

AUTARQUIA Y POLITICA EXTERIOR EN EL PRIMER FRANQUISMO
1939-1959

Por ANGEL VIÑAS

Catedrático de Universidad.
Técnico comercial del Estado

La renovación de los planteamientos conceptuales y metodológicos, junto con la ampliación de la cobertura que en esta nueva etapa adquiere la ya extinguida *Revista de Política Internacional*, hacen aconsejable traer a las páginas de este primer número de la publicación que ahora la sustituye algunas reflexiones entresacadas de una investigación reciente que conjuga dos temas a los que esta REVISTA prestará particular atención: la vertiente exterior de la economía española y las relaciones internacionales de España, tanto en sus perspectivas presentes y futuras como pasadas.

Este artículo se justifica tanto más cuanto que en la investigación que le sirve de base se ha efectuado por primera vez una reconstrucción documental de la trayectoria de la política económica exterior del pasado régimen desde su configuración en el fragor de la guerra civil hasta la adopción, en 1959, del plan de estabilización y liberalización que por tan variados motivos ha sido generalmente considerado como un hito fundamental en la evolución de la economía y de la política económica españolas.

Razones de muy diversas indoles, pero no en último término ligadas a la naturaleza y funcionamiento del anterior régimen, han implicado que el análisis de la política exterior (económica y no económica) durante el mismo no haya sido objeto todavía de tratamientos científicos y documentados. La literatura ha solido basarse en percepciones apriorísticas y datos triviales para generar resultados que pasan por alto el desvelamiento de los procesos a tenor de los cuales se urdieron, en la reserva de la Administración y en el elitismo del alto personal político, las intenciones y el curso de la acción exterior española.

Curiosamente, tampoco los economistas u otros científicos sociales han abordado hasta la fecha la interpretación documental de la formulación de la política económica española durante las últimas décadas. La descripción más o menos inteligente, más o menos superficial de las medidas en las que ha ido plasmándose, el en ocasiones depurado examen de sus efectos y la contrastación de sus consecuencias en base a la aplicación de modelos analíticos, entre tenues y sofisticados, han sustituido por lo general a la penosa labor de alumbrar las perspectivas, las maniobras, las vacilaciones y las circunstancias que puntearon, moldearon y deformaron el proceso a lo largo del cual fue generándose la política económica del anterior régimen.

Ello es tanto más notable cuanto que la frecuente interpenetración entre la cátedra y los puestos de decisión o de asesoramiento en tal ámbito de la actividad gubernamental hubiera debido llevar a los economistas españoles a interesarse por alumbrar tal temática: salvo contadas excepciones, es poco, sin embargo, lo que la literatura relevante ofrece al efecto¹. Disponemos de más silencios e interpretaciones globales y de más análisis de los efectos de las medidas de política económica que de conocimientos empíricos —y a veces de datos esenciales— sobre los procesos mismos de adopción de decisiones en la materia y los propósitos que los orientaron.

Es cierto que el esclarecimiento del funcionamiento interno de la Administración en el Estado contemporáneo suele ser uno de los ámbitos en los que más dificultades se interponen a la labor del investigador, pero no es menos cierto que, en comparación con la experiencia recogida en la literatura europea o norteamericana, la alumbrada para el caso específico español es parca, superficial, escasamente fundamentada y, en cualquier caso, carente todavía del imprescindible soporte documental y empírico².

Abordar, pues, desde un punto de vista algo innovador metodológicamente el curso de la política económica exterior española durante los años 1939 a 1959, es decir, la etapa que hemos caracterizado de primer franquismo (el de la introversión económica, del intervencionismo

¹ El conocido trabajo de CHARLES W. ANDERSON, *The Political Economy of Modern Spain. Policy Making in an Authoritarian System*, The University of Wisconsin Press, Madison, 1970, no es insatisfactorio sólo por sus planteamientos metodológicos o sus conclusiones, temas ambos debatibles, sino, en nuestra perspectiva, por su carencia de la imprescindible información documental y empírica. Recientemente, los trabajos de MANUEL JESÚS GONZÁLEZ: «Los economistas en el prelude de la planificación indicativa», *Investigaciones económicas*, marzo de 1978, y *La economía política del franquismo, 1940-1970. Dirigismo, mercado y planificación*, Tecnos, Madrid, 1979, han empezado a abrir brecha.

