

# *El imposible mercado común ibérico: la tecnocracia peninsular ante el desafío europeo (1968-1974)\**

*Ángeles González*

Universidad de Sevilla

*Resumen:* La sintonía, personal e ideológica, entre Marcelo Caetano, presidente del Consejo de Ministros, y Laureano López Rodó, ministro-comisario del Plan de Desarrollo, abrió una fase inédita en las relaciones peninsulares a partir de 1968. La aplicación de políticas económicas similares, orientadas a preservar los principios fundamentales que sustentaban los regímenes autoritarios, operó, igualmente, como instrumento de acercamiento a la CEE. Un objetivo común que indujo renovada fuerza al proyecto de un mercado común ibérico, entendido como respuesta al reto que comportaba la integración europea.

*Palabras clave:* dictadura, tecnocracia, liberalización, cooperación económica, integración europea.

*Abstract:* The agreement, personal and ideological, between Marcelo Caetano, President of Council of Ministers since 1968, and Laureano Lopez Rodó, minister-Secretary of the Development Plant, opened an unprecedented phase in the peninsular relations. The application of similar economic politics, designed to preserve the core principles which underpinned the authoritarian regimes, they operated in the same manner as the key of approach to the CEE. A common objective which led renewed energy to the project of a Common Iberian Mar-

---

\* Este trabajo se inserta dentro del Proyecto de Investigación HAR2011-27460, «La transición ibérica: Portugal y España. El interés internacional por la liberalización peninsular (1968-1978)».

ket, understood as response to the challenge that was enduring the European integration.

*Keywords:* dictatorship, technocracy, liberalization, economic cooperation, European integration.

Una calculada y recelosa distancia ha caracterizado históricamente las relaciones entre los Estados que conforman la península ibérica. El temor a ser engullidos por el vecino poderoso, a perder su independencia e identidad como sociedad distinta y diferenciada en el caso de Portugal, y el menosprecio —mezcla de ignorancia y sentimiento de superioridad—, en el de España, se concretaron en una misma política de «espaldas vueltas». La frontera que separaba a ambas sociedades resultó «más alta que los Pirineos», fruto como era de «siglos de hostilidad, siglos de recelo, siglos de incompreensión, siglos de ambiciones y miedos». Y, sin embargo, añadía Claudio Sánchez Albornoz, «también hay un hilo invisible que nos une, que nos aprieta a los dos»<sup>1</sup>. Ese hilo invisible, entretejido por Marcello Caetano y Laureano López Rodó, pareció adquirir cierta consistencia de urdimbre a partir de 1968.

Catedráticos ambos de Derecho Administrativo y amigos desde mediados de los años cuarenta, coincidieron en el desempeño de puestos de poder. Presidente del Consejo de Ministros tras la enfermedad de Salazar, el primero; ministro comisario del Plan de Desarrollo, el segundo, ambos llevaron a la práctica políticas similares. Bajo el lema elaborado por Caetano, *Renovación en la Continuidad*, e igualmente aplicable al proyecto de López Rodó para la institucionalización del franquismo, emprendieron la tarea de racionalizar y modernizar las estructuras políticas, administrativas y económicas de las dictaduras ibéricas con una orientación firmemente conservadora<sup>2</sup>. Su adscripción a un mismo universo ideológico, un tradi-

---

<sup>1</sup> Claudio SÁNCHEZ ALBORNOZ: *Mi testamento histórico-político*, Barcelona, Planeta, 1975, p. 195.

<sup>2</sup> Luís REIS TORRAL: «Marcello Caetano antes do Marcelismo», *Espacio, Tiempo y Forma*, serie 5, Historia Contemporánea, 19 (2007), pp. 49-73; José Manuel TAVARES CASTILHO: *Marcello Caetano: Uma biografia política*, Coimbra, Almedina, 2012, p. 20, y Antonio MAS CAÑELLA: *Laureano López Rodó. Biografía política de un ministro de Franco (1920-2000)*, Madrid, Biblioteca Nueva, 2011. Significativamente la

cionalismo de fuerte inspiración católica, y una similar concepción pragmática de la acción política, concebida como gestión tecnocrática, cimentaron una sintonía que indujo una apuesta de futuro semejante para sus respectivos países. La aplicación de políticas moderadas y flexibles que posibilitasen la adaptación del entramado dictatorial a las expectativas de sus compatriotas y a la oleada general de prosperidad y bienestar del que gozaban las sociedades del mundo occidental desde los años cincuenta<sup>3</sup>.

Dicho de otro modo, perseguían dotar a los regímenes autoritarios de fuentes inéditas de legitimidad, distintas a las viejas legitimaciones de raigambre carismática o tradicional y conforme a los criterios weberianos de legitimidad racional, dependientes de la institucionalización del progreso científico y técnico en sociedades en proceso de modernización. La razón técnica, concebida como mecanismo esencial para la racionalización del sistema político y medio para generar una mejora efectiva del nivel de vida de sus nacionales, tenía evidentes implicaciones ideológicas y políticas. Sobre esa general prosperidad, Caetano y López Rodó entendían que portugueses y españoles forjarían sentimientos de satisfacción y lealtad hacia el marco institucional vigente, de modo que el imperativo científico y técnico venía a avalar, desde la perspectiva de su eficiencia económica y de su eficacia social, la preservación de las dictaduras<sup>4</sup>. En consonancia con este planteamiento, conviene su-

---

prensa portuguesa definió el gobierno de Carrero Blanco con la expresión «Evolução na continuidade», *Expresso*, 16 de junio de 1973.

<sup>3</sup> Marcelo CAETANO: *Testimonio*, Madrid, Paraninfo, 1975, p. 121; Antonio MAS CAÑELLA: *Laureano López Rodó...*, p. 22, y Pedro Carlos GONZÁLEZ CUEVAS: «La derecha tecnocrática», *Historia y Política*, 18 (2007), pp. 23-48. Un esfuerzo necesariamente mayor en Portugal puesto que su renta per cápita era, en los años sesenta, dos tercios de la española. Véase Gosta ESPING-ANDERSEN: «Budgets and democracy: towards a welfare state in Spain and Portugal, 1960-1986», en Ian BUDGE y David MCKAY (eds.): *Developing Democracy: Comparative Research in Honour of J. F. P. Blondel*, Londres, Sage, 1994, p. 119. Disparidad que se mantenía a comienzos de los años setenta. Eric M. BAKLANOFF: *La transformación económica de España y Portugal (la economía del franquismo y del salazarismo)*, Madrid, Espasa Calpe, 1980, p. 247. Cfr. Eloy FERNÁNDEZ CLEMENTE: «Problemas y ritmos de la modernización económica peninsular en el siglo XX», *Ayer*, 37 (2000) pp. 203-206.

<sup>4</sup> Max WEBER: *El político y el científico*, Madrid, Alianza, 1975, p. 85, y Jürgen HABERMAS: *Ciencia y técnica como «ideología»*, Madrid, Tecnos, 1994, pp. 53-112. Los objetivos, más políticos que económicos, de los planes y el formidable po-

brayarlo ya, en el binomio convertido en lema de su gestión política —*Renovación en la Continuidad*— había mucho más de la segunda que de la primera<sup>5</sup>.

Esa modernización se sustentó en un pilar fundamental, el llamado desarrollismo que, diseñado y ejecutado por una nueva generación de políticos tecnócratas, identificaba crecimiento económico con industrialización y se encaminaba hacia un horizonte claro, aunque de travesía incierta y problemática: el reconocimiento de la europeidad de los pueblos ibéricos. En otras palabras, la integración en la entonces Comunidad Económica Europea. Meta final, *sine die* ante las dificultades derivadas de la naturaleza no democrática de sus regímenes, y, al mismo tiempo, incentivo para la modernización, la futura adhesión —conforme a una visión reductora que enfatizaba el componente económico del proyecto comunitario y obviaba su dimensión política— operó como argumento fuerte en las relaciones entre España y Portugal. Faro que alumbró, en ambos, el proyecto de una cooperación en todos los ámbitos —diplomático, técnico, cultural y, sobre todo, económico— que podría facilitar el logro de, cuando menos, dos objetivos primordiales: la creación de una zona de libre cambio peninsular —que podría incluir toda Latinoamérica más los territorios africanos— susceptible de eludir los riesgos de asfixia y estancamiento que comportaba la integración europea para sus economías. De manera complementaria, la configuración de un bloque político que les proporcionaría una cierta proyección internacional autónoma y fortalecería su posición de cara a la CEE.

