, bocciando di fatto il processo di sviluppo economico lanciato solo tre anni prima dal governo tecnocratico. Infatti, se da un lato i membri della Comunità non potevano rigettare l'opportunità di supportare l'evoluzione economica tanto richiesta al regime

⁵¹ F. Guirao, *The European Rescue...*, op. cit., pag, 135

franchista fin dalla conclusione della Seconda guerra mondiale, dall'altro, accettare la proposta spagnola non avrebbe fatto altro che confermare che la coerenza politica all'interno della Comunità fosse solo un aspetto di secondo rilievo.

3. La reazione alla richiesta spagnola

La lettera di Castiella venne accolta dalla stampa internazionale con stupore, generando un ventaglio molto variegato di reazioni. La richiesta era comunque considerata coerente con il percorso di liberalizzazione economica perseguita dalla Spagna.

La stampa iberica accolse la notizia con toni generalmente entusiastici. *Arriba*, il giornale di partito, parlava di uno sforzo collettivo dei differenti settori e nuclei decisionali spagnoli, mentre *ABC* sottolineava come la scelta fosse la conseguenza logica della necessità di non vedere l'economia spagnola isolata dal mercato europeo. Il periodico *Balance* invece osservava come il recente accordo di Bruxelles sulla Politica Agricola Comune fosse stato motivo di urgenza per i vertici madrileni. Come era prevedibile, invece, dalle pagine de *El Socialista*, gestito dall'opposizione esiliata dalla Spagna, si incoraggiavano i Socialisti europei ad apporre il veto alla richiesta del regime franchista.

La stampa belga è esemplare nel dimostrare come le convinzioni politiche abbiano influenzato l'attitudine nei confronti della richiesta spagnola, come appena visto nella differente reazione di *Arriba* rispetto a *El Socialista*. Infatti, il quotidiano *Le Metropole* accoglieva la richiesta madrileni con calore, mentre il liberale *Het Aatste Nieuws* si limitava a presentare un bilancio di elementi pro e contro l'ingresso della Spagna nel mercato comune. Infine, il quotidiano di stampo socialista, *Le Peuple*, si esprimeva con toni ostili, sottolineando come l'ingresso della Spagna nella Comunità fosse in contrasto con i Trattati di Roma, dal punto di vista legale (vista

l'assenza delle libertà sindacali previste nel 1957) oltre che all'evidente problema politico.⁵²

La stampa italiana poneva invece l'attenzione sul carattere agricolo dell'economia spagnola. Infatti, oltre a ricordare che il leader del collaborazionismo nazista belga, Leon Degrelle, viveva ancora in Spagna protetto dall'asilo politico, il Corriere della Sera enfatizzava le difficoltà di conciliare gli interessi agricoli italiani con quelli spagnoli:

*“L'economia spagnola è prevalentemente agricola e la sua coltura è di carattere mediterraneo, in concorrenza, quindi, con i prodotti ortofrutticoli del nostro Paese. L'ottanta per cento della produzione iberica è già esportato nei Paesi del Mercato comune. È ovvio che la Spagna condiziona la sua associazione alla salvaguardia dei suoi attuali sbocchi nell'area della Comunità. Molto opportunamente la richiesta presentata quest'oggi dal governo di Madrid prevede un accostamento graduale della Spagna al Mercato comune in un periodo di tempo da determinare ed entro il quale si avrà forse modo non solo di adeguare ma anche di contribuire ad orientare la politica economica e l'assetto sociale della Spagna alla politica economica e alla politica sociale dei Paesi membri del Mercato comune. Ciò nondimeno l'Italia dovrà, nell'eventuale negoziato con la Spagna, essere, per così dire, all'avanguardia nella ricerca del componimento degli interessi acquisiti dalla Comunità in materia agricola con quelli che nello stesso campo il governo di Madrid ricerca.”*⁵³

La stessa analisi veniva fornita da *Il Globo*, che ricordava come l'associazione greca fosse andata a buon fine grazie alla benevolenza

⁵² Crespo MacLennan, *Spain and the process...*, op. cit., pg. 50-61

⁵³ HAEU/CPPE-2185, ritagli di giornale raccolti dalla *Direction de la Documentation parlementaire et de l'information*, Umberto Stefani, *Anche la Spagna ha richiesto l'associazione al M.E.C.*, in *Corriere della Sera* del 10/02/1962

italiana, ma il caso spagnolo avrebbe rappresentato una sfida più complicata, vista la dimensione della produzione agricola del Paese guidato da Franco.

La stampa tedesca si dimostrò maggiormente possibilista in merito alla richiesta madrilena. In particolare, nelle pagine de *Die Welt* veniva ribadito che l'associazione spagnola avrebbe creato beneficio alla Spagna, aprendo allo stesso tempo a riforme importanti nel contesto domestico. Per la stampa francese, invece, *Le Figaro* opportunamente osservava come la Spagna sarebbe potuta diventare il punto di collegamento tra il mercato europeo e l'America Latina, mentre *Le Monde* commentava che la richiesta spagnola rappresentava la vittoria del "clan" tecnocratico-europeista guidato da Ullastres.

La stampa del Regno Unito, osservatrice interessata all'atteggiamento della CEE, si poneva sulla stessa scia di *Le Monde*, evidenziando come ciò fosse il risultato del lavoro della nuova generazione di politici spagnoli che aveva dato avvio anche al Piano di Stabilizzazione. In particolare, *The Economist* metteva l'accento sul risultato di una inchiesta pubblica che dimostrava come il 93% degli spagnoli intervistati fosse a favore dell'attuale tendenza verso l'unificazione europea, e l'84.5% riteneva che la Spagna avrebbe dovuto partecipare ad un "governo europeo" (il 10% contrario a tale prospettiva era tale solo perché considerava il Paese "politicamente impreparato" ad una tale evenienza).⁵⁴

Anche Oltreoceano la notizia ebbe risalto nella stampa. In particolare, il *New York Times* dedicò parte della prima pagina alla richiesta spagnola, oltre che ad un dettagliato articolo nelle pagine successive. Ancora una volta, oltre a sottolineare che la richiesta fosse frutto dello sforzo della nuova generazione politica tecnocratica, la stampa poneva la sua attenzione sulle difficoltà nel trovare un accordo, concludendo con una citazione al potenziale collegamento con l'America Latina che la Spagna avrebbe potuto offrire alla CEE:

⁵⁴ HAEU/CPPE-2185, ritagli di giornale raccolti dalla *Direction de la Documentation parlementaire et de l'information, Renovation*, in *The Economist* del 17/02/1962

“There has been an informal understanding among the Common Market countries that full membership should be limited to industrially developed countries. The Spanish economy has been gaining ground in the last five years, but the country is still far behind even Italy, the poorest of the Common Market countries.

Today application stressed Spain’s agricultural problem. About 85 per cent of Spain’s agricultural exports, mainly citrus fruits, go to the Common Market and Britain. The new agricultural policy would mean free trade within the Common Market and a tariff against Spain. [...]

The prospects for Spanish application are difficult to evaluate. But it is almost certain that Spain could not become a full member and retain her present dictatorial regime.

The Spanish application today mentioned Spain’s traditional link with Latin America. It said association with the common market would not impair those links, but rather would further a closer relationship between Europe as a whole and Latin America.”⁵⁵

Il clima di apertura e interesse della stampa internazionale non si rispecchiò però nelle reazioni ufficiali dei governi dei Sei. Come già ricordato, le autorità della Comunità dovevano trovare il giusto equilibrio tra l'impossibilità di rifiutare l'opportunità di una spinta all'evoluzione che più volte avevano richiesto al regime e la necessità di non far passare il messaggio che la dimensione politica fosse solo in secondo piano nella scala valoriale della Comunità. Ciò aiuta a spiegare la mancanza di una ferma reazione ufficiale, fosse essa in favore o contro la richiesta spagnola. Il contesto generale contribuì quindi a generare un clima di ottimismo diffuso nel governo madrileno. Il timore di una chiusura totale da parte degli attori

⁵⁵ HAEU/CPPE-2185, ritagli di giornale raccolti dalla *Direction de la Documentation parlementaire et de l'information*, Edwin L. Dale Jr., *Spain asks link with trade bloc as an associate*, nel *New York Times* del 10/02/1962.

più importanti in gioco era stato scongiurato. Questo sentimento trova conferma in un entusiastico telegramma da parte dell'ambasciatore Carlos Casa Miranda, inviato nella notte del 9 febbraio al Ministro Castiella:

*“Entregada esta mañana carta V.E. a Secretario General del Consejo de Ministros CEE. La acogió muy favorablemente. [...] Acabo de entregar copia al Sr. Spaak [Ministro de Negocios Extranjeros de Bélgica] que leyó detenidamente y mientras tanto exclamó “Esto coincide con mis puntos de vista”. Se refería a que no hacemos reservas como las que han efectuado los llamados países neutrales al presentar sus demandas [...] Después hemos hablado largamente y creo he conseguido arrancarle que la respuesta del Consejo no sea un simple acuse de recibo como el que han obtenido hasta ahora solamente los mencionados neutrales. Le he hecho ver la conveniencia de que en esa respuesta se acepte el principio de negociación [...] Me prometió su apoyo [...] También he visitado al embajador de Luxemburgo para entregarle la copia correspondiente a su Ministro. Leyó así mismo con toda atención texto de nuestra carta, cuyos términos le parecieron perfectos. No cree que por parte de su país haya ningún inconveniente.”*⁵⁶

Anche nel resto delle capitali dei Paesi membri l'accoglienza non fu molto diversa da quella raccontata da Casa Miranda. Da Bonn arrivarono telegrammi dell'ambasciatore de Bolarque con i quali informava Madrid che il governo tedesco offriva il suo aiuto “total”, oltre ad esprimere soddisfazione per la decisione spagnola. A Parigi, Areilza riportava che “Couve de Morville me expresó simpatía con que Francia ve decisión de nuestro gobierno”. Pari simpatia veniva riportata anche dall'ambasciatore spagnolo a L'Aja, il conte di Monteforte, che dopo un colloquio presso il

⁵⁶ Telegramma inviato da Bruxelles il 9 febbraio 1962 alle 20.40 dall'ambasciatore spagnolo Casa Miranda, diretto al Ministro per gli affari esteri, in H.C. Senante Berendes, *España ante la...*, op. cit., pg. 129-130

Ministero per gli Affari Esteri si spingeva a rassicurare Castiella sul sostegno olandese nonostante la prevedibile opposizione socialista interna, ma che la ferma personalità del Ministro Luns avrebbe permesso di aggirare.

Solo a Roma i toni sembravano più freddi. Infatti, l'ambasciatore spagnolo, nella sua comunicazione verso Madrid, riportava l'atteggiamento cauto del Segretario generale del Ministero degli Affari Esteri Attilio Cattani, che, nonostante avesse indicato che nulla si opponesse a conversazioni fruttuose con la Spagna, preferì astenersi da emettere giudizi sulla lettera del Ministro Castiella. Come sottolineato dall'ambasciatore spagnolo nel suo telegramma, il Segretario italiano si espresse con parole cortesi e frasi di apprezzamento per l'incorporazione della Spagna nel movimento europeista, ma il tutto era permeato dalla chiara assenza di una linea ufficiale governativa da rispettare.⁵⁷

Eppure, l'ottimismo generatosi in Spagna in seguito alle reazioni dei partner europei era destinato a placarsi in poco tempo. La situazione spagnola non era così semplice da risolvere, nonostante il contesto apparentemente favorevole disegnato dai vari ambasciatori. Già a fine febbraio Casa Miranda, in una nuova lettera diretta a Castiella, faceva trasparire un tono meno entusiasta, sottolineando che l'impresa intrapresa non sarebbe stata né facile né di breve durata. La difficoltà dei negoziati a venire era innegabile, e la necessità di creare un clima politico favorevole attorno a questi ultimi erano la condizione necessaria per sperare in un esito positivo. Infatti, per quanto apprezzata fosse stata la scelta delle parole usate dal Ministro Castiella nella sua lettera, era ben lungi da essere considerato abbastanza per poter garantire la conquista dello status di Paese associato per la Spagna. La risposta a tale richiesta doveva essere approvata all'unanimità dal Consiglio dei Ministri della Comunità una volta sentita l'opinione dell'Assemblea. Si apriva così una nuova partita per Madrid, alla ricerca di una completa approvazione da parte dei Sei.

⁵⁷ Crespo MacLennan, *Spain and the process...*, op. cit., pg. 62-63; H.C. Senante Berendes, *España ante la...*, op. cit., pg. 130-131

4. Il Rapporto Birkelbach

Le cause che hanno portato ad un rapido raffreddamento dei toni di Casa Miranda nelle sue comunicazioni con Madrid circa lo stato del consenso da parte della Comunità per la richiesta spagnola sono diverse. La storiografia spagnola a più riprese ha messo al centro dell'attenzione l'approvazione del Rapporto Birkelbach, con cui la richiesta spagnola era in aperto contrasto, definendolo un vero e proprio "cerrojos", utilizzando il termine utilizzato dall'ambasciatore Raimundo Bassols:

"Pero el camino hacia Europa estaba claramente bloqueado por varias razones. En primer lugar por la exigencia de los Tratados de que toda nueva incorporación a las Comunidades Europeas se aprobase por unanimidad. Era evidente que España no la obtendría. Pero además la admisión por la Asamblea Parlamentaria Europea del informe Birkelbach, totalmente contrario a la entrada de España en el Mercado Común, vino a decir «o se convierten a la democracia o no entran», lo que el diario madrileño Ya convirtió, en un artículo titulado «O nos teñimos el pelo, o no entramos»." ⁵⁸

In cosa consisteva quindi questo Rapporto? Si tratta del frutto del lavoro della Commissione Politica della Assemblea Parlamentare della Comunità Europea, presentato da Willi Birkelbach, deputato della SPD nel Bundestag della Repubblica Federale Tedesca e presidente del gruppo socialista nella Assemblea Parlamentare Europea, il 19 dicembre 1961, con lo scopo di approfondire gli aspetti politici ed istituzionali che una eventuale nuova adesione o associazione avrebbe interessato per la CEE. Riprendendo le parole dello stesso Birkelbach davanti alla Assemblea Parlamentare Europea durante la sua relazione circa il lavoro svolto in Commissione, la

⁵⁸ Raimundo Bassols Jacas, *España y Europa durante el franquismo*, in *Historia contemporánea*, numero 30 (volume speciale dedicato al Franchismo, politica estera e memoria storica), 2005, pg. 115-128

*“discussione nella Commissione Politica ha ricevuto un particolare impulso dalla decisione presa in estate dal governo britannico di iniziare trattative con la Comunità per una sua adesione a questa. Nella nostra Assemblea è stato chiaramente manifestato il desiderio di fare tutto il possibile per far giungere in porto queste trattative. Abbiamo sempre insistito sul nostro particolare favore per l’ingresso della Gran Bretagna.”*⁵⁹

Il primo aspetto che veniva in rilievo, quindi, era la necessità della Commissione Politica di rispondere ad un bisogno creatosi con la richiesta di adesione britannica, e non da quella spagnola. Infatti, risultava evidente come il Rapporto fosse stato pubblicato ben prima della richiesta presentata da Castiella a Couve de Murville, ed era difficile pensare che il lavoro portato avanti dalla Commissione Politica fosse stato fatto in funzione preventiva rispetto ad eventuali movimenti da parte della Spagna.