² Ello no significa desconocer la existencia de algunos trabajos pioneros. Uno de los más interesantes es el de KENNETH N. MEDHURST: *Government in Spain. The Executive at Work*, Pergamon Press, Oxford, 1973.

exacerbado y a la defensiva en el ámbito internacional), implica hoy examinar los procesos decisionales registrables documentalmente para tal fase, esclarecer la forma y manera en que el Estado español se comportó efectivamente en sus relaciones con el exterior y estudiar los soportes conceptuales, organizativos y administrativos que dieron fundamento a dicha interacción³.

Plantear en tales términos el objetivo de investigación, aunque sea reducido al campo relativamente limitado de la política económica exterior, dará idea de la envergadura de la tarea aún por realizar. En tal sentido, el trabajo más amplio en que se basa este artículo⁴ es, simplemente, un primer intento de profundizar en algunas de las dimensiones internas del proceso de su formulación y ejecución.

¿UNA AUTARQUÍA FASCISTA?

Entendemos aquí la política económica exterior como el plano de condensación de una doble orientación básica para la actuación gubernamental: la que traduce la estrategia de desarrollo económico seguida por las autoridades y la que determina el molde desde el cual los más altos escalones del aparato estatal conciben la interacción a nivel gubernamental con otros países.

Existe en la literatura especializada una intensa discusión acerca de la naturaleza del anterior régimen y el «grado de fascismo» que en él se registrara. Sin ánimo de terciar en esta controversia, señalaremos brevemente con Salvador Giner que «la influencia de las instituciones e ideología estrictamente fascistas sobre cada aspecto de la vida española varió en cada sector»⁵. Así, ciertas áreas de la sociedad se vieron afectadas sobremanera por el fascismo, entre las que el mencionado sociólogo destaca las «burocracias de neutralización obrera» —los sindicatos verticales, con sus mecanismos e instituciones de disciplinamiento y encuadración laborales— y la gestión de la política económica estatal hasta finales de los años cincuenta.

Ahora bien, el «nuevo Estado» salido triunfante de la guerra civil encerraba un conjunto inestable de instituciones, a veces contrapuestas, a veces con variada potencialidad de desarrollo, que se verían sometidas a una acción erosiónadora de ritmo cambiante e intensidad

³ Para un intento elemental en esta dirección, véase ANGEL VIÑAS: «La administración de la política económica exterior en España», *Cuadernos Económicos de ICE* núm. 13, Ministerio de Comercio y Turismo, Madrid, 1980.

⁴ Véanse ANGEL VIÑAS, JULIO VIÑUELA, FERNANDO EGUIDA7U, CARLOS FERNÁNDEZ PULGAR y SENÉN FLORENSA: *Política comercial exterior en España, 1931-1975*, 3 vols., Banco Exterior de España, Madrid, 1979.

⁵ Véase su artículo «Libertad y poder político en la Universidad española: el movimiento democrático bajo el franquismo», *Sistema*, núms. 24-25, junio de 1978, p. 22.

escalonada. Sus instituciones económicas originarias —autarquía e intervencionismo estatal en gran escala, suprimiendo el mercado como asignador fundamental de recursos— se desgastaron más rápidamente (lo que no significa que ello ocurriera deprisa) que las instituciones estrictamente políticas (plasmadas en su más cruda acepción en la subsistencia hasta la muerte del general Franco de las denominadas Leyes de Prerrogativa) o las sociolaborales (que pervivieron —y no por casualidad— hasta después de su fallecimiento).

En definitiva, la autarquía como principio orientador de la política económica general se quebró tras un proceso que duró veinte años, en tanto que en otras dimensiones esenciales para el mantenimiento del régimen, la capacidad de resistencia institucional fue mucho mayor.

Este artículo pretende mostrar que existe una cierta consistencia en la argumentación de los máximos definidores de la orientación de dicha política económica entre los años que convencionalmente limitan la etapa autárquica de la economía española, y que tal argumentación es reconducible a una determinada forma de entender el tono general de las relaciones con el entorno y, por ende, la propia política exterior.

Por supuesto que el concepto de «autarquía» admite interpretaciones varias. Autores hay, como Román Perpiñá Grau, que detectan una orientación «autarquizante» en la economía española desde fechas tan lejanas como las primeras décadas del siglo xix. Otros, como Juan Velarde Fuertes, afirman que la autarquía no fue buscada por el anterior régimen, sino que fue, en gran parte, obligada. Muchos la han vinculado a la atracción de las doctrinas fascistas en la fase de triunfo de Hitler y Mussolini. Otros han desplegado esfuerzos —fáciles de llevar a cabo, por cierto— a fin de distanciar la experiencia española de la seguida por aquéllos. Es posible que la discusión, planteada en estos o similares términos, no lleve a resultados demasiado fructíferos.