Conviene tener en cuenta, no obstante, que ese común objetivo, en su doble vertiente, modernizadora y europeísta, se llevó a cabo en contextos diferentes. Las nuevas directrices economi-

---

der que acumuló López Rodó en Manuel Jesús GONZÁLEZ: «La economía española desde el Plan de Estabilización de 1959 hasta la transición política», en *Historia económica de España. Siglos XIX y XX*, Barcelona, Galaxia Gutenberg-Círculo de Lectores, 1999, pp. 709-714, y Fabián ESTAPÉ y Mercé AMADO: «Realidad y propaganda en la planificación indicativa en España», en *España bajo el franquismo*, Barcelona, Crítica, pp. 206-214.

<sup>5</sup> Hipólito DE LA TORRE: «Marcello Caetano: últimas razones del Estado Novo», *Espacio, Tiempo y Forma*, serie 5, Historia Contemporánea, 19 (2007), pp. 84-91, y Laureano LÓPEZ RODÓ: *Memorias. El principio del fin*, Barcelona, Planeta, 1992, p. 149.

cas, en el caso de España, fueron aceptadas, aunque a regañadientes, por el general Franco y, salvo en sectores minoritarios nostálgicos de la autarquía, no generaron actitudes de rechazo en las elites dictatoriales. La hegemonía política de sus inspiradores ciertamente generó situaciones conflictivas, especialmente entre tecnócratas y falangistas, pero éstas se resolvieron claramente a favor de los primeros en 1969<sup>6</sup>. En Portugal, por el contrario, las políticas europeístas y liberalizadoras suscitaron la oposición de los sectores tradicionalistas para los que el imperio era parte esencial, irrenunciable, de la nación. Encabezados por el presidente de la República, Américo Thomas, y bajo el liderazgo del exembajador de Asuntos Exteriores Alberto Franco Nogueira, rechazaron la liberalización y la apertura al exterior por el riesgo que, a su juicio, implicaban para la integridad e independencia de la patria. Una amenaza que provenía de la CEE, en la medida que la aproximación a los mercados europeos se traduciría en colonización. También del secular enemigo, España, en cuyo seno Portugal quedaría —vía Europa— finalmente subsumido y diluido.

La hostilidad de los integracionistas no fue el único obstáculo a la aplicación de las políticas diseñadas por los tecnócratas. Mayor relevancia tuvo la limitada capacidad de gobernar de Caetano, heredero de una estructura decisoria bicefálica, frágil y asentada en un juego de delicados equilibrios que nunca lograría reformar, ni tan siquiera controlar. Dichas insuficiencias y contradicciones derivaban del peculiar sistema político portugués, pero también de las propias carencias y ambigüedades de Caetano. Incapaz de cortar el nudo gordiano en que se había convertido el dilema Europa-África, su propósito —*motu proprio* aunque estimulado por los integracionistas— de proseguir la guerra en las colonias se revelaría un empeño en abierta contradicción con la tarea de modernizar la economía<sup>7</sup>.

---

<sup>6</sup> Manuel Jesús GONZÁLEZ: *La economía política del franquismo (1940-1970). Dirigismo, mercado y planificación*, Madrid, Tecnos, 1979, pp. 172-174, y Pablo HISPÁN IGLESIAS DE USSÉL: *La política en el régimen de Franco entre 1957 y 1969. Proyectos, conflictos y luchas por el poder*, Madrid, CEPC, 2006.

<sup>7</sup> Philippe C. SHMITTER: *Portugal: do autoritarismo a democracia*, Lisboa, ICS, 1999, p. 201, y José Manuel TAVARES CASTILHO: *A idea de Europa no Marcelismo (1968-1974)*, Lisboa, col. Parlamento, 2000, pp. 55-57.

## Los tecnócratas y el mercado común ibérico

La afinidad entre Caetano y López Rodó en lo referente a la aplicación de políticas liberalizadoras, que no liberales, y a la integración europea era asunto que venía de tiempo atrás, desde los años cincuenta<sup>8</sup>, aunque su materialización se produjera en momentos distintos. El grave deterioro de la economía española a finales de 1956 y la mayor versatilidad de Franco se saldaron con la formación de un nuevo gobierno del que pasaron a formar parte jóvenes tecnócratas y, con ellos, una estrategia de crecimiento alternativa a la autarquía. La aceptación del mercado y la liberalización operarían a partir de 1959 como piezas clave de la política económica. Un giro de timón que, pese al protagonismo que los tecnócratas otorgaban a la iniciativa privada, estaba condicionado por la intervención y el dirigismo del Estado articulado, a partir de 1964, a través de los Planes de Desarrollo, diseñados por López Rodó bajo la influencia del modelo planificador francés e inspirado en las experiencias de la ordenación centralizada lusa<sup>9</sup>. En Portugal, las tentativas de Caetano, por aquel entonces ministro de la Presidencia, para abandonar la autarquía e introducir políticas liberalizadoras colisionaron con la rigidez de Salazar, para quien implicaban un riesgo cierto de desnaturalización del régimen y de la propia sociedad portuguesa<sup>10</sup>.

Apartado de la política activa desde 1958, Caetano siguió de cerca el despliegue del modelo de crecimiento español<sup>11</sup> y, a la vista

---

<sup>8</sup> José María BRANDÃO DE BRITO: «La economía: del salazarismo a la Comunidad Europea», en *Portugal Contemporáneo*, Madrid, Sequitur, 2000, pp. 102-103, y Fernanda ROLLO: «Marcello Caetano: política económica e modernização», *Espacio, Tiempo y Forma*, serie 5, Historia Contemporánea, 19 (2007) p. 123.

<sup>9</sup> Antonio CAÑELLAS MAS: *Laureano López Rodó...*, pp. 186-187, y Joseba DE LA TORRE: «¿Planificando a la francesa? El impacto exterior en el desarrollismo», en Joseba DE LA TORRE y Mario GARCÍA ZÚNIGA (eds.): *Entre el mercado y el Estado. Los planes de desarrollo durante el franquismo*, Pamplona, Universidad Pública de Navarra, 2009, pp. 70-71.

<sup>10</sup> Todavía en 1968, en una entrevista a *Diário de Notícias*, Salazar afirmó que «Portugal nunca enveredaria pelo mesmo caminho da Espanha, para não tener que pagar com a “descharacterização” o preço do progresso» («A diplomacia do futuro», *Jornal Novo*, 27 de mayo de 1975).

<sup>11</sup> Carta de Marcelo Caetano a Laureano López Rodó, 22 de enero de 1963,

de sus éxitos, se aprestó a seguir la misma senda desarrollista una década más tarde. El «novo estilo de Caetano», representativa del acceso al poder de una «nueva generación de dirigentes que, sorprendentemente, se interesa por la política y por la economía»<sup>12</sup>, dio comienzo una vez que, en la primavera de 1969, el presidente del Consejo de Ministros formó su primer gobierno. Acorde con sus propósitos modernizadores, los tecnócratas pasaron a formar parte de su equipo económico, si bien, a diferencia de sus homólogos españoles, no desempeñaron carteras ministeriales, sino secretarías y subsecretarías de Estado: Xavier Pintado, Comercio; Rogério Martins, Industria, y Vasco Leónidas, Agricultura, dependientes del ministro de Economía y Finanzas, João Dias Rosas. La planificación económica fue confiada a João Salgueiro, subsecretario adscrito a la Presidencia del Consejo. Todos ellos grandes admiradores del modelo español y, de forma acusada en el caso de Martins, defensores de un «europeísmo vía España»<sup>13</sup>.