Il rapporto procedeva quindi ad analizzare i due diversi modi per i Paesi terzi di creare collegamenti utili con la CEE, ovvero adesione e associazione. Per quanto concerneva la prima possibilità, il rapporto fissava dei limiti precisi. Innanzitutto, veniva richiamato l’articolo 237 del Trattato della Comunità, che poneva un paletto di tipo geografico, permettendo ad uno Stato terzo di aderire alla condizione di essere uno “Stato Europeo”.

Il secondo paletto era di tipo economico, visto che l’eventuale nuovo Stato membro sarebbe stato esposto alle ripercussioni della forza economica degli Stati che si erano già uniti nella Comunità. Pertanto, il nuovo membro avrebbe dovuto essere in condizione di fare equilibrio a questa forza economica, precludendo l’accesso alla Comunità a quei Paesi che non fossero stati abbastanza sviluppati economicamente per poter adempiere ai loro doveri e sfruttare i vantaggi che un mercato così grande offriva.

⁵⁹ HAEU/APE/1961, *Discussioni*, Assemblea Parlamentare Europea, 1961-1962, volume 2, pg. 57, relazione di Willi Birkelbach di fronte alla Assemblea Parlamentare Europea, seduta di martedì 23 gennaio 1962.

Inoltre, la Commissione prendeva un forte posizione contro l'adesione di un Paese che necessitasse di un periodo transitorio supplementare o prolungato. Infatti, come sostenuto da Birkelbach, nell'eventualità che un periodo transitorio fosse necessario per un nuovo Paese membro, questo avrebbe dovuto essere concepito in modo che la sua conclusione coincidesse con il termine del periodo transitorio previsto nel Trattato che precede la adesione vera e propria. Ciò aveva un profondo significato politico, in quanto aveva lo scopo di garantire l'azione della Comunità come unione di enti pari tra di loro, impossibile da garantire contemporaneamente a disposizioni transitorie per i membri.

Per quanto concerneva le condizioni politiche, Birkelbach si esprimeva così nella sua relazione davanti alla Assemblea Parlamentare:

*“Crediamo che non possa divenir membro della Comunità nessuno Stato che non offra la garanzia che anche nel suo seno vengano realmente praticate le forme di governo democratico e che i diritti e le libertà fondamentali vi vengono osservate. Inoltre, non si può immaginare che possa divenir membro della Comunità uno Stato la cui politica estera sia diametralmente opposta a quella della Comunità.”*⁶⁰

Infine, per quanto concerneva l'adesione, il Rapporto dava una definizione dell'essenza della Comunità al fine di non lasciare dubbi sul significato che una eventuale adesione avrebbe comportato. Nella relazione si chiariva che la CEE non è una semplice Unione Doganale o un trattato commerciale con disposizioni particolari connesse, ma bensì una vera comunità economica, con sviluppo anche nella capacità commerciale. Pertanto, oltre all'eliminazione degli ostacoli al commercio esistenti, si dovevano considerare ulteriori disposizioni per garantire una genuina concorrenza e per realizzare una concreta politica agricola comune. Ne conseguiva che uno Stato che entrava a far parte di questa Comunità, o che iniziava delle

⁶⁰ *Ivi*, pg. 58

trattative in proposito, non poteva mettere in discussione i compromessi che sono già stati raggiunti. In particolare, la relazione faceva riferimento all'impossibilità di rinegoziare gli accordi raggiunti nel settore agricolo nelle settimane immediatamente precedenti alla pubblicazione del Rapporto, soprattutto in considerazione delle richieste avanzate dalla Gran Bretagna in seguito alla richiesta di adesione dell'estate del 1961.

Dal punto di vista spagnolo, invece, di maggior rilievo erano le parole spese nel Rapporto circa la possibilità di richiedere l'associazione alla Comunità. Alla base delle conclusioni della Commissione Politica su questo istituto, come riportato sempre da Birkelbach, vi era la riflessione circa la natura di un accordo di associazione:

All'inizio della nostra discussione si affrontavano due posizioni. L'una poteva essere caratterizzata in tal modo: la Comunità deve essere molto generosa nei confronti di chi manifesta la volontà di associarsi, almeno nei casi di alcuni Paesi, nei quali un particolare riguardo alla loro speciale situazione politica si impone. L'altra posizione sosteneva che anche per l'associazione si dovessero sostanzialmente applicare gli stessi principi valevoli per l'adesione. Si temeva altrimenti un indebolimento della Comunità, una lesione del suo carattere politico e della sua dinamica.

[...] Essa (la Commissione) è partita dalla constatazione, che nessuno ha contestato, che non si poteva presupporre una «pretesa» di Stati terzi all'associazione. Si può naturalmente accennare che possono esser prese in considerazione diverse forme di associazione – così è detto nel Trattato -, e che deve essere possibile di rispettare, con una di queste forme, gli interessi legittimi tanto degli Stati terzi come della Comunità.⁶¹

⁶¹ *Ivi*, pg. 60

Su questo punto il Rapporto stesso era molto chiaro. Al paragrafo 91 del Rapporto era possibile leggere che *“il faut par conséquent exiger que dans toute association l'équilibre entre les avantages et les obligations soit garanti.”*⁶² Da questo equilibrio di vantaggi e obblighi ne conseguiva che non sarebbe stato, ad esempio, sufficiente concludere un'associazione sotto forma di unione doganale con un paese altamente industrializzato, perché quest'ultimo avrebbe avuto libero accesso al Mercato Comune, senza però essere sottoposto ad alcun onere riguardo all'eliminazione delle distorsioni della concorrenza. Avrebbe potuto pertanto muovere le sue merci nei mercati della Comunità senza soffrire dell'imposizione delle severe discipline europee. Allo stesso tempo però veniva ricordato che la Comunità è considerata motore di rafforzamento della solidarietà europea e di unione dei suoi popoli. In funzione di ottenere ciò, alcune concessioni dovevano essere garantite agli Stati terzi, e l'istituto della associazione avrebbe dovuto permettere di usufruirne, in particolare nel caso di stati definiti “in via di sviluppo”, come nel caso della associazione della Grecia. Dopo aver definito quindi i confini ideologici dell'associazione, il Rapporto procedeva nel delineare gli aspetti più pratici dell'istituto. Per quanto riguardava le condizioni geografiche o le particolari condizioni politiche analizzate nei paragrafi da 96 a 99 della relazione, veniva sottolineato come non valesse la limitazione all'Europa in senso geografico, presente invece per la richiesta di adesione. Piuttosto, era ritenuto necessario un più generico “collegamento” geografico con l'Europa.

Inoltre, l'associazione assumeva la forma di una unione doganale o di una area di libero scambio secondo la definizione dell'Articolo XXIV del GATT. Questa forma però era da considerarsi come puramente transitoria. Infatti, l'associazione era considerata come una mera tappa del percorso che terminava con la adesione, con riferimento all'accordo concluso con la

⁶² Willy Birkelbach, *Rapport fait au nom de la commission politique sur les aspects politiques et institutionnels de l'adhésion ou de l'association à la Communauté*, Assemblée Parlementaire Europeea, *Documents de Seance*, 19 dicembre 1961, documento 122, paragrafo 91

Grecia. L'associazione veniva definita proprio come l'atrio, che precedeva l'ingresso vero e proprio alla Comunità.

Da ciò conseguiva che di base il criterio generale restava quello di preferire l'adesione al Mercato comune, mentre l'associazione poteva essere unicamente accettata nel caso in cui i Paesi, per diverse motivazioni, non potessero adempiere alle condizioni richieste per l'adesione, sia dal punto di vista economico (a causa di un insufficiente sviluppo che metterebbe a rischio l'omogeneità della Comunità) che da quello politico (facendo riferimento alla neutralità dello Stato richiedente).⁶³

Si trattava, riducendo il tutto ai minimi termini, di una conferma della più volte ripetuta opinione del Presidente della Commissione Hallstein, ovvero che la associazione era un valido strumento per la promozione dell'unificazione europea, grazie alla flessibilità concessa in particolare nel campo politico al Paese richiedente. Piuttosto, nel testo del Rapporto traspariva come il principale punto di preoccupazione per la Commissione Politica riguardasse le condizioni per l'adesione, non limitandosi a richiedere l'esistenza di istituzioni democratiche nel Paese richiedente, ma anche un pieno allineamento con gli obiettivi politici e strategici della Alleanza Atlantica, escludendo di fatto l'ingresso nella Comunità per i Paesi neutrali che volessero solo godere dei benefici economici che avrebbero ottenuto.

La letteratura internazionale si è spesa notevolmente per sottolineare la rilevanza del Rapporto Birkelbach. In particolare, si evidenzia la tesi portata avanti da Daniel C. Thomas, docente di relazioni internazionali, che sostiene che la mobilitazione provocata nel 1962 contro la richiesta di associazione spagnola contribuì alla cosiddetta "costituzionalizzazione" della Comunità Europea, ovvero alla nascita embrionale di una serie di criteri politici in chiave democratica in relazione ai diritti umani, sulla scia di quelli già assunti dal Consiglio d'Europa.⁶⁴ In particolare, Thomas sostiene

⁶³ *Ivi*, paragrafi 96-99

⁶⁴ Daniel C. Thomas, *Constitutionalization through Enlargement: the Contested Origins of the EU's Democratic Identity*, in *Journal of European Public Policy*, dicembre 2006, pg. 1190-1210

che il Rapporto Birkelbach costituì un significativo passo oltre i Trattati di Roma, soprattutto evidenziando come il deputato tedesco avesse insistito sull'imposizione di strette condizionalità politiche per l'adesione. Infatti, il Rapporto si esprime chiaramente su questo punto:

“Les États dont les gouvernements n'ont pas de légitimation démocratique et dont les peuples ne participent aux décisions du gouvernement ni directement ni par des représentants élus librement, ne peuvent prétendre être admis dans le cercle des peuples qui forment les Communautés européennes.”⁶⁵

Eppure, per quanto riguarda la domanda di associazione presentata dal Ministro Castiella, è difficile sostenere che l'approvazione del Rapporto Birkelbach abbia costituito un nuovo ostacolo da superare. Significativo in questo senso fu l'intervento del parlamentare francese Jean Duvieusart, appartenente al gruppo democratico cristiano, che, pur elogiando il lavoro fatto dalla Commissione Politica, evidenziò come il Rapporto si fosse concentrato principalmente sull'adesione piuttosto che sulla associazione.⁶⁶ E in questo senso, non risulta difficile sostenere che il Rapporto non abbia portato in sostanza nulla di nuovo agli occhi spagnoli. Innanzitutto, va ricordato che la Assemblea Parlamentare Europea non possedeva nessuna capacità decisionale all'interno della Comunità Europea, e conseguentemente non sempre la Commissione o il Consiglio prestavano attenzione alle sue risoluzioni, dibattiti o rapporti. Questo deficit democratico sarà soggetto di numerose riforme in favore dell'organo parlamentare nei decenni successivi, ma nel 1962 il peso specifico della Assemblea non era tale da garantire conseguenze effettive ai lavori portati avanti dalla stessa. In secondo luogo, era innegabile come il Rapporto si rivolgesse principalmente agli Stati che avevano già sollecitato l'istaurazione di collegamenti utili con la Comunità. In particolare, risultava evidente

⁶⁵ W. Birkelbach, *Rapport fait...*, op. cit., paragrafo 25

⁶⁶ HAEU/APE/1961, *Discussioni*, op. cit., pg. 66, intervento di Jean Duvieusart

l'importanza esercitata dalla candidatura britannica, menzionata a più riprese sia nel Rapporto che durante la relazione di presentazione di Birkelbach davanti alla Assemblea Parlamentare. L'unico, velato, riferimento alla Spagna, che non viene mai menzionata esplicitamente, era forse presente nella parte dedicata alla serie di condizioni necessarie per richiedere l'associazione.

Concretamente, il Rapporto Birkelbach venne accolto quasi con indifferenza dal Consiglio e dalla Commissione. Il primo si limitò a trasmettere ai membri l'informazione che il testo era stato approvato dall'Assemblea Parlamentare. La Commissione invece richiese al Commissario belga Jean Rey, al tempo incaricato per le relazioni estere, un documento che riassume le informazioni fondamentali del Rapporto. Rey accettò il compito con riluttanza, sostenendo che si trattasse di un lavoro più adatto ad un "seminario studentesco".⁶⁷ Alla fine, la Commissione decise di non inviare nessuna comunicazione scritta al Consiglio a riguardo del Rapporto Birkelbach, considerando la materia trattata come una discussione prematura.

Nel maggio 1962, secondo gli appunti personali di Rey, fu lo stesso presidente della Commissione, Walter Hallstein, a segnalare durante una riunione con il Consiglio che la Comunità aveva rinunciato a realizzare un documento vincolante sui criteri di associazione, decretando in questo modo il fallimento della proposta della Commissione Politica della Assemblea di inizio anno. Nonostante ciò, Willi Birkelbach giocherà comunque un ruolo fondamentale nella definizione della accoglienza ricevuta dalla richiesta di adesione spagnola, ma non a causa del rapporto che porta il suo nome, come si vedrà più avanti.