En mi opinión, el caldo de cultivo en que las primitivas concepciones autárquicas esgrimidas por la más alta magistratura del nuevo Estado encontraban nutriente era variopinto y en él se entremezclaban indisolublemente desde los residuos bastardeados de las viejas tradiciones regeneracionistas hasta las nuevas nociones inspiradas en la trayectoria de la Italia mussoliniana o del Tercer Reich, formando un todo tan heterogéneo como la propia coalición vencedora en la guerra civil y envuelto, a mayor abundamiento, en ardientes proclamas de nacionalismo económico, modestas aspiraciones «imperiales», tendencias a la «independización» de la economía española en las relaciones con el exterior y ensalzamiento de las posibilidades productivas autóctonas. Mas subterráneamente, es posible que constituyera un me-

canismo compensador de la flexión ante lo que se consideraban atropellos económicos nazis, explotando la vulnerabilidad del Gobierno de Burgos durante la contienda, y registraba sin duda una cierta reacción ante las denostadas «expoliaciones» a que, según se presumía, el capitalismo occidental había sometido a los regímenes «demoliberales» españoles.

¿Fue la orientación autárquica de la política económica española la consecuencia de una opción previa y conscientemente asumida?⁶
 ¿La respuesta propagandística y autojustificativa ante la situación en que se encontraba el nuevo Estado, desprovisto de reservas internacionales y desarrollando sistemáticamente un exacerbado control en las transacciones con el exterior?

Parece evidente que la autarquía como principio rector inconmovible de la política económica no fue nunca para el general Franco un fin en sí mismo, sino un mecanismo que amparase e impulsara la transformación productiva de la economía española. Sí lo fueron, en cambio, la subordinación de ésta a su deseo de preservar las instituciones fundamentales del régimen y el dosificado contrapeso de sus facciones políticas que por representar intereses contrapuestos equilibrables en un sistema que abría amplio cauce a la discrecionalidad desde la cúspide garantizaba el mantenimiento de su papel de decisor y árbitro indiscutido.

Pero tras el temporal ideal autárquico aleteaban, cuando menos:
 a) un desprecio profundo por la racionalidad en la gestión económica y, en paralelo, una ignorancia crasa sobre las interrelaciones fundamentales de la economía; b) una creencia inconmovible en la posibilidad de alentar y mantener un proceso de crecimiento a través de la movilización paroxísmica de las energías y de los recursos nacionales⁷; c) ante todo y sobre todo, una desconfianza profunda frente al exterior, basada en una determinada concepción de las relaciones con el entorno. La combinación de estos tres factores experimentaría formulaciones variables en el dilatado período comprendido entre 1939 y

⁶ Así lo plantean, hipotéticamente, JOAN CLAVERA, JOAN M. ESTEBAN, MARÍA ANTONIA MONÉS, ANTONI MONTSERRAT y JACINT ROS: *Capitalismo español: De la autarquía a la estabilización, 1939-1959*, Ed. Cuadernos para el Diálogo, Madrid, 2.ª ed., 1978, p. 79.

⁷ Entre las numerosísimas invocaciones a la riqueza natural española, traigamos aquí a colación una de las efectuadas con fines esclarecedores internacionalmente: «España dispone, como ningún otro país, de elementos asombrosos para la estabilización de su autarquía, y dejando a un lado su industria, su comercio, etc., cuenta con uno que es la envidia y que constituiría el mayor orgullo de las naciones. Nos referimos a su agricultura, a esa fuente inagotable de riquezas que con el mínimo esfuerzo puede derramar por la Península Ibérica, y a través de todos los mares, tesoros inmensos que sabrán acarrearlos todo lo que significa bienestar, dicha y felicidad.» *La epopeya de España*, Sucesores de Rivadeneira, S. A., Madrid, s. f. (posiblemente 1940), p. 127.