El ejecutivo luso desplegó una política de acercamiento al país vecino que encontró una más que favorable acogida. En realidad, los tecnócratas españoles apremiaban a sus homólogos del otro lado de la frontera para acelerar la cooperación y lograr una mayor complementariedad de sus procesos de desarrollo. Se trataba, según las conversaciones de López Rodó con Dias Rosas y su equipo económico, de un programa de largo alcance sustentado en una cierta coordinación entre el Plan de Fomento portugués (1968-1973) y el Plan de Desarrollo español (1968-1972) con el objetivo de reducir la competencia de sus respectivos productos de exportación, en esencia, los mismos, en los mercados internacionales. La progresiva armonización de las políticas comerciales y de precios para las pro-

---

Archivo General de la Universidad de Navarra (en adelante AGUN), Fondo personal Laureano López Rodó.

<sup>12</sup> *Handelsblatt*, 10 de septiembre de 1968.

<sup>13</sup> Carta del embajador José Antonio Giménez Arnau al ministro de Asuntos Exteriores Gregorio López Bravo, 9 de octubre de 1970: «Mergulhei na obra de construção do futuro económico, social e político de España e pude apreender melhor a inteligência, generosidade e grandeza de alma, mes a mes, ano a ano, ese esforço de todo um povo», citado en José FREIRE ANTUNES: *Os espanhóis e Portugal*, Lisboa, Sociedade Editorial, 2003, p. 158, y carta de João Salgueiro a Laureano López Rodó, 9 de agosto de 1970, AGUN, Fondo personal Laureano López Rodó, citado en Rogério MARTINS: *Caminho de País Novo*, Lisboa, Gris Impresores, 1970, p. 123.

ducciones agrícolas comunes y la especialización de acuerdo a las ventajas comparativas de cada país se complementarían, en el dominio industrial, con una estrecha cooperación en sectores punteros (construcción y reparación naval, máquinas-herramienta, electrodomésticos y electrónica), la mejora de las comunicaciones, el fomento de los intercambios culturales y del turismo<sup>14</sup>.

Fórmulas similares de cooperación e incluso la idea de un mercado común ibérico se habían planteado ya desde 1957 como respuesta idónea al desafío que comportaba la creación de la CEE, pero ninguna tuvo resultados positivos a excepción de la creación, en España, de una Comisión Interministerial para el estudio del mercado común ibérico, por demás inoperante, y la firma de varios acuerdos bilaterales de carácter técnico, objetivos limitados y, a la postre, pocos beneficios<sup>15</sup>. A lo largo de los sesenta, en realidad, las relaciones entre los dos países se enfriaron, corolario lógico de la orientación decididamente europeísta de la diplomacia española frente a la desconfianza de Salazar que, volcado en la defensa del imperio, abocó a Portugal al aislamiento internacional y, posiblemente también, al alejamiento de la política activa del principal valedor de España en el ejecutivo luso, Caetano. A partir de 1969, la afinidad, personal y política, entre los respectivos equipos económicos gubernamentales alentó la convicción de que sería posi-

---

<sup>14</sup> Memorándum de López Rodó al presidente del Consejo de Ministros de Portugal, 9 de junio de 1969, y carta de Laureano López Rodó a Marcelo Caetano, 21 de junio de 1969, Arquivo Nacional da Torre do Tombo (en adelante ANTT), Arquivo Marcello Caetano. Poco después López Rodó sugirió un primer contacto entre el ministro de Industria hasta 1969, López Bravo, y Rogério Martins para «conocer cuanto antes las posibilidades de cooperación industrial luso-española en reparación y construcción naval. Tenemos un importante proyecto para instalar una planta de reparaciones navales y pensar que antes de llevarlo a cabo deberíamos entrar en contacto con vosotros con el fin de no duplicar esfuerzos». Carta de Laureano López Rodó a Rogério Martins, 21 de julio de 1969, ANTT, Arquivo Marcello Caetano.

<sup>15</sup> Ese año Pedro Gual Villalbí, ministro sin cartera, celebró una entrevista con Marcelo Caetano, entonces ministro de la Presidencia, para tratar sobre las relaciones económicas entre los dos países y de los dos con el Mercado Común. Véase CESAR DE OLIVEIRA: *Cem anos nas relações luso-espanholas. Política e economia*, Lisboa, Cosmos, 1995, p. 160; María Teresa LA PORTE: *La política europea del régimen de Franco (1957-1962)*, Pamplona, Eunsa, 1992, y Juan Carlos JIMÉNEZ REDONDO: *El ocaso de la amistad entre las dictaduras ibéricas, 1955-1968*, Mérida, UNED, 1996, pp. 141-165.



ble un «entendimiento pleno y una cooperación lo más amplia posible» que permitiera un crecimiento coordinado, complementario y armónico que beneficiara a ambas partes y, también, facilitara la formación de un bloque único ante la Europa comunitaria<sup>16</sup>.

Necesariamente, ese entendimiento requería el concurso del mundo de los negocios, de manera que los tecnócratas portugueses llevaron a cabo una intensa labor de pedagogía en los círculos empresariales sobre la necesidad de las políticas desarrollistas y de la cooperación económica con España para superar el atraso secular del país. Una tarea en la que Rogério Martins asumió un protagonismo destacado, como demostraría en el Coloquio de Política Industrial celebrado en febrero de 1970. Su discurso, muy crítico con las directrices económicas salazaristas que habrían de ser reemplazadas por una política industrial orientada hacia el exterior, proporcionó a los asistentes argumentos similares a los esgrimidos por sus colegas españoles en favor de un mercado ibérico:

«A pesar das dificuldades de trocas tradicionalmente existentes entre os dois países, poder-se-iam encontrar alguns casos em que se averiguassem hiatos que pudessem ser resolvidos por centros produtores portugueses. Isto permitiria certas especializações e quer a criação eventual de empresas mistas ibéricas quer acordos entre empresas já existentes»<sup>17</sup>.

Esa zona de libre cambio peninsular, añadía Martins, sería favorable en el corto y medio plazo a Portugal, habida cuenta del mayor grado de apertura de su economía. La diferencia existente entre los derechos arancelarios para la importación de productos industriales en Portugal (15 por 100) y en España (40 por 100) permitiría, por lo tanto, reducir el déficit de la balanza comercial lusa con relación al país vecino, aunque el mercado común ibérico acabaría siendo beneficioso para ambas partes en el largo plazo. De otro lado, en

---

<sup>16</sup> Declaraciones de Caetano citadas en Laureano LÓPEZ RODÓ: *Memorias...*, p. 41, y en «Portugal y España, unidas de cara a Europa», *Informaciones*, 9 de junio de 1969.

<sup>17</sup> Rogério MARTINS: *Caminho de país...*, p. 101. Véanse también las declaraciones de Martins al *Diário das Notícias*, 7 de abril de 1970: «Nosso trabalho será o de propor quadros claros dentro dos quais a livre iniciativa privada dos nossos países se possa exercer tomando como campo a área peninsular enquanto um todo».

opinión del secretario de Industria, el proyecto contaba con el beneplácito de Europa, «ansiosa por un entendimiento entre Portugal e a Espanha porque aumentava a racionalidade económica», tanto como de los industriales franceses y alemanes, deseosos de un «entendimiento para poderem planificar os suos investimentos na Península Ibérica»<sup>18</sup>.