⁶⁷ Víctor Fernández Soriano, *Las Comunidades Europeas frente al franquismo: problemas políticos suscitados por la solicitud española de negociaciones de 1962*, in *Cuadernos de Historia Contemporánea*, vol. Numero 32, 2010, pg. 160-161

CAPITOLO III

1. L'opposizione socialista e la prima risposta

Si è analizzato finora l'evoluzione storica delle relazioni internazionali, economiche e politiche, intrattenute tra la Spagna e il contesto europeo. Dopo aver spiegato perché la richiesta di associazione fosse ormai diventata una necessità per Madrid, al fine di non rimanere isolati come già era successo nell'immediato dopoguerra, l'attenzione è virata sull'analisi dello status quo all'interno della Comunità stessa, con le posizioni dei singoli governi a riguardo della richiesta di Castiella, e le considerazioni sulla rilevanza del Rapporto Birkelbach ai fini di questo lavoro. Da questo punto in avanti si percorreranno quindi gli eventi che definirono la risposta da parte dei Sei alla lettera in un primo momento, e a tutta la strategia spagnola di avvicinamento alla casa europea.

Come si è visto precedentemente, i singoli governi dei Sei erano in principio generalmente favorevoli ad una apertura verso il regime spagnolo, con la specifica eccezione italiana per i motivi già citati. Allo stesso tempo però si è dimostrato come il lavoro della Commissione Politica della Assemblea Parlamentare non abbia avuto la forza necessaria per rappresentare un concreto ostacolo alla richiesta spagnola.

Per poter quindi comprendere il rallentamento delle operazioni riguardanti una eventuale associazione della Spagna presso la Comunità, è necessario guardare al ruolo giocato dalle istituzioni europee e dalle organizzazioni sindacali, in particolare socialiste.

Le prime reazioni dell'opinione pubblica apertamente contrarie alla richiesta spagnola si registrarono già il 12 febbraio 1962, tre giorni dopo la lettera del Ministro Castiella. Infatti, un ruolo di guida in questa direzione venne assunta dalle confederazioni internazionali dei sindacati collegati intimamente con le Comunità Europee: la Confederazione Internazionale dei Sindacati Liberi (CISL Internazionale) e la Confederazione Internazionale dei Sindacati Cristiani (CISC). La possibile integrazione della Spagna di Franco nella CEE divenne il volano per la mobilitazione

antifranquista in Europa, grazie anche alla progressiva agitazione sociale che caratterizzava la Spagna in quegli anni – e in questo senso, gli scioperi delle Asturie della primavera del 1962 rappresentarono un vero e proprio spartiacque. Non a caso, la questione delle negoziazioni con la CEE divenne uno degli slogan ricorrenti nelle proteste contro il regime, registrate a Parigi, Berlino e Bruxelles. Allo stesso tempo, tale questione fu all'origine del celebre Congresso di Monaco del giugno 1962, prima occasione di riunione ufficiale tra l'opposizione interna al regime e quella relegata in esilio fuori dai confini spagnoli, che verrà ripreso più avanti.

Come già accennato, già il 12 febbraio il Presidente del Consiglio dei Ministri della CEE ricevette una lettera firmata da Harm G. Buiters, segretario della CISL Internazionale, nella quale annunciava l'avvio di una "lotta senza pietà contro l'associazione con la Spagna fascista", da parte della Confederazione e dei rappresentanti socialisti nella Assemblea Parlamentare. Inoltre, Buiters invitava il Consiglio e la Commissione ad un rapido "rifiuto categorico" contro il governo spagnolo.⁶⁸ A conferma delle parole della lettera del 12 febbraio, a più riprese la CISL Internazionale avrebbe manifestato alla CEE la condanna a qualsiasi tentativo di associazione con la Spagna franchista, come nel caso della risoluzione raggiunta nel 7° Congresso Mondiale della CISL Internazionale tenutosi a Berlino nel luglio 1962, o anche con l'atto del Segretariato Esecutivo della Confederazione nel marzo 1964. Occorre anche sottolineare come l'opposizione al regime sia stato spunto per la creazione di un legame tra la CISL Internazionale e la CISC, con la nascita di un Comitato Congiunto per fornire sostegno ai sindacalisti spagnoli. A questo comitato si deve un'importante spinta e supporto al partito spagnolo PSOE, e il rinnovo delle posizioni antifasciste spagnole con la promessa di intensificare le "campagne internazionali contro l'ammissione della Spagna di Franco nella CEE".⁶⁹

⁶⁸ Crespo MacLennan, *Spain and...*, op. cit., pg. 62

⁶⁹ V. Fernandez Soriano, *Las Comunidades Europeas...*, op. cit., pg. 162

Ma è tra gli scranni della Assemblea Parlamentare Europea che le forze socialiste combatterono in modo maggiormente efficace contro la richiesta di associazione spagnola. Non è infatti una novità agli occhi del lettore l'interesse dell'area socialista per i possibili nuovi ingressi all'interno della Comunità, come dimostrato dal Rapporto Birkelbach che porta proprio il nome del presidente del Gruppo Socialista presso l'organo parlamentare europeo. Infatti, già il 19 febbraio, solo dieci giorni dopo la ricezione della Carta Castiella, il Gruppo socialista presentò una prima mozione contro l'associazione spagnola. L'obiettivo era quello di richiedere al Consiglio dei Ministri di non prendere in considerazione la lettera del Ministro per gli Affari Esteri madrileni, escludendo anche ogni possibilità di risposta alla stessa, sottolineando come non fosse accettabile l'apertura delle conversazioni con un Paese che non rispettasse i principi democratici contenuti nei Trattati di Roma. La mozione poneva l'enfasi sull'impossibilità di considerare gli interessi economici in gioco senza avere garanzie di tipo politico, aggiungendo che

“nessun Paese europeo, il cui governo non ostenti la legittimità democratica e non garantisca le libertà fondamentali e i diritti dell'uomo, può essere membro della Comunità o associarsi con la stessa.”⁷⁰

Il carattere dittatoriale del regime spagnolo era un ostacolo insormontabile agli occhi del Gruppo socialista.

Quest'ultimo però non godeva di una maggioranza sufficiente, potendo gestire solo 33 seggi sul totale di 142. Si evidenzia inoltre, come già sottolineato in precedenza, che nella prima fase di esistenza della Assemblea gli interessi nazionali venivano messi ben al di sopra degli interessi di partito, lasciando di fatto l'organo parlamentare spoglio di poteri concreti rispetto ad altre istituzioni come il Consiglio dei Ministri. Nonostante

⁷⁰ HAEU/APE/1961, *Discussioni*, Assemblea Parlamentare Europea, 1961-1962, volume 1, pg. 197, mozione socialista contro la risposta alla lettera del Ministro spagnolo Castiella

ciò, forti anche dei dubbi sulla questione spagnola e le conseguenze di una sua inclusione nella Comunità delle altre forze politiche presenti nella Assemblea, venne approvata la richiesta socialista di discutere la materia nella sessione di marzo.

La richiesta di non rispondere alla lettera spagnola, invece, non fu ascoltata, a riprova del fatto che l'opposizione delle associazioni sindacali e dei socialisti nell'Assemblea Parlamentare non rappresentassero un ostacolo concreto all'azione di Consiglio e Commissione. Già il 14 febbraio, su input della presidenza francese, una prima bozza di risposta venne presentata al Coreper, in linea con le procedure seguite con le richieste dei paesi neutrali che avevano tentato di avvicinarsi alla CEE sotto forma di associazione o adesione. Gli ufficiali della Commissione preferivano un approccio standardizzato nei toni, per evitare precedenti che avrebbero reso maggiormente problematiche eventuali future richieste di associazione. Ciò non rappresentava un problema agli occhi dei delegati francesi e tedeschi, ma venne ritenuto eccessivamente conciliante da parte del governo belga. Infatti, nonostante anche lo stesso Spaak ritenesse positivo fare qualcosa per favorire una evoluzione politica in Spagna, era chiara l'impossibilità di persuadere il partito di governo belga e le associazioni sindacali nazionali. La questione spagnola era sufficientemente divisiva da poter causare spaccature nel Partito Socialista Belga tali da minare la stabilità governativa.

Il fatto che anche solo la risposta alla lettera Castiella comportasse un ostacolo, aiuta a comprendere la difficile situazione davanti alla quale si trovavano i Sei. Come dimostrarono i primi incontri del Coreper riguardanti la questione spagnola, la volontà della maggioranza era quella di concedere un accordo inferiore alla associazione. Inoltre, Italia⁷¹ e, soprattutto, Belgio erano restii a lanciare segnali eccessivamente calorosi al Regime. Alla fine,

⁷¹ Si ricorda che, oltre alle preoccupazioni riguardanti l'allargamento del Mercato Comune alla Spagna e alle possibili conseguenze per i prodotti agricoli italiani, in quel preciso periodo politico si stava completando la formazione del Governo Fanfani IV, noto per l'apertura a sinistra e al sostegno esterno offerto dal PSI. Ciò aiuta maggiormente a comprendere le reticenze del Ministro per gli Affari esteri Segni a lanciare segnali accoglienti alla Spagna.

il Consiglio trovò un accordo sul contenuto della risposta, fornita il 6 marzo 1962, un mese dopo la consegna da parte di Casa Miranda, nei seguenti termini:

Monsieur le Ministre,

By your letter dated 9 February 1962, Your Excellency has informed me of the decision taken by the Spanish government to request the opening of negotiations with a view to the possibility of establishing ties between Spain and the European Economic Community.

I have the honour of acknowledging receipt of this communication, which I immediately forwarded to the members of the Council of Ministers, who shall not fail to examine it with the greatest attention, in concert with the Commission.

I beg you to accept, Monsieur le Ministre, the assurances of my highest regard.

*The President*⁷²

Nonostante l'assenza di toni calorosi verso il regime, questo “*acuse de recibo*” rappresentò la prima, ufficiale, conferma della bontà della scelta spagnola di avvicinarsi alla Comunità. Innanzitutto, non vi erano segni di esclusione a priori verso Franco, dato che, come si può leggere nella risposta europea, il Consiglio si impegnava ad esaminare la possibilità di aprire un negoziato per la creazione di un legame istituzionale con la Spagna. Inoltre, i termini utilizzati nell’*acuse de recibo* erano molto simili a quelli usati nelle risposte ufficiali date dalla Comunità ad Austria, Svezia e Svizzera, tre democrazie, spazzando quindi i timori spagnoli di una risposta drammaticamente negativa. Infine, nonostante l'assenza di una assunzione di impegno concreta, la Comunità si dimostrava disposta a sedersi ad un tavolo per dialogare con Madrid, seppur senza specificare né quando, né in

⁷² Lettera di risposta di Couve de Murville a Castiella, 6 marzo 1962, Bruxelles, in F. Guirao, *The European Rescue...*, op. cit., pg. 140

che termini. Solo Francia e Germania sembravano essere pronte fin da subito ad un passo simile, con gli altri quattro Paesi ancora titubanti per le ragioni già spiegate in precedenza.

Della stessa opinione erano anche gli ambasciatori a Parigi e Bonn, esprimendo soddisfazione nei loro telegrammi rivolti a Madrid lo stesso giorno della ricevuta di ritorno della Comunità. Entrambi sottolineavano che la risposta non era influenzata da pressioni politiche ma piuttosto dalla complicata situazione con la Gran Bretagna, che aveva di fatto costretto la Comunità a rimandare ogni decisione permanente riguardante qualsiasi richiesta di associazione o adesione. Agli occhi dei diplomatici spagnoli, era più una questione burocratica che politica.

Anche l'ambasciatore Casa Miranda si espresse con toni soddisfatti di fronte alla risposta comunitaria:

La respuesta no es ni buena ni mala. Hubiese deseado que fuera mejor, pero podía haber sido peor e incluso no haberla habido que es lo que preconizaban los socialistas presionando sobre sus Ministros para ello(...) Con esto termina el prólogo de lo que va a ser nuestro acercamiento al Mercado Común; con sobresaliente o con aprobado hemos pasado el primer trago. Ahora tenemos que preparar nuestra etapa de prenegociación para llegar a ella en las mejores condiciones posibles.⁷³

2. Il dibattito nell'Assemblea Parlamentare Europea

Come si è visto, la richiesta socialista di ignorare la lettera spagnola e lasciarla senza risposta fu vana. Ciò provocò una forte reazione, in particolare in seno alla Assemblea Parlamentare. Il 20 febbraio, quando già risultava chiara l'intenzione del Consiglio e della Commissione di procedere con una risposta a Madrid, seppur senza aver determinato ancora la forma

⁷³ Lettera di Casa Miranda a Castiella, Brussels, 14 marzo 1962, in Crespo MacLennan, *Spain and...*, op. cit., pg. 62

della stessa, Willi Birkelbach presentava ad entrambe le istituzioni una interrogazione orale sull'argomento, in qualità di eurodeputato e portavoce del gruppo socialista presso l'Assemblea Parlamentare Europea. L'interrogazione poneva la seguente domanda:

Il Governo spagnolo ha recentemente chiesto di iniziare negoziati con la Comunità Economica Europea per l'associazione ed eventualmente l'adesione della Spagna al Mercato Comune.

Il Consiglio dei Ministri,

La Commissione,

*ritengono opportuno prendere in considerazione una richiesta del genere formulata da parte di un regime la cui concezione politica e la cui prassi economica sono in completa opposizione con i principi e le strutture della Comunità europea?*⁷⁴

L'iniziativa di Birkelbach ottenne una risposta poco chiara, ma perlomeno stabilì un importante precedente, costringendo il Consiglio e la Commissione a dibattere per la prima volta sui criteri politici della negoziazione con un Paese terzo. La prima valutazione in questo senso da parte della Commissione fu quella del vicepresidente incaricato per l'Economia, il francese Robert Marjolin, che dichiarò che la Commissione doveva emettere un giudizio negativo basato sul fatto che nessuna apertura delle negoziazioni in vista di una eventuale associazione con un Paese europeo poteva essere contemplata nel caso questo risultasse non essere democratico.⁷⁵

Il Consiglio dei Ministri, invece, affrontò la questione sollevata da Birkelbach nella stessa sessione dedicata alla redazione della risposta a Madrid del 6

⁷⁴ HAEU/PE0-5163, Willi Birkelbach, *Interrogazione orale n. 2, Domanda del Governo spagnolo per l'apertura di negoziati tra la Spagna e la CEE*, 20 febbraio 1962, Bruxelles

⁷⁵ HAEU/BAC-209/1980_0038, PV-179, *Procés verbal* del 179esimo incontro della Commissione, commento sulla richiesta spagnola di associazione, 28 febbraio 1962, Bruxelles

marzo 1962. Si decise di procedere con una risposta scritta al leader socialista, limitandosi a indicare l'assenza di una decisione:

Il Consiglio ha l'onore di informare l'Onorevole Parlamentare che, in data 7 marzo 1962, fu accusata ricevuta della nota mediante la quale il Governo spagnolo chiede di avviare i negoziati al fine di esaminare la possibilità di un'associazione alla Comunità.