1959. A lo largo del mismo afloraría más de una vez en diversos sectores de la Administración el deseo de quebrar el dogal que atenazaba las posibilidades de desarrollo de una economía que contaba con la limitada gama de recursos de la española. Pero sólo la crisis de pagos internacionales que se hizo incontenible en aquel último año fue capaz de vencer la resistencia al cambio. El tan encarecido pragmatismo del general Franco no pudo afrontar una situación de práctica bancarrota exterior del sistema cuando para muchos la década de los cincuenta había mostrado incontrovertiblemente que el entorno internacional no le deparaba amenaza alguna. Es más, que en su relación con dicho entorno el régimen podía adoptar una postura menos inhibida, sin mengua de sus instituciones políticas y sociolaborales esenciales.

La línea autárquica que discurre desde 1939 en adelante, con flexiones justificativas varias, ignoraba al intercambio internacional como posible motor de crecimiento, relegándole en el sentido de que éste hubiera debido conllevar más pronto que tarde una apertura, todo lo cautelosa y meditada que se quisiera, a la competencia exterior. La orientación proporcionada a la política económica tras la guerra civil se basó, por el contrario, en la aspiración a que la economía tendiese a producir en la mayor medida posible los bienes necesarios para garantizar la independencia respecto a un entorno internacional caracterizado como torvo. Así, dicha orientación se autoconfiguró como mecanismo de desarrollo de los principales sectores económicos, con un énfasis notorio en la industrialización, es decir, en la modificación de la estructura productiva española fueran cuales fuesen los costes de oportunidad en ello implicados. Tal reconversión, desde el comienzo mismo de exaltación fascista hasta el cambio de rumbo ideológico en las procelosas aguas del mitificado «cerco internacional», debía realizarse en base a las propias fuerzas. Posteriormente se apelaría a la ayuda extranjera (por ejemplo, intentando encubiertamente acceder al Plan Marshall o cediendo todo lo cedible ante las presiones norteamericanas en 1953), pero sólo a regañadientes se reestructuró el draconiano aparato legislativo que, tras el otoño de 1939, desalentó la inversión extranjera directa en la economía española, así como tampoco se liberalizó la densa malla de autorizaciones discrecionales y administrativas a las transacciones con el exterior⁸.

⁸ No hará falta insistir en que su subsistencia generaba poderosos intereses en su favor, tanto en las filas de la Administración que las concedía como en los sectores que, escapando a la disciplina de los mercados exteriores, colocaban en el desabastecido del interior todos los productos que fabricaban. La conexión entre autarquía, corrupción y mercado negro es evidente, aunque haya sido escasamente analizada con evidencia documental.

Sin embargo, la gran orientación autárquica y su plasmación práctica fueron, como no podía por menos de ocurrir, inconsistentes: uno de los postulados de aquella era la aspiración a generar un excedente de balanza comercial o, por lo menos, a conseguir su nivelación. Pero para esto era necesario, en una economía como la española, que se cerraba a la inversión exterior, mantener y favorecer el flujo de exportaciones, escalonando adecuadamente el paso hacia las de productos con mayor volumen de valor añadido (lo que, en todo caso, hubiera debido ir en paralelo con la ansiada «revalorización» de los recursos nacionales).

Aquella exigencia elemental chocaría, no obstante, con otras manifestaciones fundamentales de la política económica exterior de prestigio, que tan claramente favoreció el primer franquismo —por ejemplo, el mantenimiento a ultranza de un tipo de cambio sobrevaluado para la peseta—, y ello mostró una y otra vez algunas de las limitaciones con las que, además de las generadas por todo proceso de industrialización a través de la sustitución a ultranza de importaciones, se enfrentaría la exportación española, sacrificada en aras al montaje de una base industrial no competitiva y aceptándose de antemano todas las distorsiones posibles e imaginables de precios y costes, que no dejaron de denunciar sin éxito alguno en los sombríos años cuarenta muchos de los gestores de la política económica española.

En numerosas ocasiones el general Franco, y los aparatos de propaganda del régimen, se pronunciaron en defensa de la opción autárquica esgrimiendo un sinfín de motivaciones. La que quizá mejor conecte la orientación de la política económica con el modo conceptual desde el cual se divisaba la interacción con el exterior es la que planteaba el tema de la relación de España con el ámbito externo en términos de una teoría de la conspiración universal. No por elemental, increíble o maniquea será ésta una argumentación que dejaron de aducir, en público y en privado, las más altas autoridades del Estado. A lo largo del arco que va desde 1939 al albor del plan de estabilización y liberalización, dicha inspiración sufriría escasas modificaciones, aunque la literatura haya subrayado insuficientemente, en nuestra opinión, su papel en la autarquía específica al primer franquismo. Es más, incluso la percibida amenaza exterior (no sólo al régimen, sino a España) podría haber inducido a la transformación económica a que aspiraba el «nuevo Estado».