Esa pedagogía obtuvo éxito en ciertos sectores de las elites económicas, pero también suscitó la oposición de los ultramarinistas y de grandes grupos financieros y empresas vinculadas a los mercados coloniales o dependientes de la protección del Estado<sup>19</sup>. Ese disenso afloró con inesperada radicalidad, precisamente, durante la estancia que Rogério Martins realizó en España a comienzos de abril de 1970 para preparar la inminente visita de Caetano a Madrid. El cordial desarrollo del encuentro, en el que los anfitriones plantearon la creación de una zona de libre cambio peninsular<sup>20</sup>, se vio empañado por el discurso de Franco Nogueira en la Asamblea Nacional contra la política europeísta, tachada de ilusoria, y de acercamiento a España, enemigo impenitente de Portugal:

«... A integração económica da Europa é um mito, como é um mito a sua unidade política [...] Porque continuamos a não ter na Europa nenhum interesse vital a proteger, salvo quanto à Espanha; mas quanto a esse não é a Europa que nos ajudaria a defendê-lo, se por simple hipótese fosse ofendido;

---

<sup>18</sup> José DA SILVA LOPES: *A economia portuguesa desde 1960*, Lisboa, Gradiva, 1996, y carta de Rogério Martins a Marcelo Caetano, 8 de abril de 1970, ANTT, Archivo Marcello Caetano.

<sup>19</sup> Elites encuadradas en el *lobby* colonial del que formaban parte dos de los grandes grupos económicos, Espiritu Santo y Banco Nacional Ultramarino, y en el *lobby* del condicionamiento industrial. Véanse José Manuel TAVARES CASTILHO: «O Marcelismo e a construção europeia», *Penélope. Revista de História e ciências sociais*, 18 (1997), pp. 81-86, y Tiago FERNANDES: *Nem ditadura, nem revolução. A ala liberal e o Marcelismo (1968-1974)*, Lisboa, Dom Quixote, 2006, p. 85.

<sup>20</sup> «En todas las subcomisiones de trabajo en que se fraccionaron las delegaciones, el ambiente es inesperadamente mejor del que yo había previsto [...] En todas las sesiones las ideas de la más completa reciprocidad en la especialización de las producciones fueron aceptadas por los españoles como las expresadas por nosotros». Carta de Rogério Martins a Marcelo Caetano, 8 de abril de 1970, ANTT, Archivo Marcello Caetano. Véase también Rogério MARTINS, «Quem Domina a economia portuguesa», *Expresso*, 22 de septiembre de 1973.

[...] Há quem lance a ideia de um mercado comum ibérico. Mas temos de ver que enfare os dois territórios em que politicamente a Península está separada não há paralelismo de potencial, nem equilíbrio de recursos, nem equivalência de população, nem semelhança de áreas- e estas realidades indestrutíveis não podem ser apagadas por expressões verbais de amabilidade e cortesia - e uma tal construção económica arrastar-nos-ia, talvez lenta mas seguramente, para uma situação que nenhum de nós deseja. [...] Mas há ainda quem sustente entre nós que o segredo do nosso futuro está numa integração no Mercado Comum. Se o fizéssemos, nos termos em que a proposição nos é submetida, passaríamos a ser colonizados pela Europa, e depois a Europa colonizaria o ultramar português.

[...] De resto, repare-se que uma opção europeia nossa teria inevitavelmente de passar pela Espanha, com tudo o que isso implicaria»<sup>21</sup>.

Las críticas de Franco Nogueira a los tecnócratas y, por extensión, al presidente del Consejo de Ministros no dejaron de preocupar a López Rodó, inquieto ante la frágil posición de Caetano. Los riesgos que ésta comportaba para la cooperación peninsular alimentaban la desconfianza en determinados círculos políticos y diplomáticos españoles, entre los que se incluía el propio dictador, hacia la sinceridad de los políticos portugueses<sup>22</sup>. La firmeza del gobierno luso en la defensa de sus políticas frente a Franco Nogueira y el apoyo de los diputados del ala liberal, que celebraron la aproximación a Europa y, de manera explícita, la colaboración

---

<sup>21</sup> *Diário das Sessões*, Assembleia Nacional, X Legislatura, sesión 30, 8 de abril de 1970, pp. 569-572. Desde la embajada de España en Lisboa se informó que la actitud de Franco Nogueira obedecía «a posiciones particulares, tan particulares como son las de pertenecer al alto Consejo de Administración del Banco Espírito Santo y al Consejo de Administración de los Ferrocarriles del África Portuguesa». Véase Laureano LÓPEZ RODÓ: *Memorias...*, p. 33.

<sup>22</sup> Según comentó López Rodó a Martins: «Para muchos españoles persiste la idea de que hay una lucha de poder en Portugal entre el señor presidente y Franco Nogueira. [En España están] por un lado, los que piensan que la lucha por el poder no está terminada y que tal vez no vale hablar con un gobierno portugués que no se sabe si es el que quede en el poder dentro de algún tiempo. Por otro, los que desconfían y dicen que es una prueba de duplicidad portuguesa, por un lado, fingen una cosa y, por otro, preparan otra. *Entre los desconfiados se encuentran las personas de mayor relieve*. Intentando (Martins) que precisase mejor, (López Rodó) respondió que por naturaleza son muy desconfiados los políticos, los diplomáticos [...] y los gallegos». Véase carta de Rogério Martins a Marcelo Caetano, 10 de abril de 1970, ANTT, Archivo Marcello Caetano. La cursiva es nuestra.

con España<sup>23</sup>, apaciguaron esos temores y allanaron el camino para la visita de Caetano a Madrid. Durante su estancia, y sin mayores sobresaltos, se procedió a la renovación del Tratado de Amistad y No Agresión de 1939, se firmaron varios convenios de cooperación con carácter sectorial y un nuevo Protocolo, el tercero, que pretendía insuflar una vigorosa dimensión económica al viejo pacto militar y político.

El Protocolo, en realidad una declaración de intenciones redactada en términos imprecisos, convenía la celebración de reuniones anuales de los ministros de Asuntos Exteriores y la creación de una Comisión Plenaria Hispano-Portuguesa a la que se confió «el estudio de fórmulas de más estrecha cooperación económica con vistas a un desarrollo equilibrado, coordinado y armónico de las dos economías, teniendo en cuenta la actual evolución hacia grandes espacios económicos»<sup>24</sup>. La falta de concreción del texto, en el que no se mencionaba la creación de un mercado común ibérico, respondía, según la prensa española, a la imposibilidad de establecer una zona de libre cambio hasta tanto España no firmara el acuerdo comercial con la CEE y definiera su posición respecto a la EFTA, de la que Portugal era socio fundador.

Un periódico francés, basándose en informaciones proporcionadas por una «alta personalidad política española», difundió una versión diferente. El comunicado conjunto no reflejaba fielmente el contenido de las negociaciones, en las que se habrían logrado avances sustanciales en el ámbito de la cooperación económica, debido a la prudencia de Caetano, deseoso de no reactivar la hostilidad de los elementos «ultra». Una versión ratificada por el sigilo con el que, según Martins, los respectivos directores de planificación económica habían comenzado a «recolher números» de cara a la «hipótesis» de libre cambio y a la rapidez con que, a su regreso a

---

<sup>23</sup> José Manuel TAVARES CASTILHO: «O Marcelismo e a construção...», pp. 89-93. Véase la intervención de José Pedro Pinto Leite, *Diário das Sessões*, Assembleia Nacional, X Legislatura, sesión 34, 14 de abril de 1970, p. 671: «Espanha, pedra fundamental, tal como o Brasil, no tabuleiro da nossa política externa, e com a qual ha todo o interesse em reforçar o intercâmbio e não rejeitar, se tal fosse necessario, o recurso a multiplos formas de recuperação económica que entre os dos países amigos e uma fase idêntica de desenvolvimento se podem estabelecer».

<sup>24</sup> «Comunicado conjunto hispano-luso», *ABC*, 24 de mayo de 1970.

Lisboa, convocó a las grandes empresas para comunicarles los proyectos de cooperación propuestos<sup>25</sup>.

En cualquier caso, todo posible avance en la configuración de una zona de libre cambio —como subrayaron la prensa española y la diplomacia portuguesa— se hallaba supeditada a la firma del tratado de España con la CEE y al establecimiento de acuerdos con la EFTA. Una subordinación que se prolongaría en el tiempo, toda vez que, algunas semanas después, Portugal solicitó formalmente la apertura de negociaciones con la Comunidad.