Il Consiglio non ha tuttavia ancora deliberato in merito ai problemi sollevati dalla richiesta formulata dal Governo spagnolo e, di conseguenza, non è in grado di rispondere in modo più esauriente all'interrogazione rivolta dall'Onorevole Parlamentare.⁷⁶

Inoltre, venne dato mandato al rappresentante della Commissione presso il Consiglio, Jean Rey, di rispondere oralmente a Birkelbach di fronte all'intera Assemblea Parlamentare. Ciò avvenne nella seduta del 29 marzo, nella quale il portavoce del Gruppo socialista si lanciò in un durissimo attacco contro la Spagna:

Tanto i sindacati liberi quanto i sindacati cristiani dei nostri sei Paesi, attraverso dichiarazioni pubbliche e lettere rivolte al Consiglio dei Ministri, hanno manifestato subito molto risolutamente la loro opposizione all'apertura di negoziati con la Spagna. Lo stesso atteggiamento hanno assunto i partiti socialisti dei nostri Paesi ed anche il Gruppo socialista di questa Assemblea si è pronunciato apertamente in senso negativo.⁷⁷

⁷⁶ HAEU/PE0-5163, *Risposta del Consiglio della Comunità Economica Europea all'interrogazione orale n. 2*, 6 marzo 1962, Bruxelles

⁷⁷ HAEU/APE/1961, *Discussioni*, Assemblea Parlamentare Europea, 1961-1962, volume 2, pg 89, Interrogazione orale sull'apertura dei negoziati con la Spagna, intervento dell'Onorevole Willi Birkelbach

Per motivare tale posizione, Birkelbach faceva leva sullo spirito intrinseco che permeava gli stessi trattati di Roma. In particolare, il riferimento era esplicito nello stesso Preambolo, che parla di Stati contraenti *“risoluti a rafforzare mediante la costituzione di questo complesso di risorse, le difese della pace e della libertà”*⁷⁸ e alla chiamata verso gli altri popoli d’Europa ad associarsi al loro sforzo, purchè *“animati dallo stesso ideale”*. Tutte le singole disposizioni del Trattato, secondo le parole del politico tedesco, sono da considerarsi come direttive per la sua applicazione, che tengono conto di questa fondamentale premessa. E per quanto riguardava la Spagna, non vi erano né libertà di stampa, né Parlamento nel vero senso della parola, né sindacati, né libertà di riunione, né tutela giuridica contro eventuali prepotenze da parti di organi della polizia, dell’esercito o del governo. Pertanto,

La Comunità economica europea cesserebbe di essere degna di fiducia, se allacciasse con il Governo di Madrid vincoli così stretti come quelli dell’associazione, o se addirittura contempleresse la possibilità di un’adesione della Spagna.

Anche per quanto riguardava la possibilità di generare effetti positivi che potrebbero condurre ad una progressiva democratizzazione o, addirittura, una trasformazione del regime, Birkelbach si dimostrava scettico. Infatti, l’oratore tedesco escludeva che la libera circolazione delle merci oltre le frontiere o una certa liberalizzazione dell’economia potesse restituire la libertà al popolo spagnolo, come dimostrato dall’ammissione della Spagna nelle varie organizzazioni internazionali negli anni precedenti.

Anche dal punto di vista economico l’associazione spagnola avrebbe causato delle incongruenze con i Trattati fondanti la Comunità. Infatti, l’articolo 3 che elenca i principi fondamentali cita, tra gli altri, *“la creazione di un regime inteso a garantire che la concorrenza non sia falsata nel mercato comune”* e *“il ravvicinamento delle legislazioni nazionali nella*

⁷⁸ Trattato che istituisce la Comunità Economica Europea, Preambolo, pg. 11

misura necessaria al funzionamento del mercato comune". Ciò, sempre nelle parole di Birkelbach, non poteva essere garantito dalla Spagna, dato che nel suo territorio non erano presenti le libertà sindacali necessari per garantire, ad esempio, gli interessi delle classi lavoratrici, minando il corretto funzionamento della concorrenza.

Terminato l'intervento socialista, accolto dagli applausi dell'Assemblea, la parola passava a Jean Rey, per portare la risposta della Commissione. Dopo qualche parola di circostanza, il commissario belga portava una riflessione di natura personale:

Non posso fare a questo discorso un commento a nome della mia Commissione. Ma una cosa almeno vorrei dire all'onorevole Birkelbach, sulla quale sono convinto di essere perfettamente d'accordo con i miei colleghi; vorrei dire cioè che la politica europea non è fatta soltanto di interessi, ma anche di sentimenti e di ideali, per cui, quando si producono dei movimenti di opinione così importanti come quelli di cui abbiamo avuto conoscenza da parte delle grandi organizzazioni sindacali e sui quali è stata richiamata la nostra attenzione, essi costituiscono, mi sembra, uno degli elementi che dovranno essere presi in considerazione da tutte le autorità europee responsabili - intendo l'Assemblea, il Consiglio dei Ministri e la nostra Commissione - quando verrà l'ora delle decisioni.⁷⁹

Ancora una volta, la netta divisione all'interno del Consiglio (e, di riflesso, della Commissione) emergeva con prepotenza, riflettendosi nell'impossibilità dell'organo di portare una risposta organica alla richiesta di Birkelbach. Rey continuava, infatti, con l'ammissione della difficoltà di separare i vari ambiti riguardanti la questione spagnola – e più in generale, dell'associazione dei paesi neutrali – tra problemi di tipo politico, economico

⁷⁹ *Ivi*, pg. 91, risposta di Jean Rey per conto della Commissione all'interrogazione orale dell'Onorevole Willi Birkelbach

o tecnico, senza aver prima definito con il Consiglio dei Ministri una dottrina in tal senso, o, senza voler essere così ambiziosi, una politica condivisa in materia di associazione dei Paesi alla Comunità.

Il commissario belga, però, predicava pazienza. Infatti, come espresso davanti alla Assemblea, una linea guida definita non sarebbe stata sul tavolo delle discussioni prima delle successive vacanze di Pasqua. Le attenzioni delle istituzioni erano rivolte ad altri dossier più urgenti, e come già fatto per i Paesi che avevano chiesto l'associazione nei mesi precedenti, si richiedeva cortese pazienza al fine di definire una politica comune sul punto. Le priorità, dunque, erano rimaste l'attuazione della politica agricola comune, le trattative con la Gran Bretagna e il rinnovo della convenzione con i paesi e territori d'oltremare.

Prima di portare a termine l'esame e la definizione di una politica comune sul tema dell'associazione, Rey si assumeva però l'impegno da parte della Commissione di mantenere aggiornate le Commissioni competenti. Infatti, si voleva evitare di presentarsi davanti alla Assemblea in una situazione nella quale il fatto fosse già compiuto. Al contrario, durante lo svolgimento dei lavori e man mano che questi si sarebbero precisati, il dialogo con la Commissione politica e quella per il commercio esterno sarebbe stato costante, al fine di garantire all'Assemblea di rimanere aggiornata per potersene nuovamente occupare, quando ritenesse la materia sufficientemente matura.

La risposta di Jean Rey non poteva essere soddisfacente per l'area socialista. Come sottolineato da Birkelbach una volta riottenuto il diritto di parola, un conto era la necessità di ordinare un complesso di problemi e di prendere una decisione che tenesse conto della stretta connessione di essi, un altro era la necessità di partire da certi principi fondamentali e indiscutibili come base della discussione. Per questo motivo, il socialista incalzava la Commissione con un nuovo quesito:

L'altra domanda fondamentale che avrei da porre sarebbe la seguente: ritiene la Commissione possibile che possa diventare

*membro della Comunità Economica Europea un paese nel quale non siano assicurati i diritti dell'uomo e le libertà democratiche fondamentali?*⁸⁰

Anche in questo caso, l'intervento di Rey fu insoddisfacente: *“rispondo che non credo di potere, per il momento, aggiungere null'altro a quanto ho già detto precedentemente”*, scatenando le proteste sui banchi del Gruppo socialista per la conclusione del dibattito.⁸¹

Complessivamente, nonostante la reazione ufficiale di alcuni governi e di una larga fetta della stampa europea fosse favorevole, la stampa di sinistra, i settori politici socialisti, i sindacati liberi e cristiani e il Parlamento europeo non esitarono a manifestare la loro opposizione alla domanda spagnola. La campagna antifranchista riteneva necessario giudicare politicamente la richiesta spagnola, viste le innegabili incongruenze del regime antidemocratico incompatibile con lo spirito unitario europeo.

Eppure, la questione dell'associazione con la Spagna era ben lontana dall'essere vicina alla sua conclusione. Tutto il chiacchiericcio generato dalla lettera del Ministro Castiella si era tradotto in un unico atto ufficiale, l'*“acuse de recibo”* da parte del Consiglio. Si cominciavano però a delineare due esiti possibili, efficacemente riassunti in una nota interna della *Direction Generale I* della Commissione, datata 9 marzo 1962 e nominata *“Association de l'Espagne à la Communauté”*. Nel testo, il direttore della divisione *“Adesione e associazione bilaterale”*, Georges Matray, proponeva come prima strada

“una accoglienza di estrema riservatezza e, piuttosto, negativa basata sul fatto che l'attuale organizzazione e filosofia politica del governo spagnolo sono in contraddizione con gli ideali condivisi dai Sei e che sono ricordati nei Trattati di Roma. Includere la

⁸⁰ *Ivi*, pg. 90

⁸¹ *Ivi*, pg. 91

*Spagna significherebbe darle vantaggi economici che consoliderebbero un regime controverso*⁸²

Oppure, la nota proseguiva con un secondo orientamento, proponendo

*“un'accettazione di principio e che non pregiudicherebbe le modalità di un accordo il cui oggetto sarebbe quello di rafforzare le tendenze liberali ed europee che, dal settore puramente economico in cui sono attualmente preponderanti, dovrebbero passare impercettibilmente nel campo politico. L'associazione con la CEE sarebbe il mezzo per avvicinarsi, più o meno a lungo termine, alla Spagna per ottenere un'integrazione nell'Europa libera. Quanto meno lo metterebbe in una buona posizione economica per evitare che il cambio di governo che un giorno o l'altro dovrà avvenire, avvenga in un clima di depressione creato dall'isolamento economico del Paese, un clima che potrebbe portare la Spagna ad altre formule politiche estreme.”*⁸³

3. La richiesta di associazione presso il Consiglio d'Europa

L'Assemblea Parlamentare Europea non fu l'unico organo parlamentare europeo ad esprimersi sulla richiesta spagnola. Infatti, come è facile immaginare, anche l'organizzazione internazionale che ha fatto della promozione dei diritti umani, della democrazia e dello Stato di diritto in Europa il proprio scopo principale, non poteva esimersi dal formulare una opinione circa la Carta Castiella.

Un primo approccio alla questione proveniva dai banchi socialisti, che in seguito all'opposizione fatta nelle istituzioni della CEE, volevano far sentire

⁸² HAEU/BAC-003/1978_0235, *Association de l'Espagne à la Communauté*, nota interna destinata a Rey e Seeliger relativa ai problemi sollevati dalla associazione spagnola alla Comunità, Bruxelles, 9 marzo 1962, pg. 192

⁸³ *Ivi*, pg. 193

la propria voce anche presso il Consiglio d'Europa già nel marzo 1962. D'altronde, la Spagna era stata il primo Paese non membro del Consiglio d'Europa a chiedere l'adesione alla CEE, quindi l'atteggiamento dell'Assemblea Consultiva del Consiglio aveva un valore straordinario come precedente per altri Paesi che avrebbero seguito le orme madrilene. La CEE aveva adottato una posizione di compromesso, come già osservato in precedenza, dopo la richiesta di Castiella, aprendo alla possibilità di un accordo economico ma escludendo l'associazione politica a causa delle modifiche costituzionali e strutturali che sarebbero state necessarie prima di prendere in considerazione qualsiasi forma di associazione politica.

La Spagna doveva quindi progredire dal punto di vista politico. Tuttavia, il fatto che la Spagna avesse basato la sua richiesta sul già citato articolo 238 del Trattato di Roma obbligava i membri della Comunità a definire il significato del termine "associazione", che poteva variare da un semplice accordo commerciale a una situazione simile a quella di uno Stato Membro, con tutte le implicazioni politiche che ne sarebbero derivate.