Así, por ejemplo, en un importante y en ocasiones olvidado discurso de 5 de junio de 1939 ante el Consejo Nacional de FET y de las JONS, el general Franco señaló: «Existe una ofensiva secreta contra nuestra

patria que dirigen los que alentaron los horrendos crímenes de la España mártir, y a quienes secunda, con toda actividad, la masonería internacional (...). Hemos de aprestarnos, pues, a defendernos y a resistir el cerco...» Tales afirmaciones no pueden entenderse simplemente como una caracterización temporal.

La consideración de tal «cerco» (de consecuencias acrecentadas por la propia impericia), promovido presuntamente por comunistas, socialistas, masones (y, en aquella época, incluso por los befados «demoliberales»), permeabilizaría, en efecto, durante el primer franquismo la concepción de la relación con el exterior a nivel de las más altas autoridades⁹. Tendría una consecuencia obvia sobre la política económica exterior que el propio general Franco se encargaría de extraer, quien identificó, por cierto, como el problema primero y más urgente de la economía española entonces el de nivelación de la balanza de pagos.

En verdad, tal cuestión era una de las más importantes—aunque no la más urgente—en las condiciones de 1939, pero no tanto como para que la posibilidad de su financiación a través de préstamos internacionales, quizá negociables con algo de habilidad y tras mostrar menos inclinaciones hacia las potencias fascistas, hubiera debido conllevar la adopción de una política exterior inteligente en la época en que el régimen descubría sus cartas en el tablero de la política internacional¹⁰.

La autarquía—fascista o no—implicaba, ante todo, el corte de la importación. El motivo profundo de tal opción lo explicaba Franco aduciendo que el desequilibrio con el exterior

«encierra tal gravedad para nuestra economía, que ha de constituir su anulación la directriz principal de nuestra política económica, ya que, de otro modo, se produciría el fenómeno de que la riqueza nacional continuase agotándose en esta suerte de sangría de centenares de millones que anualmente vigorizan la economía de los países exportadores».

⁹ La contrastación con material público de tal concepción es una tarea tan fascinante como simple. En este trabajo nos basaremos no tanto en aquél como en documentos internos de alto nivel generados en el franquismo.

¹⁰ Quizá sea pueril, como afirman Ros y sus colaboradores, *op. cit.*, p. 79, «examinar con lupa los grados de libertad del dictador durante los tres meses siguientes a la guerra civil y anteriores a la guerra mundial», pero es el caso que la conexión con la Alemania nazi había despertado—y continuó suscitando—los más amplios recelos en altos escalones del Estado. Una política exterior con la «retranca» que corrientemente se le supone al general Franco hubiera podido tal vez disminuir el coste económico de lo que las potencias occidentales percibían consistentemente como alineación sobre el Eje. No se plasmó.

Es decir, la importación no sólo cercenaba riqueza, sino que mutilaba las posibilidades de acrecentar ésta. Una visión superficial podría aducir que dicha argumentación revelaba la ignorancia económica del general Franco —perfectamente explicable— o la de sus asesores, que ya lo es menos. Pero si se esgrimía, se nos ocurre pensar que era porque en modo alguno cabría considerarla como fortuita: en efecto, ¿para qué dar posibilidades de enriquecimiento a los países —dominados por las fuerzas del Mal— que conspiraban contra España? Posiblemente este interrogante —y la motivación subyacente— gravitaron durante años sobre la política económica exterior del régimen.

Tendríamos así un conato de explicación, que deberá ser objeto de análisis ulterior, de la retoma, por parte del general Franco, de una orientación de base para la política económica española que la denostada República no había compartido demasiado.

La drástica reducción de la importación únicamente podía predicarse sobre una determinada concepción de la dotación de recursos naturales de la economía española. Aquí era donde más fácilmente podía establecerse la conexión con las interpretaciones, tan denunciadas por Perpiñá Grau, que habían florecido en el fragor de la lucha por la implantación del proteccionismo en la etapa prerrepública. El general Franco, y con él muchos de los altos cargos del régimen, no carecían de tal concepción:

«Un estudio detenido —afirmaría aquél— de los principales productos que comprenden nuestras importaciones y de la situación de nuestra balanza de pagos con los países de origen, nos presenta la halagüeña situación de que la gran mayoría de los productos no compensados son originarios del campo y, por lo tanto, capaces de producirse en el área de nuestra nación.»