### Amigos y rivales. La carrera hacia la CEE

Como es sabido, España y Portugal iniciaron una política de acercamiento a la Europa comunitaria en 1962, con nulo resultado a causa de la naturaleza dictatorial de sus sistemas políticos. Frente a la despreocupación hacia la CEE de Portugal, sustentada en los recelos de Salazar a todo esquema supranacional y en su pertenencia a la EFTA, el gobierno español logró en 1967, tras un prolongado periodo de conversaciones sobre la modalidad exacta de vinculación, la apertura de un proceso de negociaciones para el establecimiento de un acuerdo preferencial de comercio, prácticamente ultimado a finales de 1969<sup>26</sup>.

La avenencia española a un mero acuerdo comercial fue descartada, en enero de 1969, por la Comissão de Cooperaçao Económica Externa, dependiente del Ministerio de Asuntos Exteriores. En su opinión, un tratado de comercio bilateral entre Portugal y la CEE «nunca llevaría a resultados dignos de nota» e incluso podría pro-

---

<sup>25</sup> *Le Soir*, 26 de mayo de 1970, y carta de Rogério Martins a Marcelo Caetano, 19 de abril de 1970, ANTT, Arquivo Marcello Caetano.

<sup>26</sup> Raimundo BASSOLS: *España en Europa. Historia de la adhesión a la CE, 1957-1985*, Madrid, Estudios de Política Exterior, 1995, pp. 302-303; José CALVET DE MAGALHÃES: «Salazar e a Unidade Europeia», en Hipólito DE LA TORRE (coord.): *Portugal, España y Europa: cien años de desafío (1890-1990)*, Mérida, UNED, 1991, p. 142; Fernando GUIRAO: *Spain and the Reconstruction of Western Europe, 1945-1957. Challenge and Response*, Nueva York, St. Martin Press, 2003, p. 358, y Ana DEL HOYO BARBOLLA: «Las relaciones entre España y la CEE (1964-1967): un acercamiento con recelo, producto de la necesidad mutua», *Ayer*, 58 (2005), pp. 253-276.

vocar problemas dentro de la EFTA. El estudio concluía, en consecuencia, que Portugal —una vez que Francia había flexibilizado su postura sobre la ampliación comunitaria— debía situarse de manera que pudiera obtener beneficios de las posibilidades que ofrecerían las negociaciones de sus socios de la EFTA con la CEE<sup>27</sup>. En definitiva, debía abstenerse de cualquier decisión y aguardar a la evolución de los acontecimientos.

Pocas semanas después, sin embargo, la posición de Portugal hacia la integración europea conoció un significativo viraje. Alentada por su previsible alargamiento, los crecientes flujos migratorios hacia Europa, la relevancia de los intercambios comerciales con la CEE —superiores incluso a los desarrollados en el seno de la EFTA— y a la vista del ejemplo español, el gobierno envió, en febrero de 1969, un *aide-mémoire* en el que solicitaba el inicio de negociaciones conducentes a un acuerdo en el terreno comercial y de cooperación tecnológica y científica. El memorándum fue seguido, en marzo de 1970, por la creación de una Comissão de Estudos sobre a Integração Económica Europeia y, dos meses más tarde, por la remisión a Bruselas de la solicitud oficial de apertura de negociaciones<sup>28</sup>.

Acorde con la renovada amistad en las relaciones peninsulares y antes incluso de que dicha petición fuera cursada, la diplomacia lusa solicitó de España asesoramiento para el desarrollo de las conversaciones. La demanda fue atendida por el diplomático que había dirigido la parte técnica de las negociaciones con la CEE y que «más sabía de asuntos comunitarios», José Luis Cerón. La información proporcionada fue completa y exhaustiva, desde las razones que indujeron el rechazo a un acuerdo comercial clásico y la aceptación de un tratado preferencial hasta el exitoso procedimiento utilizado en el proceso negociador. Descrito por Cerón como la táctica de la «zanahoria» o del «terron de azúcar», consistió en la presentación de ofertas que pudieran suscitar interés y «codicia» en los socios comunitarios para las que se solicitaban contrapartidas no incluidas en el mandato del Consejo de Ministros de los Seis, de manera que se

---

<sup>27</sup> Nota sobre as conversações com o Mercado Comum, 9 de enero de 1969, AHD-MAE, PEA 605, Comissão Técnica do Cooperação Económica Externa.

<sup>28</sup> José CALVET DE MAGALHÃES: «Salazar e a Unidade...», p. 142, y António José TELO: «Portugal y la integración europea (1945-1974)», *Ayer*, 37 (2000), pp. 287-319, p. 314.

vieran inducidos a modificarlo para no perder las ventajas ofrecidas por España. Cerón comunicó, igualmente, la inviabilidad de los contactos directos e individuales con los socios comunitarios, que remitían siempre la discusión a Bruselas, si bien subrayó que la «política de pasillo» podía obtener resultados apreciables<sup>29</sup>.

La buena disposición española no mudó en colaboración durante el proceso negociador ni condicionó la estrategia de la delegación portuguesa, que afrontó las conversaciones con la CEE en un marco diferente y desde planteamientos sustancialmente distintos. Tal como expuso en el informe que, en septiembre de 1970, elevó al gobierno la Comissão de Estudos, el objetivo prioritario habría de ser la firma de un tratado de asociación con el fin de mantener las ventajas adquiridas en la EFTA y, en ningún caso, un simple acuerdo comercial. En realidad, subrayaba, en una posición no muy distante de la defendida por la Comissão de Cooperaçao Técnica: «É recomendável que tentemos proteger-nos contra as pressões que certamente serão feitas para que nos contentemos com um acordo preferencial da natureza do que foi há pouco assinado entre a CEE e a Espanha»<sup>30</sup>.

La diplomacia española, obviamente, expresó su satisfacción por la iniciativa lusa, aunque los gestores gubernamentales eran conscientes, tanto como lo eran al otro lado de la frontera, de sus consecuencias para el desarrollo de las relaciones peninsulares. La más inmediata, como era previsible, fue el aplazamiento del proyecto de creación de un mercado común ibérico; la segunda tenía una dimensión mayor en la medida que los respectivos procesos de vinculación a la CEE podrían conllevar el debilitamiento de la relación bilateral<sup>31</sup>.

---

<sup>29</sup> Raimundo BASSOLS: *España en Europa...*, p. 47. Véase telegramas del embajador de Portugal en Madrid, 13 y 16 de abril de 1970, núms. geral. 2714, 2710, 2721 y 2091, AHD-MAE, PEA, Missão de Portugal junto das Comunidades, Coleção de telegramas recebidos.

<sup>30</sup> El informe concluía la conveniencia de un acuerdo de asociación en los términos del artículo 238 de los Tratados de Roma: «Cuja elasticidade nos permitirá, se somos afortunados na negociação, estabelecer com a CEE fórmulas de colaboraçao que um acordo do comercio dificilmente poderia abranger». El texto completo en José Manuel TAVARES CASTILHO: «O Marcelismo e a construçao...», pp. 118 y 119.

<sup>31</sup> *La Vanguardia Española*, 17 de diciembre de 1970. Véase telegrama del embajador de Portugal en Madrid al senhor ministro dos Negócios Estrangeiros, 19 de

Las negociaciones entre Portugal y la CEE se desarrollaron bajo la sombra de la desaparición de la EFTA, «mini-EFTA» tras la salida de Gran Bretaña, Irlanda y Dinamarca, y la amenaza de un mercado común ampliado<sup>32</sup>. Acorde con las recomendaciones de la Comissão de Estudo, la delegación lusa descartó la adhesión y la opción de un acuerdo comercial clásico, reemplazadas por la pretensión de lograr el estatus de país asociado. Una pretensión que, realidad, fue ideada como estrategia para obtener un tratado comercial más favorable que el conseguido por España<sup>33</sup>. La maniobra portuguesa suscitó, según fuentes británicas, una rápida reacción de la diplomacia española, que presionó y obtuvo de las instituciones comunitarias un mandato negociador más restrictivo del previsto inicialmente. Esa aseveración, sin embargo, difícilmente se sostiene a tenor de los términos del acuerdo comercial que, firmado en julio de 1972, resultaba claramente más ventajoso que el español<sup>34</sup>.