Per rispondere a questa necessità della CEE, il Consiglio d'Europa decise di puntare all'elaborazione di un parere che rispondesse alla domanda "*Una democrazia organica soddisfa i requisiti minimi per associarsi alla CEE?*". Un giornale olandese descrisse, in modo molto efficace, questa situazione come l'arrivo di "uno strano uccello che bussava alle porte della Comunità".⁸⁴ Nel maggio del 1962, l'Assemblea Consultiva del Consiglio d'Europa prese dunque posizione riguardo alla richiesta spagnola. La quattordicesima sessione ordinaria di questo organo si svolse a Strasburgo dal 15 al 18 maggio e, durante tale sessione, la Commissione Politica presentò una relazione sulla "*politica generale del Consiglio d'Europa*", precedentemente approvata il 6 aprile, che esaminava nel dettaglio tutte le richieste di negoziato inviate da vari paesi alla CEE. Il suddetto rapporto, noto con il nome del suo autore, il deputato conservatore britannico Maurice Macmillan (e figlio del Primo Ministro Harold Macmillan), si soffermava ampiamente

⁸⁴ Jesus Zaratiegui, *Una Europa para dos Espanas. Primeros pasos hacia la integracion (1957-1963)*, Pamplona, Ediciones Universidad de Navarra, 2010

sulla candidatura spagnola. Infatti, era il paese candidato al quale veniva dedicato maggior spazio, dimostrando l'interesse politico suscitato dalla richiesta. Nel suo rapporto, Macmillan poneva l'enfasi proprio sul fatto che la Spagna fosse il primo Paese al di fuori del Consiglio d'Europa a richiedere una negoziazione con la CEE. Ci si chiedeva quindi se le ragioni che giustificavano l'esclusione della Spagna dal Consiglio d'Europa dovessero essere altrettanto valide per opporsi al tipo di associazione con la Comunità Economica Europea a cui la Spagna stessa ambiva.⁸⁵

Macmillan, nella sua esposizione davanti alla Assemblea del Consiglio d'Europa, proponeva una serie di riflessioni presenti nel suo rapporto. Innanzitutto, *"la natura non democratica del governo spagnolo"* finora non aveva precluso *"ogni forma di associazione tra la Spagna e le democrazie"*. In secondo luogo, le democrazie dell'Europa occidentale *"non possono desiderare di compiere azioni per sostenere un regime che ci è ripugnante"*, ma non potevano nemmeno negare *"che la stabilità della Spagna sia di grande interesse per noi"*. Per quanto riguarda la terza riflessione, si sosteneva che *"è nell'interesse a lungo termine del resto d'Europa portare la Spagna, così come la Grecia, allo stesso livello competitivo del Mercato Comune"*. In quarto luogo, *"lo stato relativamente arretrato dell'economia spagnola rappresentava un potenziale mercato per beni prodotti nel resto d'Europa"*. Era nella arretratezza della Spagna che la Commissione Politica vedeva la soluzione del dilemma, in quanto qualsiasi istanza di piena adesione non era pensabile, ma lo stesso non si poteva dire dopo un lungo periodo preparatorio in cui Franco o la dittatura spagnola sarebbero potuti sparire. In questo senso, simbolica è l'affermazione di Macmillan a riguardo: *"i dittatori non sono immortali né i loro regimi permanenti"*. Inoltre, il regime spagnolo era *"teoricamente almeno in grado di essere adattato alla democrazia occidentale"*. Infine, sempre secondo il contenuto del rapporto, al fine di guardare al lungo periodo per estendere i legami commerciali con

⁸⁵ Maurice Macmillan, *Rapport sur la politique générale du Conseil de l'Europe avec un mémorandum sur les aspects juridiques de la neutralité* in *Assemblée Consultative, Quatorzième session ordinaire (Première partie)* 15 - 18 maggio 1962, *Documents de séance*, documento 1420, Strasburgo, consultabile presso <https://pace.coe.int/en/files/1746> (ultimo accesso 06/06/2023)

l'Europa orientale per superare la divisione del continente europeo, lo standard elevato richiesto dal Consiglio d'Europa sarebbe dovuto essere quanto meno allentato.⁸⁶

Passaggio chiave del rapporto Macmillan era quindi quello in cui definiva la dicotomia tra "governo spagnolo" e "popolo spagnolo" per specificare che, sebbene si disapprovasse la natura e i metodi del primo, non si intendeva minacciare la sua stabilità al fine di proteggere gli interessi del secondo. Pertanto,

Il popolo spagnolo fa parte dell'Europa e tutto ciò che può legarlo più strettamente agli altri popoli europei è ovviamente auspicabile. [...] Se anche in teoria il regime spagnolo non ha nulla a che fare con una democrazia parlamentare, teoricamente, almeno è suscettibile di essere adattato per svolgere funzioni simili. [...] Altri Stati europei, membri della Comunità o desiderosi di entrarvi, hanno dovuto in passato mettere da parte i metodi democratici durante periodi di crisi, e potrebbero essere chiamati a farlo nuovamente in circostanze analoghe, senza che la loro posizione nella Comunità ne risulti compromessa. [...] Alla luce di tutte queste considerazioni, spero che l'Assemblea ammetta che, sebbene una forma stretta di cooperazione politica sia impossibile, è comunque auspicabile una certa forma di associazione tra la Spagna e la Comunità economica europea.⁸⁷

Come era prevedibile, la sezione dedicata alla Spagna non passò inosservata durante i dibattiti dell'Assemblea del Consiglio d'Europa sul rapporto. In particolare, la questione fu sollevata dal deputato socialdemocratico danese Frode Jakobsen, che aveva preparato un progetto di emendamento in cui si eliminava ogni menzione della Spagna

⁸⁶ F. Guirao, *The European Rescue...*, op. cit., pg. 143

⁸⁷ M. Macmillan, *Rapport sur la politique*, op. cit., pg. 12-14

dalle raccomandazioni del rapporto. Jakobsen affermò inoltre che vi erano state delle fughe di documenti confidenziali delle Commissioni dell'Assemblea destinati al governo spagnolo, senza arrivare a fare accuse personali.⁸⁸

Le critiche di Jakobsen furono accompagnate da quelle di altri membri della famiglia socialdemocratica del Consiglio d'Europa, come il laburista britannico Gordon Walter, l'austriaco Karl Czernetz e la deputata tedesca dell'SPD Annemarie Renger (autrice, tra l'altro, di una relazione sulla situazione politica in Spagna molto critica verso il regime, presentata nel gennaio 1961).⁸⁹ Nonostante le proteste però, venne adottata una raccomandazione in cui si invitavano i governi dei Sei

"a esaminare la possibilità di una certa forma di accordo economico [con la Spagna], tenendo conto delle modifiche costituzionali che saranno necessarie prima che una qualsiasi forma di associazione politica possa essere presa in considerazione".⁹⁰

Risulta però degno di una riflessione il voto della Assemblea. La raccomandazione fu approvata con settanta voti favorevoli, trentuno contrari e un astenuto. In quel periodo, i settantuno membri dell'Assemblea Consultiva del Consiglio d'Europa provenienti dal Belgio, dalla Repubblica Federale di Germania, dalla Francia, dall'Italia, dal Lussemburgo e dai Paesi Bassi altro non erano che il riflesso dei 142 membri del Parlamento Europeo. Entrambi i gruppi di rappresentanti venivano infatti nominati direttamente dai membri dei rispettivi Parlamenti nazionali, in conformità con i loro regolamenti interni. Avevano esattamente la stessa legittimità democratica, la esercitavano dallo stesso luogo, a Strasburgo, ed entrambe

⁸⁸ Víctor Fernández Soriano, *La CEE face à l'Espagne franquiste. De la mémoire de la guerre civile à la construction politique de l'Europe*, in *Vingtième Siècle. Revue d'histoire*, Presses de Sciences Po, aprile 2014, numero 108, pg. 85-98

⁸⁹ Antonio Moreno Juste, *Franquismo y construcción europea, 1951-1962: anhelo, necesidad y realidad de la aproximación a Europa*, Tecnos, 1998, pg. 248-255

⁹⁰ V. Fernández Soriano, *Las comunidades europeas...*, op. cit., pg. 166-167

le camere indirizzavano le loro raccomandazioni sulla Spagna agli stessi Ministri degli affari esteri, che si incontravano come Consiglio dei Ministri della CEE nel caso dei Sei e come Comitato dei Ministri (accompagnati da altri colleghi dell'Europa occidentale) nel caso del Consiglio d'Europa. Se stiamo parlando della stessa legittimità, perché il rapporto Birkelbach viene unanimemente citato a più riprese dalla letteratura internazionale sulla questione spagnola, mentre il rapporto Macmillan non godette della stessa fortuna?

Non è possibile scindere questa riflessione dai fatti che si succedettero e che misero a dura prova la credibilità internazionale del regime spagnolo. Una serie di episodi che misero in cattiva luce Madrid, infatti, minarono seriamente la richiesta di associazione di Castiella, provocando un effetto domino culminato con lo stop definitivo dell'anno successivo.

4. Il “*contubernio*” di Monaco

In retrospettiva, il bilancio generale dell'approccio spagnolo alla Comunità Europea può essere definito come un successo della diplomazia madrilenia. Infatti, non era assolutamente un risultato scontato quello ottenuto. Dalle diverse capitali europee, seppur con gradi di apprezzamento differenti, erano giunte parole a favore della missione portata avanti da Castiella. Pure a livello istituzionale europeo le sensazioni erano positive, con il favorevole “*acuse de recibo*” recapitato a Madrid da parte del Consiglio e della Commissione. Come appena osservato, anche l'organo assembleare del Consiglio di Europa aveva approvato una relazione alla cui base regnava il principio di apertura alla Spagna, in un contesto economico inizialmente, nell'attesa di un cambiamento politico che il tempo avrebbe aiutato a raggiungere. Solo l'Assemblea Parlamentare Europea si era dimostrata baluardo inflessibile contro l'apertura di dialoghi utili con il regime, grazie in particolare all'azione portata avanti dallo stesso Birkelbach.

Il problema dell'avvicinamento della Spagna al Mercato Comune, nonostante gli sforzi spagnoli, era stato sollevato principalmente nel campo

politico e sarebbe continuato così per molto tempo. Fino all'inizio delle negoziazioni formali, il compito dei diplomatici spagnoli consisteva proprio nel creare un clima sufficientemente favorevole alla richiesta spagnola, una condizione indispensabile per avviare le stesse trattative tecniche, che sarebbero state condotte dalla Commissione Interministeriale creata a tal scopo. Al fine di creare tale clima, il Ministero degli Affari Esteri guidato da Castiella era impegnato nel presentare la realtà spagnola come una visione diversa dall'immagine che se ne aveva in Europa. Alla base del "lavaggio" della reputazione vi erano proprio i cambiamenti socioeconomici avvenuti in Spagna negli ultimi anni, che avevano indotto la decisione di chiedere l'apertura delle negoziazioni con la CEE, con la certezza che tale risoluzione avrebbe sicuramente giovato all'evoluzione politica del regime.

Eppure, il piano del Ministro spagnolo era destinato a fallire di fronte alla realtà dei fatti. Un primo, pericoloso, scricchiolio si registrò nella primavera del 1962, periodo in cui il governo spagnolo si trovò ad affrontare un grave movimento di sciopero che coinvolse tutto il nord della penisola. Le organizzazioni sindacali europee, sulla scia dell'operato di Birkelbach tra i banchi dell'Assemblea Parlamentare Europea, protestarono contro i metodi repressivi a cui erano sottoposti gli operai in sciopero, creando un clima critico nei confronti del regime spagnolo.

Di maggior rilievo però furono i fatti legati al Congresso di Monaco. Il Congresso del Movimento Europeo tenutosi a Monaco nel giugno 1962 è stato probabilmente uno degli eventi più importanti nella storia dell'europeismo spagnolo, e la commozione suscitata avrà conseguenze di vasta portata nell'era franchista.

L'idea di organizzare un incontro tra l'opposizione al regime franchista, sia interna che esiliata, sotto l'egida di un atto europeista internazionale era stata sui tavoli di vari membri dell'opposizione da molto tempo. L'occasione propizia si dimostrò essere proprio il quarto congresso politico del Movimento Europeo, il cui presidente, Maurice Faure, invitò l'*Asociación Española de Cooperación Europea* e il Consiglio spagnolo del Movimento Europeo a partecipare nel giugno 1962. In questa occasione i membri

dell'opposizione avrebbero potuto discutere le loro opinioni e presentare una proposta comune indicando le condizioni politiche che la Spagna avrebbe dovuto soddisfare per partecipare all'Europa.⁹¹

Al Congresso di Monaco parteciparono nello specifico 118 spagnoli: 80 dell'opposizione interna e 38 dell'opposizione esiliata. L'intenzione iniziale era che tutti gli spagnoli di diversi settori politici fossero rappresentati. I partecipanti provenienti dalla Spagna erano principalmente provenienti dalle organizzazioni europeiste come l'AECE e la *Liga Europea de Cooperación Económica*, anche se c'erano anche membri di gruppi cattolici e monarchici come l'*Unión Monárquica* o la *Democracia Cristiana* di Gil Robles, e il *Partido Social de Acción Democrática* dell'ex falangista e poeta Dionisio Ridruejo. Dell'opposizione esiliata erano invece presenti principalmente socialisti, nazionalisti baschi e catalani e i repubblicani. Solo i comunisti furono esclusi. La ragione di ciò, molto probabilmente, era che i comunisti non condividevano l'ideologia europeista, poiché, in conformità con la dottrina sovietica, non erano favorevoli all'integrazione europea.⁹²

Per quanto riguarda la reazione iniziale del governo franchista al Congresso, a nessuno fu impedito di parteciparvi. Tuttavia, il Ministero degli Esteri chiese al proprio console a Monaco di raccogliere informazioni sull'organizzazione e i partecipanti. Inoltre, il 7 giugno 1962, il governo inviò un rappresentante del regime, il Marchese di Valdeiglesias, per persuadere gli organizzatori a non accettare la presentazione della proposta spagnola, che ovviamente fallì.

Le conclusioni adottate riguardo alla Spagna nel IV Congresso del Movimento Europeo, dopo aver valutato che "*l'integrazione, sia sotto forma di adesione che di associazione, di qualsiasi Paese in Europa richiede istituzioni democratiche*", elencavano una serie di requisiti fondamentali di diritti necessari che le istituzioni europee avrebbero dovuto esigere dalla Spagna prima di allacciare i rapporti con la stessa:

⁹¹ Crespo MacLennan, *Spain and the...*, op. cit., pg. 65

⁹² Jesus Zaratiegui, *El Europeísmo como arma de oposición al Franquismo (1956-1962)*, in *Historia y Política*, Madrid, numero 32, pg. 217-239

- *El establecimiento de instituciones auténticamente representativas y democráticas que garanticen que el Gobierno está fundado sobre el consentimiento de los ciudadanos.*
- *La garantía efectiva de todos los derechos de la persona humana, particularmente los de la libertad individual y de opinión y la supresión de la censura gubernativa.*
- *El reconocimiento de la personalidad de las diversas comunidades naturales.*
- *El ejercicio de las libertades sindicales sobre bases democráticas y la defensa por los trabajadores de sus derechos fundamentales, incluso por medio de la huelga.*
- *La posibilidad de organizar corrientes de opinión y partidos políticos así como el respeto de los derechos de la oposición.⁹³*

Di assoluto rilievo furono anche le parole a margine del Congresso pronunciate da Gil Robles, leader dell'AECE e della Democrazia Cristiana spagnola, nelle quali traspariva il suo concetto di Europa, che era sostanzialmente diverso da quello ufficiale della Spagna. Non si trattava più dell'"*Europa delle nazioni*" che il regime di Franco difendeva per evitare scontri politici, ma di un modello sovranazionale con basi democratiche. Era senza dubbio una impostazione innovativa nel contesto iberico, che avrà forti ripercussioni ideologiche dopo la morte del *Caudillo*.