La creencia en el casi ilimitado potencial económico de España no por pedrestre dejaría de constituir una palanca poderosa ¹¹.

Podría argumentarse que aquel razonamiento de Franco era absurdo: la economía española dependía críticamente no sólo de las importaciones de productos alimenticios (aunque no lo hubiera sido siempre

¹¹ Y ello a pesar de la abrumadora y repetida experiencia en contrario. Todavía a finales de los años cuarenta argumentaba el ministro de Industria y Comercio en una audiencia, me ha referido un testigo presencial de toda fiabilidad, que la destilación en gran escala de los orujos paliaría en buena medida la dependencia española de las importaciones de petróleo.

así en épocas pasadas), sino de las de materias primas agrícolas y, sobre todo, de las de bienes de capital. Pero el razonamiento del general simplemente recubría uno de los principios implícitos en la política económica exterior de corte autárquico del régimen: el tratar de reservar las adquisiciones en el exterior para los productos que fuesen de difícil o imposible producción en España. Tal principio incorporaba un componente dinámico. El forzamiento de la producción interior, *con el fin de suministrar a la demanda interna un amplio abanico de bienes* (el costo de oportunidad fue un concepto que apenas si floreció en las altas esferas del régimen hasta casi la mitad de la década de los cincuenta), iría expandiendo la oferta autóctona y desviando las importaciones hacia aquellos otros en absoluto generables con cualesquiera combinaciones de recursos y tecnología propios.

La noción adelantada por Franco de que «nuestras posibilidades mineras y técnicas permiten la solución de todos estos problemas si una orientación de la economía nacional impone a todas las actividades nacionales y sectores financieros su resolución rápida», permeabilizaría desde entonces las grandes proclamaciones de la autarquía, aunque la experiencia diaria se encargase de mostrar una y otra vez que el estrangulamiento productivo y financiero exterior no era ni podía ser compensable a través de la expansión de la producción interna y que, en cualquier caso, ello implicaría un coste brutal en términos de eficiencia y bienestar.

Pero —insistamos— la supresión de las importaciones que no fueran indispensables y la reducción de las que pudieran tener sustitutivos nacionales reflejaban la aspiración a la independización en la mayor medida posible con respecto a las redes de enlace con el exterior, ya que desde éste se montaba, según se creía —o se consideraba que se había instrumentado tradicionalmente—, un ataque permanente no sólo contra el régimen, sino, sobre todo, contra la esencia misma de la patria. Y en la mitología de los vencedores, el régimen y España eran conceptos equivalentes. Así, se lanzaba una consigna que acarrearía trastornos profundos para la economía y la sociedad españolas: «¡producir!, ¡producir!, ¡producir!».

Dicho lema fue desgranado de todas las formas posibles. Una versión profranquista imputaría e imputa a las circunstancias exteriores —Segunda Guerra Mundial, «cerco internacional»— la intensificación de los esfuerzos autárquicos: creo que la contrastación documental permite aguar dicho razonamiento. Era más sencillo dejarse llevar por la propia palabrería demagógica que diseñar una política econó-

mica que, aprovechando la neutralidad entre los bloques, limitase los sufrimientos de la población española.

La justificación que Franco había dado a la orientación autárquica no era necesariamente fascista. Quedó reservado a la habilidad de ciertos exegetas establecer el necesario «puente» con las visiones corporativistas que tenía por delante el nuevo Estado. Traeremos aquí a colación las manifestaciones de dos altos funcionarios del régimen en aquella época inicial.

José María de Areilza, ex director general de Industria con Juan Antonio Suanzes, primer ministro de Industria y Comercio y uno de los paladines de la trayectoria autárquica (aunque posteriormente rebajase su justificación a la de un mero ejercicio de industrialización vía sustitución de importaciones), se encargaría de argumentar convincentemente que «la base de una total libertad exterior de España ante el mundo», no era dissociable de «la propia ideología que informa el Estado». Sus afirmaciones fueron hechas en plena época de la batalla de Francia, si bien no tardaría mucho en ponerse de manifiesto que las encendidas proclamas independentistas se truncaban en sus deseados efectos cuando las duras medidas de economía de guerra británica yugularon—como era de prever—el suministro alimenticio procedente de Ultramar.