El tratado obtuvo el beneplácito de una amplia mayoría de los diputados de la Asamblea Nacional, si bien no faltaron las voces reticentes. Llamativos fueron, por ejemplo, los términos utilizados por Manuel Homem de Mello para advertir sobre la siempre inquietante y amenazadora presencia de España:

---

diciembre de 1970, núm. 1349, AHD-MAE, PEA, Coleção de telegramas recebidos e emitidos, Madrid, 1968-1978.

<sup>32</sup> Eric M. BAKLANOFF: *La transformación económica de España y Portugal...*, pp. 192-193.

<sup>33</sup> «Le Portugal et la Construction Européenne 1960-1972/74», Archives Historiques du Conseil de l'Union Européenne, Fonds CEE et CEEA, OMC, 1972. Véase también José Manuel TAVARES CASTILHO: *A ideia da Europa no Marcelismo...*, p. 157, y Nicolau ANDRESEN LEITÃO: *Estado Novo, democracia e Europa, 1947-1986*, Lisboa, IPS, 2007, p. 201.

<sup>34</sup> La existencia de dichas presiones fue trasladada por un funcionario del *Board of Trade* británico. Telegrama de la embajada de Portugal en Londres, 28 de enero de 1972, AHD-MAE, PAE, Missão de Portugal junto das Comunidades, Coleção de telegramas recebidos. Véanse João CRAWINHO: «Portugal. Characteristics and motives for entry», en *The enlargement of the european community. Case-Studes of Greece, Portugal and Spain*, Londres, Palgrave Macmillan, 1983, pp. 135-136; José Manuel TAVARES CASTILHO: «O Marcelismo e a construção europeia...», pp. 99-101; Antonio ALONSO: *España en el Mercado Común. Del acuerdo del 70 a la Comunidad de Doce*, Madrid, Espasa Calpe, 1985, pp. 27-39, y Raimundo BASSOLS: *España en Europa...*, pp. 57-59.



«Sem fronteiras com a Europa —a não ser através da Espanha—, a aproximação de Portugal com o continente só poderá processar-se desde que, nesse movimento, sejam consideradas as nossas relações com o país vizinho.

Por mais que se encontrem ultrapassados antagonismos e rivalidades de antanho, é mister persistir em cautelosa “reserva histórica” não fosse amanhã, no eventual desfazer do sonho da unidade europeia, ficar, apenas, comprometida a dicotomia/peninsular»<sup>35</sup>.

El texto, por lo demás, no zanjaba la cuestión de las relaciones peninsulares, que ahora debían abordarse en un escenario diferente, al igual que las de ambos países respecto a la CEE. Una cuestión que, en el caso de España, se materializó en la renegociación de su acuerdo de comercio para solventar los problemas que el ingreso de los tres nuevos socios planteaba a sus exportaciones. En cualquier caso, y por iniciativa de Caetano, ambos gobiernos convinieron un desarrollo paralelo pero sin interferencias ni presiones diplomáticas mutuas. La sugerencia de Caetano respondía a los rumores, infundados según López Bravo, acerca de las gestiones realizadas por la diplomacia española para lograr que, en la renegociación, España obtuviera las mismas ventajas y beneficios que había conseguido Portugal<sup>36</sup>.

### La cooperación peninsular: un empeño en soledad

Las conversaciones entre Portugal y la CEE no paralizaron el proyecto de una Zona de Libre Cambio peninsular pero, en ese intervalo de tiempo y una vez llegado el momento de la puesta en práctica de las iniciativas diseñadas en la comisión plenaria, los tecnócratas pudieron percibir que se hallaban prácticamente solos.

Su impaciente entusiasmo<sup>37</sup> distaba de ser compartido por amplios sectores del mundo empresarial, reacios al aumento de la

---

<sup>35</sup> *Diário das Sessões*, Assembleia Nacional, X Legislatura, 15 de diciembre 1972, p. 4139.

<sup>36</sup> Carta de Laureano López Rodó a Marcelo Caetano, 5 de abril de 1972, ANTT, Archivo Marcello Caetano.

<sup>37</sup> «Pasé un fin de semana muy agradable con Salgueiro. Siente, como yo, la impaciencia de acelerar el desarrollo económico y social de nuestros respectivos

competencia que llevaría aparejada la intensificación de los intercambios comerciales. Pocas dudas, por ejemplo, suscitó en Martins la actitud de los gestores de las mayores empresas portuguesas durante la reunión citada anteriormente en la que, si bien no manifestaron un rechazo explícito, «era óbvio que se opunham à cooperação com Espanha». Posición similar fue asumida por los pequeños y medianos hombres de negocios, especialmente en aquellos sectores directa y negativamente afectados por el incremento de las importaciones españolas que, en ocasiones, se apoyaban en procedimientos desleales. Así ocurrió en el caso de la entrada de muñecas, frenadas por las presiones de los fabricantes portugueses que denunciaron la práctica de *dumping* y reclamaron de su gobierno la interposición de una queja al GATT contra España<sup>38</sup>.

Los tecnócratas carecían, además, del apoyo de las respectivas Administraciones, las cuales, esgrimiendo el interés nacional y en virtud de las presiones de las empresas involucradas, obstaculizaron o directamente impidieron la libre competencia. Un ejemplo paradigmático se produjo a raíz del concurso convocado por el gobierno de Madrid para la construcción de los puentes gigantes destinados a los astilleros de Cádiz. Pese a la más favorable oferta de la empresa lusa MAGUE y a las gestiones realizadas por el propio Martins, «em vista actual espírito cooperação relações económicas entre dois países e contexto presente situação trocas comerciais luso-espanholas que nos é francamente desfavorável», su construcción fue adjudicada a la empresa Babcock & Wilcox Española. La resolución, calificada por Martins como un rudo golpe a las esperanzas de una estrecha colaboración económica, suscitó un generalizado malestar porque «todas as pessoas em Portugal, do governo

---

países y de traducir en realizaciones concretas la cooperación peninsular». Véase carta de Laureano López Rodó a Marcelo Caetano, 31 de julio de 1970, ANTT, Archivo Marcello Caetano.

<sup>38</sup> Citado en José Freire ANTUNES: *Os spanhois e...*, p. 203. Véase carta de Marcelo Caetano a Laureano López Rodó, 30 de septiembre de 1970, ANTT, Archivo Marcello Caetano. Caetano daba cuenta de las dificultades que oponía la Administración española a la entrada de productos portugueses. Las dificultades del gobierno luso para estimular el desarrollo económico ante la ineficiencia y arcaísmo del aparato burocrático en Tiago FERNANDES: «A Ala Liberal da Assembleia Nacional (1969-1973). Um perfil sociológico», *Penélope. Revista de História e ciências sociais*, 24 (2001), pp. 51-52.

aos círculos industriais, tinham olhos pregados nesse caso, o que seriam a prova de que algo estava mudando de fato nas relações económicas entre os dois países». En consonancia, añadía, los industriales —tanto como la Administración— habían de concluir necesariamente que «é impossível fazer negocios com Espanha»<sup>39</sup>.

La cooperación peninsular tampoco contó con las simpatías de ciertos círculos de la diplomacia española, que asistieron con recelo a la intensificación de los contactos entre los tecnócratas con el argumento de que las relaciones bilaterales pertenecían a la esfera de competencia del Ministerio de Asuntos Exteriores<sup>40</sup>. Cabe subrayar, igualmente, la ausencia de un apoyo inequívoco de la diplomacia de Madrid a Portugal en Naciones Unidas, donde en estos años se aprobaron diversas resoluciones contra el estatus colonial luso. La ambigüedad de la posición española y el consiguiente reforzamiento del aislamiento internacional del régimen desazonaban a Caetano, que no dudó en advertir a López Rodó sobre sus previsibles consecuencias en la opinión pública portuguesa al tiempo que recordaba la solidaridad de Portugal hacia España en los difíciles años cuarenta<sup>41</sup>. Por último, careció del amparo de sus respectivas sociedades. Pese al llamativo, por intenso, seguimiento desplegado por los medios de comunicación españoles y portugueses sobre la renovada amistad peninsular, de los numerosos reportajes y artículos de divulgación, la indiferencia de la generalidad de los españoles discurrió paralelamente al mayoritario sentimiento antiespañol de la opinión pública lusa<sup>42</sup>.