Proprio Franco però fu in prima linea nella condanna dei fatti e delle dichiarazioni di Monaco. Il regime considerò il Congresso un atto di ribellione e adottò severe misure per punire i partecipanti a quello che divenne noto come il "*contubernio de Munich*", ovvero il complotto di Monaco. Il Consiglio dei ministri, riunitosi l'8 giugno a Madrid, decretò la sospensione dell'articolo 14 del "*Fuero de los Españoles*", che garantiva i

⁹³ Rapporto finale del Congresso di Monaco, 14 giugno 1962, in Natalia Urigüen López de Sandalino, "*La comedia de la promiscuidad*". *El IV congreso del Movimiento europeo y sus consecuencias para los demócrata cristianos españoles*, pg. 68, dal *Cuadernos de Pensamiento*, numero 31 (numero speciale sull'Europa), 2018

diritti del cittadino contro l'arresto. Il governo poteva così controllare la residenza delle persone il cui comportamento veniva considerato pericoloso. Quando i rappresentanti dell'opposizione interna a Monaco arrivarono in Spagna, furono arrestati e costretti a scegliere tra l'esilio o il confinamento alle Isole Canarie. Tra gli altri, Gil Robles optò per Parigi. Anche la propaganda interna contro il complotto di Monaco fu feroce, con lo stesso Franco molto attivo nel minacciare le opposizioni che il sistema si sarebbe difeso con orgoglio dagli attacchi organizzati dal comunismo e dai suoi alleati.⁹⁴

L'azione del governo madrilenò si rivelò essere un errore fatale. In tutta Europa, infatti, si scatenò una campagna mediatica antifranchista nella quale vennero coinvolti persino gli organi stampa più conservatori. In particolare, il 26 giugno il Parlamento europeo, su iniziativa del deputato socialista belga Dehousse, approvò una risoluzione di condanna della repressione del regime di Franco nei confronti dei partecipanti a Monaco. Inoltre, Dehousse ricevette un forte applauso dopo aver chiesto ai governi e alle istituzioni comunitarie di impedire alla Spagna di Franco l'ingresso nella CEE: la richiesta di associazione di Castiella

“era assolutamente inaccettabile fintanto che perdurava il regime del Generale Franco, alla luce delle misure che questo regime aveva appena adottato nei confronti dei partecipanti spagnoli al Congresso del Movimento Europeo a Monaco”⁹⁵.

Come già osservato, non era il primo atto di sfida dell'Assemblea Parlamentare contro i tentativi di avvicinamento spagnoli alla Comunità, ma stavolta le conseguenze delle discussioni assembleari furono di ben maggiore impatto. Infatti, come riportato dal console spagnolo a Strasburgo, questo gesto era un episodio sintomatico che dava un'idea del peggioramento dell'opinione europea nei confronti della Spagna a seguito

⁹⁴ Crespo MacLennan, *Spain and the...*, op. cit., pg. 67

⁹⁵ *Note d'information sur les travaux de l'Assemblée (Strasbourg, session de juin 1962)*, 27 giugno 1962, in F. Guirao, *The European Rescue...*, op. cit., pg. 145

dei fatti di Monaco e delle misure prese nei confronti di alcuni partecipanti alla stessa.⁹⁶ Si respirava un clima di forte disapprovazione nei confronti del regime spagnolo in tutta l'Europa. A nulla valsero gli sforzi, inutili, del corpo diplomatico di giustificare il comportamento del governo, invalidando di fatto anche tutto il lavoro di "pulizia" dell'immagine della Spagna fatto negli anni precedenti. Per descrivere la situazione di imbarazzo provata dagli ambasciatori spagnoli presso le capitali europee, José María de Areilza, rappresentante presso Parigi, utilizzava parole pregne di scoraggiamento:

Fue un momento lamentable y he de confesar que me hizo reflexionar sobre la inutilidad de mi empeño. Con una cerrazón tan brutal, con una intransigencia ideológica tan obtusa, ¿era verosímil, era viable, conducir una política exterior europea que tuviera un mínimo de posibilidades de triunfar?⁹⁷

Il fervore antifranchista e il peggioramento dell'opinione europea nei confronti del governo spagnolo resero impossibile insistere sulla richiesta spagnola dalle ambasciate nel periodo immediatamente successivo. Franco stesso, in un'intervista con i rappresentanti del Movimento Europeo il 5 luglio, tentò di sottolineare l'autenticità della vocazione europea della Spagna, spiegando ai membri del Movimento Europeo che la punizione inflitta ai partecipanti spagnoli a Monaco non era rivolta al movimento di integrazione o all'Europa, bensì una manovra eseguita per tutelare il governo spagnolo. Ma si trattava solo di un tentativo maldestro di rimediare ad una azione le cui conseguenze non erano stata ponderate.

Il 27 luglio si tenne una riunione del Consiglio dei Ministri della CEE per discutere le relazioni con i paesi terzi. Non vi era un riferimento esplicito alla Spagna, anche se si stabiliva che ogni negoziato con i paesi terzi sarebbe stato sospeso fino alla conclusione dei negoziati con la Gran Bretagna.⁹⁸ La

⁹⁶ H.C. Senante Berendes, *España ante la...*, op. cit., pg. 155-158

⁹⁷ J. M. de Areilza, *Memorias Exteriores...*, op. cit., pg. 175

⁹⁸ HAEU/CM2/1962-58, *Réunion restreinte à l'occasion de la 77e session du Conseil de la CEE*, Bruxelles, documenti dal 22 al 28 luglio

Spagna si trovava costretta a rispondere con il silenzio, senza osare insistere sulla richiesta spagnola fino a quando le acque si fossero calmate e si intravedesse un clima più favorevole. Come efficacemente riassunto dall'ambasciatore Casa Miranda, si riapriva per la Spagna il momento dell'attesa:

En esas circunstancias de clima político y psicológico, no demasiado receptivas para la petición española, pareció aconsejar una actitud expectante por nuestra parte, hasta tanto se produjera una clarificación y serenamiento de reacciones y actitudes.

Los movimientos huelguísticos de nuestro país, la participación de un cierto número de españoles en el Congreso de Munich y las reacciones posteriores que produjo, coadyuvaron a sostener un cierto clima de pasión y confirmaron la conveniencia de mantener una actitud pasiva aunque siempre vigilante, hasta que un cambio de coyuntura aconsejara pasar a una etapa de actuación más dinámica y positiva.⁹⁹

5. Il tramonto della richiesta della Carta Castiella

Come evidenziato da più parti interessate, sembrava inopportuno per un certo periodo riporre enfasi sulla richiesta spagnola. Dopo la pausa estiva, i diplomatici spagnoli cominciarono però a intravedere un cambiamento nel contesto europeo, rimettendo in marcia l'opera di pressione portata avanti dal corpo guidato da Castiella. In un così breve periodo furono infatti numerosi i cambiamenti prodottisi sia a livello interno che a livello europeo, utili a far dimenticare la *debacle* di Monaco. Per quanto riguarda le novità legate al mondo spagnolo, spiccano la dichiarazione dei principi guida del programma politico del nuovo governo spagnolo, nominato nel luglio del

⁹⁹ Carlos de Miranda y Quartín, *Informe que presenta el Jefe de la Misión española cerca de la CEE, ante los Ministros del Gobierno español, reunidos en París*, novembre 1962, in H.C. Senante Berendes, *España ante la...*, op. cit., pg. 161

1962 e caratterizzato dalla riconferma dei membri più legati all'avventura europea, come anche la risonanza generata dalla relazione della Banca Mondiale sulla situazione economica spagnola. A livello europeo, invece, è necessario ricordare l'ulteriore avvicinamento franco-tedesco in seguito alla visita di De Gaulle a Bonn, l'approfondimento dei negoziati con l'Inghilterra, l'avvio dei contatti con la Jugoslavia e la richiesta di associazione portoghese.

A conferma del rinnovato clima favorevole all'avvicinamento della Spagna alla CEE, il 18 ottobre Casa Miranda inviò una lettera indirizzata al Ministero per gli Affari esteri in cui si affermava che secondo il parere del signor Schacht, Direttore Generale presso il Consiglio della CEE, era giunto il momento che la Spagna richiamasse l'attenzione sulla sua richiesta. Inoltre, si consigliava che un alto funzionario diplomatico visitasse la Commissione e i sei governi in modo da poter ottenere qualcosa di positivo in relazione alla richiesta di Castiella. Un passaggio di questa lettera illustra chiaramente la nuova percezione dell'atteggiamento della Comunità Europea nei confronti della richiesta spagnola:

Creo firmemente que si este tanteo se hubiera hecho hace dos meses por ejemplo, la reacción del señor De Schacht hubiera sido contraria o al menos no tan abiertamente favorable como ha sido, lo cual indica claramente la evolución de los acontecimientos y la conveniencia por tanto de aprovechar un momento que política y psicológicamente se presenta como muy favorable.¹⁰⁰

A conferma di ciò, la questione spagnola tornava sui tavoli delle istituzioni europee già nel novembre 1962. Infatti, durante la riunione del Consiglio dei Ministri della CEE, svoltasi il 13 e 14 novembre, il tema del Portogallo fu sollevato a seguito della visita del Ministro portoghese Correia de Oliveira. Quando si affrontò tale questione, il rappresentante di Couve de Mourville

¹⁰⁰ *Ibidem*

si spese per ricordare la questione spagnola. Il risultato fu l'accordo di includere all'ordine del giorno della seduta del 4 dicembre lo studio dell'audizione portoghese e spagnola. L'intervento francese era figlio della fruttuosa opera di pressione da parte dell'ambasciatore spagnolo a Parigi, che era riuscito a convincere Couve de Mourville stesso ad intercedere presso le istituzioni europee in sostegno della causa spagnola.

Il 4 dicembre, come promesso, il Consiglio della Comunità Economica Europea si riunì quindi per stabilire il calendario dei negoziati con la Gran Bretagna e studiare le procedure da seguire con i paesi che avevano presentato richieste di negoziato. Per quanto riguarda la Spagna, si decise di esaminare la richiesta di audizione spagnola nella successiva riunione prevista per il 21 gennaio a Strasburgo. Non mancò però un gesto di sfida alla Spagna, che si manifestò attraverso il delegato socialista belga Fayat, che si oppose alla concessione dell'audizione della Spagna per motivi politici, aggiungendo che avrebbe mantenuto la stessa posizione il 21 gennaio.¹⁰¹ Dopotutto, non erano passati nemmeno sei mesi dagli episodi legati al Congresso di Monaco, e gli strascichi delle repressioni del regime si facevano ancora sentire.

Il ritardo generato dalla brutta figura su scala internazionale del giugno precedente assumeva però un maggiore peso specifico messo in relazione con il terremoto che di lì a poco avrebbe scosso profondamente l'intero progetto di integrazione europeo. Infatti, le speranze di un'audizione crollarono completamente quando il 14 gennaio 1963 il generale De Gaulle rese pubblico il veto all'ingresso della Gran Bretagna nella Comunità. Di conseguenza, la Comunità Economica Europea si trovò immersa in una grave crisi interna che paralizzò ogni possibile negoziato con paesi terzi. Le relazioni con la Spagna, ovviamente, rimasero bloccate.

Si chiudeva in questo modo la prima, fallimentare, avventura spagnola nel complesso sistema di integrazione europeo. Negli anni immediatamente successivi ci furono dei tentativi di riallacciare il filo con le istituzioni

¹⁰¹ HAEU/CM2/1962-93, *Réunion restreinte à l'occasion de la 88e session du Conseil de la CEE*, Bruxelles, documenti dal 3 dicembre al 5 dicembre 1962

comunitarie, con i membri del governo che approfittarono di ogni evento pubblico per esprimere la vocazione europea della Spagna. Il 23 settembre 1963, ad esempio, Castiella tenne un discorso alla XVIII assemblea delle Nazioni Unite, nel quale volle chiarire che la Spagna era sinceramente interessata a partecipare al processo di integrazione europea. In questo discorso, il Ministro degli Esteri spagnolo esortò la comunità internazionale a mettere da parte i pregiudizi nei confronti del regime di Franco e a prestare attenzione agli interessi del popolo spagnolo, che, in quanto europei, desideravano partecipare al processo di avvicinamento europeo. Il 14 febbraio 1964, invece, l'ambasciatore Casa Miranda scrisse al Presidente del Consiglio dei Ministri ricordandogli il caso spagnolo, ancora senza risposta definitiva dopo due anni dalla lettera di Castiella.

Anche questi tentativi vennero presto messi da parte, soprattutto a causa dell'ennesimo momento di tensione generato dalla celebre crisi "della sedia vuota" provocato, ancora una volta, dal generale De Gaulle. Una volta superato questo ostacolo grazie al compromesso di Lussemburgo, nel luglio del 1967 Bruxelles offrì alla Spagna un semplice accordo preferenziale sul commercio, come previsto nell'articolo 113 del Trattato di Roma, una formula politicamente neutra che ottenne il sostegno della Comunità a seguito del colpo di stato militare in Grecia nello stesso anno, che portò alla prima sospensione di un accordo di associazione per motivi politici. Si trattava però di una intesa di genere completamente diverso da quanto richiesto dalla Spagna il 9 febbraio 1962, probabilmente in modo prematuro vista la natura del regime e la difficoltà di renderlo compatibile con i principi alla base della Comunità. Ma si trattava del primo concreto passo della Spagna volto a indicare la strada da seguire, una strada che collegava in modo indissolubile Madrid a Bruxelles.

CONCLUSIONE

Il percorso fatto fino a questo momento ha delineato un rapporto complicato su diversi livelli. Come dimostrato nella prima parte della ricerca, il regime di Franco non subì alcuna discriminazione specifica durante il periodo immediatamente successivo alla guerra. Questa assenza di discriminazione persistette nonostante le forti retoriche anti-Franco. Le esportazioni di minerale di ferro e arance furono gli strumenti efficienti della Spagna nel costruire una rete di accordi commerciali bilaterali con l'Europa occidentale, che implicavano necessariamente un riconoscimento de facto del regime di Franco. Quando la Spagna fu esclusa dal Piano Marshall, i governi dell'Europa occidentale fecero notevoli sforzi per ridurre l'impatto materiale di tale esclusione. Si resero infatti conto che, una volta che il programma di ripresa sponsorizzato dagli Stati Uniti fosse stato approvato e la Spagna fosse stata irrimediabilmente esclusa, mantenere e aumentare il commercio con il regime era necessario per evitare un grave colpo all'economia spagnola.

La prima esperienza concreta di integrazione europea non rappresentò un obiettivo per la Spagna. La creazione della CECA (Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio), infatti, non ebbe un impatto negativo né sulle esigenze di approvvigionamento né sui principali mercati di sbocco dell'industria spagnola, lasciando di fatto la situazione immutata per Madrid, grazie soprattutto all'esclusione dalla CECA del Regno Unito, principale fornitore della Spagna e più grande mercato di sbocco per i minerali di ferro spagnoli.