Para el Areilza ideólogo la autarquía era algo más que sustitución de importaciones:

«Denostar por sistema la política de restricción y auto-suficiencia o el propósito de lograr una estructura orgánica y sindical de la economía española, equivale a ser enemigo de la independencia y de la libertad de España y partidario de que se perpetúe entre nosotros la anarquía social y la lucha de clases»¹².

Se apuntaba así la conexión entre la orientación autárquica y los mecanismos institucionalizados de regimentación sociolaboral.

Tal relación aflora también, aunque más pormenorizadamente, en la caracterización efectuada el 30 de octubre de 1941 en la Escuela Superior del Ejército por otro entonces influyente funcionario: Antonio de Miguel, director general de Comercio y Política Arancelaria y

¹² En su conocida conferencia «Directrices de la nueva ordenación económica», recogida en el volumen *Problemas técnicos de importancia económica en la nueva organización de España*, Universidad de Barcelona, 1940.

posterior crítico, en documentos internos, del rumbo seguido por la política económica española en la posguerra mundial.

«La doctrina autárquica entiende que el mayor bienestar social y político de un Estado sólo se consigue produciendo en el interior del país la mayor cantidad de bienes consumibles. La producción entonces se estima como valor nacional, y es considerada finalidad de poder y como meta de independencia política y social. Este es un motivo más para aglutinar y armonizar los factores de la producción, que si en el área de los intereses privados y contradictorios riñen y pugnan porque ninguna idea superior a su propio egoísmo tiende a reunirlos, en el campo del nacionalismo se pueden sentir dominados por esa idea superior. No debe olvidarse que en el campo económico las conquistas se consiguen por la colaboración de los capitales de las masas trabajadoras (*sic*), de las ideas y de los elementos directivos y técnicos, y que todo sistema que disgregue o antagonice estos factores entorpecerá el progreso y, en cambio, lo favorecerá aquel que los discipline y conjugue.»

Ante un auditorio de distinguidos militares, De Miguel no enfatizaba innecesariamente el componente bélico de la autarquía (aunque sí lo mencionó) que apenas condicionó la española (a diferencia de lo ocurrido en los casos alemán e italiano), excepto en algunas proclamas intoxicantes¹³. Sí llamaba en cambio la atención sobre una idea que cabía derivar de Areilza: el intento de subsumir los antagonismos de clase y las pugnas sociales en un mítico nacionalismo, gerenciado supratemporalmente por un grupo de denodados servidores de la entelequia estatal cocinada en la época.

En principio, la autarquía era una manifestación del nacionalismo económico (aunque, en ningún caso, el régimen del 18 de Julio hubiera sido nunca único portador del mismo). En palabras de De Miguel,

«el sistema nacionalista y las fórmulas corporativas o sindicales parecen, por consiguiente, las más adecuadas para llevar adelante una organización económica autárquica, porque es éste el único sistema político que exalta la nación

¹³ Y en alguna que otra disposición legal, como es sabido. Por ejemplo, en la de creación del INI de 25 de septiembre de 1941. Pero no creo que deba atribuirse demasiada significación a tal tema.

como expresión acabada y perfecta de todas las categorías que en ella viven. Y, en efecto, la autarquía, que requiere para florecer un clima político favorable, no puede desarrollarse en el sistema liberal, porque en éste domina el interés privado sobre el de la Patria misma; ni en el sistema socialista, porque niega a la nación como realidad espiritual y rechaza la noción de propiedad privada¹⁴; ni en el sistema sindicalista puro, porque proclama la desaparición del Estado, que es precisamente el aglutinante autoritario para que la autarquía pueda desarrollarse».

Evidentemente estas últimas afirmaciones tendían a subrayar que la autarquía, tal y como la concebían algunos de los altos funcionarios que se encargaban de su gestión y aplicación prácticas, era algo más que autosuficiencia nacionalista o que sustitución de importaciones. Presuponía, en efecto, diría De Miguel,

«un sistema político basado en el equilibrio de las fuerzas sociales y productoras de la nación y estriba en el sentimiento de solidaridad nacional y de disciplina de la producción»¹⁵.

Estas dos puntualizaciones, casi superponibles a las de Areilza, ubicarían ideológicamente la índole de las tendencias que la autarquía española encubría, dentro del Estado integrador de corte fascista de la inicial andadura del régimen.