---

<sup>39</sup> Cartas de Rogério Martins al ministro de Industria, José María López de Letona, 8 de octubre y 9 de noviembre de 1971, ANTT, Archivo Marcello Caetano.

<sup>40</sup> «Comienza a ser, con demasiada frecuencia, que conozco a través de la prensa de Lisboa que el sr. Martins está en España. Como entenderás, mi malestar no resulta de no poder ir a despedir al sr. Martins al aeropuerto, sino de esta peligrosa insistencia en una vía paralela de contactos hispano-portugueses». Véase carta del embajador de España en Lisboa a Gregorio López Bravo, 28 de octubre de 1970, citada en José Freire ANTUNES: *Os spanbois e...*, p. 164.

<sup>41</sup> António J. TELÓ: «As guerras de África e a mudança nos apoios internacionais de Portugal», *Revista de História das Ideias*, 16 (1994), p. 348, y José CALVET DE MAGALHÃES: *Portugal e as Nações Unidas. A questao colonial (1955-1974)*, Lisboa, IEEI, 1996. Véase también carta a Marcello Caetano a Laureano López Rodó, 31 de octubre de 1970, ANTT, Archivo Marcello Caetano.

<sup>42</sup> A modo de ejemplo, «Portugal está de moda», *Madrid*, 25 de junio de 1970, y Cesar DE OLIVEIRA: *Cem anos nas relações luso-espanholas...*, p. 213.

Las resistencias a las políticas gubernamentales se vieron agravadas, en el caso de Portugal, por las disensiones existentes dentro del ejecutivo acerca de la política colonial y la intensidad y ritmo de las reformas, percibidas como las dos caras de una misma moneda. Las discrepancias tenían una dimensión de mayor alcance en la medida que los jóvenes tecnócratas distaban de compartir la fórmula de Caetano —renovación en los procedimientos, continuidad en los principios— para el futuro de Portugal y apostaban por un proceso liberalizador orientado a la democratización del país<sup>43</sup>. El creciente distanciamiento, además, entre Martins y el ministro Dias Rosas, que derivó en una práctica ruptura de relaciones, convirtió al secretario de Estado de Industria en un problema permanente para Caetano<sup>44</sup>. Fueron esos impedimentos, y no tanto el desarrollo de las negociaciones de Portugal con la CEE, los que entorpecieron las relaciones peninsulares y los proyectos de cooperación económica. Ello no impidió que en 1971 se celebrara la cumbre diplomática anual ni las reuniones de la Comisión Plenaria para examinar los mecanismos que permitieran intensificar los intercambios comerciales. La cumbre, sin embargo, no avanzó más allá de las expresiones de una firme y cordial amistad, en tanto que la Comisión se limitó a acordar la elaboración de nuevos estudios de carácter específico<sup>45</sup>. Ejercicios voluntaristas que no pasaban de las buenas intenciones sin que las propuestas más ambiciosas, como la formulada por la delegación portuguesa para el establecimiento de un mercado común del carbón y del acero, surtieran efecto<sup>46</sup>.

Probablemente, las reticencias españolas contribuyeron a debilitar la posición de los tecnócratas lusos, ya faltos de su fuerza e ímpetu inicial frente al hostigamiento de los ultramarinistas, la ausencia de colaboración de los grandes grupos financieros y las indecisiones del propio Caetano. El primero en salir del gobierno fue el subsecretario de Planeamiento, J. Salgueiro, quien, desiluso-

---

<sup>43</sup> Rogério MARTINS: *Caminho de Pais...*, p. 15, y João SALGUEIRO: «Um sucesso insustentável», en Manuel BRAGA DA CRUZ y Rui RAMOS: *Marcelo Caetano, Tempos de Transição*, Lisboa, Porto Editora, 2012, pp. 80-82.

<sup>44</sup> Carta de Marcelo Caetano a Rogério Martins, 30 de enero de 1971, ANTT, Archivo Marcello Caetano.

<sup>45</sup> *La Vanguardia Española*, 27 de mayo y 16 de julio de 1971.

<sup>46</sup> Carta de Rogério Martins a López de Letona, 9 de noviembre de 1971, ANTT, Archivo Marcello Caetano.

nado, presentó su dimisión en el verano de 1971, aunque sólo fue aceptada, «con gran desgosto», a finales de noviembre<sup>47</sup>. Martins, igualmente desesperanzado ante «o desagradável deste ambiente de aldeia», había manifestado a Caetano su deseo de abandonar el ejecutivo también en julio de 1971, aunque sería la dimisión de João Dias Rosas, en agosto de 1972, la que forzó el cese de los secretarios y subsecretarios dependientes de su Ministerio<sup>48</sup>.

Pese a su creciente soledad política, o precisamente a causa de ella, Caetano mantuvo su confianza en la política de cooperación, si bien resulta probable que en su ánimo pesaran más las razones de política exterior —eludir en la medida de lo posible el bloqueo internacional—, que las de carácter económico. En realidad, a estas alturas era meridianamente claro que frente a los éxitos cosechados en otros ámbitos, especialmente en el cultural, los resultados en la esfera económica eran decepcionantes. Para remover esos obstáculos, Caetano y López Rodó formularon proposiciones divergentes, en justa correspondencia al diferente contexto en que se desenvolvían las dictaduras y al distinto rol que desempeñaban en ellas. Para el segundo, la solución radicaba en una decisión política, al más alto nivel —subrayaba—, para crear una Zona de Libre Cambio global como primer paso para el establecimiento del mercado común ibérico, de manera que la iniciativa quedaba en manos de Franco y del propio Caetano. Éste, en cambio, una vez finalizadas las negociaciones con la CEE, planteó dos posibles soluciones: la firma de un acuerdo bilateral o, y ésta era su opción preferida porque le permitía soslayar las resistencias de las élites integracionistas, la firma de un acuerdo de adhesión de España con la mini-EFTA.

---

<sup>47</sup> «Noto con tristeza que os nossos projetos de aproximação peninsular não tem progredido. Rogério Martins mostra-se desiludido com o acolhimento espanhol a certos projectos». Carta de Marcelo Caetano, 22 de noviembre de 1971, AGUN, Fondo personal Laureano López Rodó. Salgueiro, a lo largo de 1969, advirtió en Caetano «muito menos vontade de andar depressa na vida política», una posición que culminaría, en su opinión, en la remodelación del gobierno de enero de 1970 que «claramente foi um passo atrás». Véase João SALGUEIRO: «Um sucesso insustentável...», p. 83.

<sup>48</sup> Cartas de Rogério Martins, 6 de septiembre de 1971 y 1 de julio de 1972, ANTT, Arquivo Marcello Caetano. Fernando Rosas menciona en este punto las reservas de Dias Rosas a la viabilidad económico-financiera de la guerra colonial. Fernando ROSAS: «O Marcelismo e a crise final do Estado Novo», en *Portugal e a Transição para a Democracia (1974-1976)*, Lisboa, Colibrí, 1999, p. 24.