Diversa fu la questione quando l'integrazione minacciò l'agricoltura, come raccontato nell'episodio del Green Pool. Nei primi anni '50, i prodotti alimentari dominavano il commercio della Spagna, soprattutto con l'Europa occidentale. La percentuale di prodotti agricoli nelle esportazioni totali della Spagna verso i Sei nel periodo 1948-53 era del 56%, che saliva al 61% se si considerava l'intera Europa occidentale. Le esportazioni di prodotti alimentari rappresentavano di fatto il principale meccanismo della Spagna

per ottenere i mezzi finanziari necessari per pagare le importazioni. Le autorità spagnole prestarono dunque particolare attenzione al Green Pool perché un blocco commerciale agricolo dell'Europa occidentale avrebbe rappresentato una minaccia per l'intera economia spagnola e, di conseguenza, per il regime al potere. Alla fine, la vicenda collegata al Green Pool permise alla Spagna di legarsi all'OECE, in qualità di membro associato, e rappresentando di fatto una opportunità di rafforzamento per il regime.

Il passaggio fondamentale, che legherà indissolubilmente Madrid e la Comunità è da collocarsi nella completa rivoluzione a favore dell'ala tecnocrate che interessò il governo spagnolo. Il gruppo, profondamente pro-Europa, era dell'idea che la liberalizzazione degli scambi, la stabilizzazione economica e l'integrazione europea combinati costituissero la formula per assicurare la sopravvivenza a lungo termine del regime di Franco. Ciò però doveva avvenire secondo i tempi e modi stabiliti dal regime stesso, al fine di garantire un graduale sviluppo economico senza intaccare i caratteri fondamentali del *Franquismo*.

Gli elementi portati aiutano quindi a rispondere al quesito riguardante il cambio di atteggiamento dimostrato dalla Spagna attraverso i primi due decenni di dittatura. L'iniziale chiusura economica a riccio lasciava spazio ad un approccio maggiormente liberale grazie all'avvento dei tecnocrati al governo. Questa evoluzione si inserisce perfettamente all'interno della nozione di salvataggio dello stato-nazione di Alan Milward¹⁰². La tesi del salvataggio europeo di Milward sostiene che dopo la Seconda Guerra Mondiale, alcuni stati-nazione che avevano fallito nel proteggere le loro popolazioni negli anni '30 e durante la guerra decisero di unire piccole parti della loro sovranità nazionale per affrontare collettivamente sfide economiche e sociali urgenti in modo più efficace di quanto avrebbero potuto fare individualmente. L'integrazione europea avvenne dunque in risposta a necessità funzionali, cioè problemi economici e politici che richiedevano una soluzione comune. Questi problemi spinsero gli Stati

¹⁰² Alan S. Milward, *The European Rescue of the Nation-state*, University of California Press, 1992

membri a cercare forme di cooperazione più strette. Questa lettura dell'integrazione europea, sicuramente meno romantica rispetto alla narrazione di una Europa nata da un sentimento di condivisione e solidarietà gratuita, ben si applica anche al caso descritto per la Spagna. Infatti, questo concetto aiuta a comprendere come il regime di Franco abbia strategicamente utilizzato il processo di integrazione europea per modernizzare l'economia del paese e mantenere la sua stabilità politica. Come dimostrato da questo elaborato, il regime di Franco riconobbe i benefici del coinvolgimento con l'Europa come mezzo per modernizzare l'economia spagnola, bisognosa di riforme significative, e vedeva nel processo di integrazione con l'Europa un'opportunità per affrontare queste sfide. La Carta Castiella, quindi, può essere vista come parte della strategia più ampia della Spagna per impegnarsi con l'Europa e ottenere il supporto e le risorse necessarie per la sua modernizzazione economica. La Carta enfatizzava i legami storici e culturali della Spagna con l'Europa e al contempo segnalava l'impegno ad allinearsi con le nazioni dell'Europa occidentale. In linea con quanto sostenuto da Milward, anche Madrid puntava ad utilizzare l'integrazione europea per affrontare in modo efficace le sfide interne e rafforzare la propria stabilità.

Dal punto di vista europeo, invece, l'elaborato propone elementi utili circa l'analisi delle diverse reazioni dei Sei membri fondatori della Comunità alla richiesta spagnola. Innanzitutto, come si è dimostrato, non vi era nessun impedimento concreto alla richiesta di associazione spagnola: anche il più volte citato Rapporto Birkelbach non sembrava essere un ostacolo qualora la volontà dei Sei fosse quella di aprire le porte a Madrid. Dunque, la questione principale doveva essere giocata tra i Governi dei Paesi membri della Comunità. Escludendo i fascisti retrogradi e gli industriali legati a un'economia chiusa, sembrava che in Spagna nessuno dubitasse che una più stretta associazione con la CEE fosse il modo per rinvigorire la capacità produttiva del Paese, garantire un orientamento verso un'economia di mercato, migliorare il tenore di vita collettivo della maggioranza degli spagnoli e soddisfare le loro aspirazioni di maggiore libertà. Un

miglioramento delle performance economiche avrebbe dovuto portare a una pace sociale, che a sua volta avrebbe ridotto la pressione sui piani di controllo politico e sociale del regime, e quindi sulla repressione. La richiesta del governo spagnolo attraverso la Carta Castiella alla CEE poneva di fatto i Sei di fronte alla scelta se assumersi una certa responsabilità verso la futura stabilità economica del paese, il che a sua volta significava il mantenimento del regime, o a chiudere le porte a Madrid e lasciare di conseguenza il popolo in balia della complicata situazione economica.

Come sottolineato in diversi passaggi, su questa scelta i Sei erano spaccati. Italia, Paesi Bassi, Belgio e Lussemburgo, per motivi diversi, erano contrari al regime. Le differenti situazioni interne obbligavano questi Paesi a valutare con attenzione la richiesta di Castiella, per non rischiare di compromettere i propri equilibri interni. Infatti, la creazione di legami utili con la Spagna avrebbe significato irritare i partiti socialisti che sostenevano i vari governi, rendendo impossibile giustificare le negoziazioni con un Paese prettamente fascista e segnato dalla mancanza di democrazia. Diversa invece era la visione per Francia e Germania. I due Paesi avevano un forte interesse economico nell'espansione della CEE, e la Spagna rappresentava un mercato potenzialmente significativo per i loro prodotti e le loro imprese. L'adesione di Madrid avrebbe aperto quindi nuove opportunità commerciali e contribuito alla crescita economica dei paesi membri. Inoltre, Francia e Germania avevano già stabilito relazioni bilaterali più strette con la Spagna e avevano manifestato un interesse più marcato per il suo coinvolgimento nell'Europa comune rispetto agli altri quattro Paesi fondatori. Infine, soprattutto nell'ottica francese, l'allargamento alla collaborazione spagnola ben si sposava con il progetto di Europa delle patrie sostenuta dal Generale De Gaulle, basata sulla sovranità nazionale, sull'indipendenza europea e sul ruolo centrale della Francia all'interno di un'Europa delle nazioni sovrane.

L'ultimo grande attore che ha segnato questo lavoro può essere riassunto sotto il grande "ombrello" degli oppositori del franchismo. Sotto il tetto di

questa macro-casa non si può non citare il lavoro compiuto dall'ala socialista europea, particolarmente tra gli scranni dell'Assemblea Parlamentare Europea. Il lavoro di opposizione da parte del leader socialista Willy Birkelbach costrinse il Consiglio e la Commissione a rispondere davanti ai membri dell'Assemblea delle loro azioni e a discutere concretamente per la prima volta sui criteri politici della negoziazione con un Paese terzo. Con forza, veniva trasmessa la realtà innegabile dell'incongruenza del regime antidemocratico in un sistema che faceva della democrazia lo spirito unificatore europeo.

Altresì decisivo nelle sorti della complessa partita sulla questione spagnola fu il ruolo giocato dall'opposizione politica interna e dalla società civile rappresentata all'estero da associazioni di esuli, rifugiati, emigrati economici, studenti o ex combattenti delle Brigate Internazionali. Per questi attori antifranchisti, il rifiuto dei negoziati tra la CEE e la Spagna franchista divenne una questione fondamentale. L'isolamento della dittatura franchista e la sua esclusione dall'ordine europeo erano considerati elementi essenziali per accelerare la sua caduta. Di conseguenza, l'idea che potesse essere associata alle Comunità europee era vista con forte disapprovazione. Non sorprese, quindi, che il primo incontro tra i delegati delle principali forze antifranchiste, provenienti sia dall'interno che dall'esterno del paese dopo la fine della guerra civile, si fosse tenuto in risposta alla richiesta avanzata dal governo spagnolo nel febbraio del 1962. Questo incontro ebbe luogo nel già citato quarto congresso del Movimento europeo a Monaco nei primi giorni di giugno del 1962. La conseguenza diretta a questo atto di sfida al regime fu allo stesso tempo la causa principale del fallimento della missione iniziata con la Carta Castiella: le dure repressioni volute da Franco in risposta al "*Contubernio de Munich*" scatenarono una ondata di indignazione in tutta Europa, costringendo tutti i Governi dei Sei fondatori a prendere le distanze dalle azioni della Spagna, e di fatto generando un ritardo fondamentale nelle operazioni di negoziazione. Nemmeno sei mesi dopo, il veto gollista alle trattative con la

Gran Bretagna metteva di fatto fine ad ogni possibile accordo con altri Paesi.

Ciò che rimane della “scommessa europea” portata avanti dal governo spagnolo è la sensazione di indecisione e incapacità di prendere una direzione definitiva da parte della ancora neonata Comunità. La CEE si è dimostrata incapace di delineare l'insieme di principi e valori che avrebbero dovuto guidare il proprio comportamento nelle future relazioni con la Spagna, come anche gli strumenti da utilizzare e gli obiettivi da raggiungere. Se il tandem franco-tedesco avesse dominato la scena, l'azione della CEE sarebbe stata più favorevole agli interessi del regime di Franco; se la prima visione di Spaak fosse stata dominante, la posizione comune sarebbe stata opposta a Madrid. Paesi Bassi e Italia non si dimostrarono decisivi; il primo a causa di dispute politiche interne, il secondo perché la questione spagnola era considerata meno importante dell'estensione della PAC ai prodotti agricoli. Alcuni membri del Parlamento europeo espressero il loro dissenso in varie commissioni e sedute plenarie, ma non avevano alcuna capacità di influenzare le decisioni del Consiglio della CEE. Nemmeno la Commissione poteva vantare il peso necessario per risultare fondamentale nella partita. La somma di questi fattori restituisce una matassa difficile da sbrogliare, tradottasi nell'incapacità di mostrare un fronte compatto davanti alla richiesta di un regime dittatoriale giunto a bussare alla porta comunitaria. Eppure, la mancanza di coordinazione nei confronti della Spagna si dimostra facilmente specchio della effettiva realtà della Comunità stessa. La quasi totale assenza di riferimenti al caso spagnolo nella letteratura sulla integrazione europea post-1962 dovrebbe ricordarci che, al di là dell'incompatibilità politica del regime di Franco con l'Europa dei Sei, ciò che ha veramente determinato la risposta di quest'ultima alla richiesta di Castiella è stata la profonda crisi che il progetto europeo stava attraversando in quel momento. Solo in seguito alla “Svolta di Lussemburgo” fu possibile per Madrid riallacciare i discorsi con la Comunità, e condurre alla possibilità di negoziare un mero Accordo Preferenziale, un'opzione politicamente neutra ma che permise alla Spagna di aumentare

notevolmente le esportazioni, soprattutto di prodotti industriali, senza però comportare un aumento simile delle importazioni. Si trattava però di una soluzione ben al di sotto di quanto richiesto dal Ministro Castiella, e per giungere ad un risultato paragonabile sarebbero serviti più di due decenni di attesa e la caduta definitiva del regime di Francisco Franco, per giungere all'ingresso a pieno titolo della Spagna nella Comunità Europea del 12 giugno 1986.

Ma d'altronde, le parole di Castiella nella lettera erano da intendersi anche come segnale che la Spagna stava già lavorando ad uno scenario senza Franco. Il governo spagnolo era consapevole che l'ostilità politica ostacolava l'adesione, ma capiva che tale ostilità non sarebbe durata per sempre. Il desiderio di una "piena integrazione" espresso nella richiesta era adattato a questa futura circostanza:

"molti anni passeranno prima che l'adesione della Spagna al Mercato Comune abbia luogo [...]. Le nostre istituzioni saranno diverse e il problema sarà risolto".¹⁰³

La Spagna aveva bisogno di quindici o vent'anni di transizione per raggiungere una convergenza economica e istituzionale con i Sei, insisteva Castiella di fronte a Roland de Margerie, l'ambasciatore francese nell'aprile 1962. Quando ciò si sarebbe concretizzato, Franco non avrebbe più rappresentato un ostacolo. Era la "Spagna" - il Paese, non un regime politico circostanziale - a presentare la sua candidatura alla CEE.

¹⁰³ Telegramma dell'ambasciatore francese de Margerie, in cui riporta il dialogo avvenuto con il Ministro Castiella, in F. Guirao, "The European Rescue...", op. cit.

BIBLIOGRAFIA

1. FONTI ARCHIVISTICHE

Archivi Storici dell'Unione Europea

- Fondo della Commissione Europea

BAC-209/1980_0011, *Procés-verbaux* finali degli incontri della Commissione del gennaio e febbraio 1962, Bruxelles

BAC-209/1980_0012, *Procés-verbaux* finali degli incontri della Commissione da febbraio ad ottobre 1962, Bruxelles

BAC-209/1980_0038, PV-179, *Procés verbal* del 179esimo incontro della Commissione, commento sulla richiesta spagnola di associazione, 28 febbraio 1962, Bruxelles

BAC-209/1980_0041, *Procés-verbaux* degli incontri della Commissione, da luglio a dicembre 1962

BAC-003/1978_0235, *Association de l'Espagne à la Communauté*, nota interna destinata a Rey e Seeliger relativa ai problemi sollevati dalla associazione spagnola alla Comunità, Bruxelles, 9 marzo 1962

BAC3/1978_0186, Nota verbale di ricezione della domanda di approvazione di Casa Miranda come Ambasciatore spagnolo presso la CEE, 26 settembre 1960

CCEE_SEEX-COM(1959)0018, "*Premier memorandum de la Commission de la Communauté économique européenne au Conseil des Ministres de la Communauté, en exécution de la décision du 3.12.58, relatif aux problèmes posés par la création d'une Association économique européenne*", 26/02/1959, Bruxelles

- **Fondo dei Servizi giuridici della Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio (CECA)**

CECA_SEJU-728, Willy Birkelbach, *Rapport fait au nom de la commission politique sur les aspects politiques et institutionnels de l'adhésion ou de l'association à la Communauté*, Assemblée Parlementaire Europea, *Documents de Seance*, 19 dicembre 1961, documento 122, paragrafo 91

- **Fondo del Consiglio dei Ministri della Comunità Economia Europea (CEE) e dell'Energia Atomica (EURATOM)**

CM2/1960-1028, Rapporti di consulenti commerciali dei paesi della Comunità economica europea, Bruxelles

CM2/1962-6, *Réunion restreinte à l'occasion de la 63e session du Conseil de la CEE*, Bruxelles, documenti dal 5 al 7 marzo

CM2/1962-7, *Réunion restreinte à l'occasion de la 63e session du Conseil de la CEE*, Bruxelles, documenti dal 5 al 7 marzo

CM2/1962-58, *Réunion restreinte à l'occasion de la 77e session du Conseil de la CEE*, Bruxelles, documenti dal 22 al 28 luglio

CM2/1962-93, *Réunion restreinte à l'occasion de la 88e session du Conseil de la CEE*, Bruxelles, documenti dal 3 dicembre al 5 dicembre 1962

CM2/1962-973, *Représentation de la République de l'Espagne auprès de la CEE/CEEA*, Bruxelles, documenti dal 28 febbraio al 6 agosto

CM5/ADH-00039/023, *Les négociations concernant les produits agricoles de la zone tempérée. Période de transition spéciale pour l'agriculture*, 14/02/1962, Bruxelles

- **Fondo del Ministero degli Affari Esteri francese**

MAEF-15.69, *Entretiens franco-espagnols*, incontro tra il Generale Chales de Gaulle e M. Castiella, Parigi, documenti del 16 novembre 1961

MAEF-9.55, *Entretiens franco-espagnols*, incontro tra il Generale Chales de Gaulle e M. Castiella, Parigi, documenti del 5 settembre 1959

- **Fondo del Movimento Europeo**

ME-2159, Relations entre le ME et des associations et personnalités en Espagne, notamment avec le Conseil fédéral espagnol, documenti dal 1960 al 1961

- **Fondo dell'Assemblea Parlamentare Europea e del Parlamento Europeo nel periodo precedente all'introduzione dell'elezione diretta**

PE0-3922, *Esame dei documenti di lavoro di Birkelbach sui problemi relativi all'adesione dei paesi terzi alla CEE*, 10 novembre 1961, Bruxelles

PE0-3923, *Esame dei documenti di lavoro di Birkelbach sui problemi relativi all'adesione dei paesi terzi alla CEE*, 22 novembre 1961, Bruxelles

PE0-3924, *Esame e adozione del progetto del Rapporto Birkelbach sugli aspetti politici e istituzionali dell'adesione di Stati terzi alla CEE*, 1° dicembre 1961, Bruxelles

PE0-3925, *Esame e adozione del progetto del Rapporto Pleven sulle raccomandazioni da presentare all'Assemblea sul progetto di unione degli Stati europei*, 12 dicembre 1961, Bruxelles

PE0-3926, *Proseguimento dell'esame e adozione del progetto del Rapporto Birkelbach sugli aspetti politici e istituzionali dell'adesione alla Comunità*, 19 dicembre 1961, Bruxelles

PE0-5163, Willi Birkelbach, *Interrogazione orale n. 2, Domanda del Governo spagnolo per l'apertura di negoziati tra la Spagna e la CEE*, 20 febbraio 1962, Bruxelles

PE0-5163, *Risposta del Consiglio della Comunità Economica Europea all'interrogazione orale n. 2*, 6 marzo 1962, Bruxelles

PE0-248, *Les aspects politiques et institutionnels de l'adhésion ou de l'association à la Communauté (Willi Birkelbach)*, documenti dal 10 novembre 1961 al 15 gennaio 1962, Bruxelles

PE0-249, *Les aspects politiques et institutionnels de l'adhésion ou de l'association à la Communauté (Willi Birkelbach)*, documenti dal 10 novembre 1961 al 15 gennaio 1962, Bruxelles

PE0-401, *La politica regionale nella CEE (Willi Birkelbach)*, documenti dal 1° gennaio 1963 al 21 gennaio 1964, Bruxelles

APE/1961, *Discussioni*, Assemblea Parlamentare Europea, 1961-1962, volume 2, pg. 57, relazione di Willi Birkelbach di fronte alla Assemblea Parlamentare Europea, seduta di martedì 23 gennaio 1962

APE/1961, *Discussioni*, Assemblea Parlamentare Europea, 1961-1962, volume 1, pg. 197, mozione socialista contro la risposta alla lettera del Ministro spagnolo Castiella

APE/1961, *Discussioni*, Assemblea Parlamentare Europea, 1961-1962, volume 2, pg 89, Interrogazione orale sull'apertura dei negoziati con la Spagna, intervento dell'Onorevole Willi Birkelbach

- **Fondo della Direzione Generale dei servizi di ricerca parlamentare europea**

CPPE-2185, ritagli di giornale raccolti dalla *Direction de la Documentation parlementaire et de l'information*, Umberto Stefani, *Anche la Spagna ha richiesto l'associazione al M.E.C.*, in *Corriere della Sera* del 10/02/1962

CPPE-2185, ritagli di giornale raccolti dalla *Direction de la Documentation parlementaire et de l'information*, *Renovation*, in *The Economist* del 17/02/1962

CPPE-2185, ritagli di giornale raccolti dalla *Direction de la Documentation parlementaire et de l'information*, Edwin L. Dale Jr., *Spain asks link with trade bloc as an associate*, nel *New York Times* del 10/02/1962

CPPE-2187, ritagli di giornale riguardanti la Spagna, dal 27 gennaio 1962 all'11 dicembre 1964

- **Fondo dell'Associazione Europea del Libero Scambio (EFTA)**

EFTA(1961)131-172, item 2, accordo di associazione tra Grecia e Comunità Economica Europea del 9 luglio 1961

2. FONTI DOCUMENTARIE EDITE

Foreign Relations of the United States, 1947, The British Commonwealth; Europe, Volume III, Washington, United States Government Printing Office, 1972, documento n° 735, 24 ottobre 1947

Lettera di Fernando Castiella, Ministro per gli Affari esteri, a Maurice Couve de Murville, Presidente del Consiglio dei Ministri della Comunità Economica Europea del 9 febbraio 1962, consultabile a Madrid, presso il Ministero della Cultura, *Archivo General de la Administración*, casella 54/16413.

3. MONOGRAFIE

Areilza José Maria, *Memorias exteriores, 1947-1964*, Barcellona, Planeta, 1984

Bassols Jacas Raimundo, *España y Europa durante el franquismo*, in *Historia contemporánea*, numero 30 (volume speciale dedicato al Franchismo, politica estera e memoria storica), 2005

Castiella Fernando María, *Política exterior de España: Discurso de Castiella en la Universidad de Georgetown*, Madrid, 1960

Maria Elena Cavallaro, *La Spagna oltre l'ostacolo. La transizione alla democrazia: storia di un successo*, Torino: Rubbettino Editore, 2012

Crespo MacLennan Julio, *Spain and the Process of European Integration, 1957-85. Political Change and Europeism*, London, Palgrave, 2010

Eguidazu Fernando, Fernández Pulgar Carlos, Florensa Senén, Viñas Ángel e Viñuela Julio, *Política comercial exterior de España (1931-1975)*, Madrid, Banco Exterior de España, 1979

Espadas Manuel, *Franquismo y política exterior*, Madrid, Rialp, 1988

Fernández Soriano Víctor, *Las Comunidades Europeas frente al franquismo: problemas políticos suscitados por la solicitud española de negociaciones de 1962*, in *Cuadernos de Historia Contemporánea*, vol. Numero 32, 2010

Fernández Soriano Víctor, *La CEE face à l'Espagne franquiste. De la mémoire de la guerre civile à la construction politique de l'Europe*, in

Vingtième Siècle. Revue d'histoire, Presses de Sciences Po, aprile 2014, numero 108

Fernández Soriano Víctor, *Le fusil et l'olivier. Les droits de l'Homme en Europe face aux dictatures méditerranéennes (1949–1977)*, Bruxelles, Éditions de l'Université de Bruxelles, 2015

García Crespo Guillermo, *El precio de Europa. Estrategias empresariales ante el Mercado*

Común y la Transición a la democracia en España (1957–1986), Granada, Comares, 2019

Griffiths Richard T. e Ward Stuart, *Courting the Common Market: The First Attempt to Enlarge the European Community 1961–63*, Londra, Lothian, 1996

Guirao Fernando, *Spain and the Reconstruction of Western Europe, 1945-57. Challenge and Response*, Londra, Palgrave Macmillan, 1998

Guirao Fernando, *The European rescue of the Franco regime*, Oxford, Oxford University Press, 2021

Juliá Santos, *Un Siglo de España. Política y sociedad*, Madrid, Marcial Pons, 1999

Kaiser Wolfram, *Challenge to the community: the creation, crisis and consolidation of the European Free Trade Association, 1958-72*, in *Journal of European Integration History*, volume 3, numero 1, 1997

La Porte María Teresa, *La política europea del régimen de Franco 1957–1962*, Pamplona, EUNSA, 1992.

Liedtke Boris N., *International Relationship between the U.S. and Spain 1945-1953: Economics, Ideology and Compromise*, Londra, ProQuest LCC, 2014

Lobejón Luis Fernando, *España en el comercio este-oeste, 1961–1991*, Valladolid, Universidad de Valladolid, 1999

López Rodó Laureano, *Memorias*, Barcelona, Plaza & Janés, 1990

Ludlow N. Piers, *The European Community and the Crises of the 1960s. Negotiating the Gaullist challenge*, New York, Routledge, 2006

Martínez Lillo Pedro, *La diplomacia española y el Plan Marshall en el marco de las relaciones hispano-francesas (Junio 1947-abril 1948)*, in *Cuadernos de Historia Contemporánea*, no. 18, 1996

Milward Alan, (con l'assistenza di George Brennan e Federico Romero), *The European Rescue of the Nation-State*, Londra, Routledge, 1992

Moreno Juste Antonio, *Franquismo y construcción europea (1951–1962). Anhelos, necesidad y realidad de la aproximación a Europa*, Madrid, Tecnos, 1998

Muns Joaquín, *Historia de las relaciones entre España y el Fondo Monetario Internacional 1958–1982. Veinticinco años de economía española*, Madrid, Alianza, 1986

Otero Maruja, *L'Algérie dans les relations franco-espagnoles, 1954-1964*, Parigi, Institut d'Études Politiques de Paris, 1996

Pack Sasha, *Tourism and Dictatorship: Europe's Peaceful Invasion of Franco's Spain*, New York, Palgrave, 2006

Pardo Sanz Rosa, *Fernando M^a Castiella nella Revista Historia Contemporánea*, numero 15, Bilbao, 1996

Pardo Sanz Rosa, *La etapa Castiella y el final del Régimen* in J. Tussel, J. Avilés e R. Pardo, *La política exterior de España en el siglo XX*, Madrid, Biblioteca Nueva-UNED, 2000

Powell Charles, *España en Europa: de 1945 a nuestros días*, in *Ayer* - No. 49, *La política exterior de España en el siglo XX*, 2003

Powell Charles, *La larga marcha hacia Europa: España y la Comunidad Europea, 1957-1986*, Madrid, Real Instituto Elcano, 2014

Sánchez Recio Glicerio, *Católicos y tecnócratas al servicio del régimen. La ampliación del personal político* in Abdón Mateos López, *La España de los cincuenta*, Madrid, Eneida, 2008

Satrústegui Joaquín et al, *Cuando la transición se hizo posible: el «Contubernio de Múnich»*, Madrid, Tecnos, 1993

Schopflin George A., *EFTA: The Other Europe*, in *International Affairs (Royal Institute of International Affairs 1944-)*, volume 40, numero 4, 1964

Senante Berendes Heidy Cristina, *España ante la integración europea (1962-1967): el largo proceso para la apertura de negociaciones*, Alicante, Biblioteca Virtual Miguel de Cervantes, 2002

Shneidman J. Lee, *Spain and Franco, 1949–59: Quest for International Acceptance*, New York, Facts on File, 1973

Thiemeyer Guido, *The failure of the Green Pool and the success of the CAP: long term structures in European agricultural integration in the 1950s and 1960s*, in Kiran Klaus Patel, *Fertile Ground for Europe? The History of European Integration and the Common Agricultural Policy since 1945*, Baden-Baden, Nomos, 2009

Thomas Daniel C., *Constitutionalization through Enlargement: the Contested Origins of the EU's Democratic Identity*, in *Journal of European Public Policy*, diciembre 2006

Trouvé Matthieu, *L'Espagne et l'Europe. De la dictature de Franco à l'Union européenne*, Bruxelles, Peter Lang, 2008

Urigüen López de Sandalio Natalia, "La comedia de la promiscuidad". *El IV congreso del Movimiento europeo y sus consecuencias para los demócrata cristianos españoles*, pg. 68, dal *Cuadernos de Pensamiento*, numero 31 (numero speciale sull'Europa), 2018

Varsori Antonio, *Storia internazionale. Dal 1919 a oggi*, Bologna, Il Mulino, 2015

Zaratiegui Jesus, *Una Europa para dos Espanas. Primeros pasos hacia la integracion (1957-1963)*, Pamplona, Ediciones Universidad de Navarra, 2010

Zaratiegui Jesus, *El Europeísmo como arma de oposición al Franquismo (1956-1962)*, in *Historia y Política*, Madrid, numero 32

4. ARTICOLI

Gomez Tello José Luis, *Entre la utopía y el idealismo*, in *Arriba* del 27 marzo 1957

5. SITOGRAFIA

Maurice Macmillan, *Rapport sur la politique générale du Conseil de l'Europe avec un mémorandum sur les aspects juridiques de la neutralité in Assemblée Consultative, Quatorzième session ordinaire (Première partie)* 15 - 18 maggio 1962, *Documents de séance*, documento 1420, Strasburgo, consultabile presso <https://pace.coe.int/en/files/1746> (ultimo accesso 06/06/2023)

Harry S. Truman, *The President's News Conference* del 23 agosto 1945, ultimo accesso 19 dicembre 2022, <https://www.trumanlibrary.gov/library/public-papers/107/presidents-newsconference>

Risoluzione 39 del 12 dicembre 1946 dell'Assemblea Generale della Nazioni Unite, ultimo accesso 20 dicembre 2022, <http://www.worldlii.org/int/other/UNGA/1946/74.pdf>