La sugerencia fue recogida por el gobierno español, interesado en obtener un trato arancelario favorable con dichos países, especialmente tras la firma de sus respectivos acuerdos con la CEE. Con ese objetivo, el ministro de Asuntos Exteriores inició contactos exploratorios con los socios de la EFTA que, aunque acogidos favorablemente<sup>49</sup>, no se sustanciaron en resultados concretos. De otro lado, la complejidad y la lentitud de las negociaciones imponían, así lo planteó López Rodó, una decisión política que acelerase el establecimiento de la Zona de Libre Comercio peninsular. Una propuesta a la que Caetano, de nuevo, opuso serias objeciones. Fundamentadas algunas de ellas en la experiencia —la contrastada reticencia de las respectivas administraciones— en contraposición al buen entendimiento entre los gestores gubernamentales, otras no lo eran tanto. La argumentación de que la EFTA residual y la CEE no apoyarían la firma de un acuerdo bilateral entre los países ibéricos no tenía apoyatura sólida y, probablemente, con ella pretendía eludir la falta de apoyos a la política marcelista, especialmente tras el abandono de los diputados del ala liberal, a comienzos de 1973<sup>50</sup>.

Los intercambios comerciales entre 1970 y 1974, no obstante, habían conocido un ligero incremento, aunque la balanza se inclinaba claramente a favor de España<sup>51</sup>. La creciente divergencia entre las economías peninsulares reflejaba el fracaso de la cooperación económica y, de modo especial, el descalabro del modelo econó-

---

<sup>49</sup> Cartas de Laureano López Rodó a Marcelo Caetano, 16 y 25 de septiembre de 1971, AGUN, Fondo Laureano López Rodó, y cartas de Marcelo Caetano a Laureano López Rodó, 3 y 24 de agosto de 1972, ANTT, Archivo Marcello Caetano. Véase también *Informaciones*, 25 de noviembre de 1972.

<sup>50</sup> Carta de Laureano López Rodó a Marcelo Caetano, 19 de diciembre 1972, y carta de Marcelo Caetano a Laureano López Rodó, 5 de enero 1973, ANTT, Archivo Marcello Caetano.

<sup>51</sup> En 1960 las exportaciones portuguesas a España suponían un 1,0 por 100 del total y las importaciones, un 0,9 por 100. Diez años más tarde esos porcentajes se habían incrementado hasta el 1,6 y 4,4 por 100, respectivamente, y en 1974 eran el 2,7 y 4,5 por 100. El comercio portugués con España prácticamente triplicó su valor entre 1970 y 1974, aunque porcentualmente sólo aumentase un 0,5 por 100. Véase Francisco MENDES: «Indicadores económicos de Portugal e Espanha», Janus 2003, Espaço online de Relações Exteriores (<http://janusonline.pt/2003/2003.html>). Véase también Fernando ROSAS: «La oposición a la dictadura militar y al Estado Novo (1926-1974). La larga marcha de las izquierdas portuguesas», *Studia Historica. Historia Contemporánea*, 21 (2003), pp. 137-154.

mico marcelista. Un desmoronamiento acentuado por el cambio en la coyuntura internacional de los primeros setenta que, si bien tuvo un sensible impacto en los dos países, afectó con mayor severidad a la economía lusa, más abierta que la española. El aumento de la inflación, que en 1973 alcanzaría los dos dígitos, intensificó el descontento de la sociedad hacia el régimen, ya asfixiado económicamente por el coste de la guerra colonial, y hacia Caetano. España, por su parte, soportó en mejores condiciones los primeros embates de la crisis, aunque las expectativas económicas conocieron un sensible deterioro. Ésa fue, al parecer, una de las razones que impulsaron la renuncia de López Rodó al cargo de ministro-comisario para asumir, en la remodelación del gobierno de junio de 1973, la cartera de Exteriores. Un cambio que insufló abiertas esperanzas en el gobierno luso acerca de un más adecuado desarrollo de las relaciones peninsulares que, sin embargo, tuvieron una efímera vida. Tras el asesinato de su valedor, almirante Carrero Blanco, apenas siete meses más tarde, la carrera política de López Rodó llegó a su fin. Semanas más tarde lo haría la de Marcelo Caetano. Finalizaba así la posibilidad, abierta en marzo de 1969, de una cooperación peninsular que, ideada para preservar las dictaduras, derribara el muro de incomprensión y recelo mutuo construido durante siglos. Y si bien es cierto que a finales 1977 se firmó un nuevo Acuerdo de Amistad y Cooperación que reemplazaba al viejo pacto ibérico, esa muralla sólo comenzaría a derrumbarse, y de manera parcial, una vez que ambos países pasaron a integrarse en la Comunidad Económica Europea casi década y media más tarde<sup>52</sup>.

## Conclusiones

La reactivación de las relaciones entre los dos Estados de la península Ibérica en los años finales de sus respectivas dictaduras res-

---

<sup>52</sup> El proceso de «iberización» de la economía portuguesa tras la adhesión en José REIS: «A economia portuguesa: entre Espanha e as finanças internacionais», *Boletim de Ciências Económicas*, XVI-A (2002), pp. 683-712. El establecimiento de facto de un mercado común ibérico en el marco de la UE en Iván LÓPEZ MARTÍNEZ: *Las relaciones comerciales entre España y Portugal en el contexto de la integración europea*, TDI, Universidade da Coruña, 2003 (<http://www.cervantesvirtual.com/>).

pondió a la voluntad de los tecnócratas de uno y otro lado de la frontera bajo el liderazgo de Marcelo Caetano y de Laureano López Rodó. La afinidad de sus planteamientos ideológicos y de su concepción de la política, concebida como gestión racional, tecnocrática, se materializó en la puesta en marcha de políticas económicas similares. La liberalización —condicionada siempre por la acusada intervención del Estado— operó en ambos como mecanismo para forjar una legitimidad de ejercicio que asegurara la continuidad de los principios fundamentales sobre los que se asentaban los regímenes autoritarios y, de manera complementaria, medió para configurar un bloque político capaz de otorgar cierta autonomía a las dictaduras en la escena internacional y de fortalecer su posición en los respectivos procesos de vinculación a la CEE.

Entendida como la respuesta idónea al desafío que la integración europea planteaba a las economías peninsulares, la idea de un mercado común ibérico, objetivo ya esbozado en los años sesenta, cobró nuevos bríos con la entrada en la escena política de los tecnócratas lusos, grandes admiradores del modelo económico español. La cooperación económica, antesala para la creación de una zona de libre cambio, se reveló, sin embargo, como un empeño voluntarista falto de apoyo de los actores llamados a hacerla posible. A la oposición de los empresarios, reacios al aumento de la competencia que llevaba aparejada, las reticencias de las respectivas Administraciones y de ciertos sectores de la diplomacia vinieron a añadirse la general indiferencia de la opinión pública española y la existencia, en el caso de la portuguesa, de una mayoritaria sensibilidad antiespañola.

Esos obstáculos, en el caso de Portugal, adquirieron una consistencia formidable ante las ambigüedades de Caetano, incapaz de resolver el dilema Europa-África y de afrontar la hostilidad de los integracionistas, conglomerado que agrupaba a influyentes sectores de las elites políticas y económicas que —defensoras de la vocación atlántica y ultramarina de la nación— rechazaban la aproximación a la CEE y cualquier tipo de colaboración con España. La percepción del país vecino como una permanente amenaza para la independencia e integridad de la patria que sostenían dichos grupos precisamente se agigantó una vez que el gobierno Caetano inició una política de acercamiento a la Comunidad ante el temor de que la vinculación a la Europa comunitaria se saldara con la dilu-



ción —vía España— de Portugal. La integración europea, incentivo para la cooperación económica y la colaboración diplomática, acabaría operando así como foco de rivalidad en una tónica que, por lo demás, caracterizaría las relaciones peninsulares hasta el momento de su ingreso, efectivo, en 1986. Si bien es cierto que, durante el breve lapso de tiempo que medió entre la primavera de 1969 y el verano de 1972, los tecnócratas de uno y otro lado de la frontera intentaron cimentar las bases de una estrecha cooperación entre sus respectivos países, también lo es que resultaron poco consistentes y duraderas. La incompreensión y los celos mutuos, el miedo y la ambición de los llamados a construirla revelaron que la frontera que separaba a España y Portugal, había resultado, de nuevo, «más alta que los Pirineos».