Ahora bien, cuando este corte dejó de ser respetable internacionalmente y se convirtió en un obstáculo que mejor convenía orillar, la justificación de la orientación autárquica de la economía española podía y debía modificarse sustancialmente, si bien su plasmación industrial, organizativa e institucional, apenas si cambió, lo que en cualquier caso sería el aspecto más importante. Con la derrota mundial del fascismo, la explicación del rumbo en política económica exterior seguido por el Gobierno se desplazó hacia los esquemas, más de recibo, de la sustitución de importaciones, y casi en tal guisa se mantuvo en la práctica hasta el final de la década de los cincuenta.

¹⁴ Naturalmente esta clase de afirmaciones carecen de contenido económico, y si aquí las aducimos es para subrayar el tipo de componente ideológico superpuesto a la autarquía española de acuerdo con los tiempos.

¹⁵ Las manifestaciones de ANTONIO DE MIGUEL, que curiosamente han sido ignoradas en la literatura, fueron publicadas en *Información Comercial Española*, 10 de noviembre de 1941. Dicha revista daría a conocer otras argumentaciones resumidas y analizadas en VIÑAS y cols.

Aquella transformación meramente superficial, que no ha sido demasiado estudiada en la literatura, puede confirmarse en base a cierta evidencia interna de la Administración española. Sin embargo, la conexión que hemos destacado como esencial en este trabajo, la que ligaba la autarquía a una determinada forma de concebir la política exterior y la relación con el entorno internacional, no varió en absoluto, de creer al menos las afirmaciones expuestas en documentos confidenciales por alguna de las figuras tan señeras del franquismo como fue el almirante don Luis Carrero Blanco.

DE LA AUTARQUÍA «FASCISTA» A LA SUSTITUCIÓN DE IMPORTACIONES

Cuando terminó la Segunda Guerra Mundial, el régimen español se encontró en una situación delicada: durante el conflicto no había sabido o querido mantener el adecuado equilibrio entre los bloques; su política económica exterior había carecido de sagacidad y era de presumir que los «favores» hechos a las potencias fascistas hasta el amargo final tendrían algún tipo de consecuencias en la posguerra.

Ahora bien, en la Administración española circulaba una «progración» con la que maniobrar en el cauce revuelto de las transformaciones de la paz. Se han identificado algunos rasgos de la político-diplomática. No así, sin embargo, los que pudieran haber existido en el plano político-económico. En julio de 1945 se hizo cargo de la cartera de Asuntos Exteriores don Alberto Martín Artajo, distinguido representante del catolicismo político, en tanto que la crucial de Industria y Comercio pasaba de nuevo a Suanzes. Es difícil, pues, que tras la etapa en la presidencia del INI que este último acababa de dejar atrás su conocimiento teórico sobre los problemas de la economía española y sus interrelaciones con el exterior hubiese derivado hacia planteamientos más aperturistas.

El régimen remozó minimamente sus instituciones políticas, aunque la evolución «constitucional» apenas si engañó a nadie en el exterior. Confiado en que amainase el temporal en la esfera internacional, se dispuso simplemente a esperar mientras apretaba el torniquete a la economía y se autoensalzaba frente a la proclamada incompreensión internacional y antiespañola.

Considerar esta línea de actuación como la estrategia diseñada en la época no es algo que parezca evidente por sí mismo, pero una glosa mínima de algunos de los documentos internos más importantes de la Administración no permite otra caracterización. En la espera, eso sí,

jugaría un papel el ansiado acercamiento norteamericano. Hay instrucciones, sumamente reveladoras, como las que Martín Artajo transmitiría, por ejemplo, en diciembre de 1945, al embajador en Londres:

«... Entre la desorbitada obcecación de las masas, que prorrumpan en improperios contra nosotros, hay (no podemos dudarle un instante) gentes sensatas que, aun imbuidas de prejuicios antiespañoles, se dan cuenta de que la realidad actual está llena de problemas insolubles, que no permiten a una elemental prudencia crear otros nuevos donde no existen (...) España es una de las pocas pilastras con que se cuenta para la reconstrucción de Europa (*sic*); ella no crea problema alguno a las demás naciones, no da abrigo a peligrosos focos de conspiración que amenazarían eventualmente no sólo al Gobierno español, sino a los de otras naciones; posee recursos propios para vivir en su holgada modestia y aun para exportar productos sustantivos e indispensables para la reconstrucción europea (*sic*); tiene una posición geográfica que en el desarrollo de las armas modernas y especialmente de la aviación hace de nuestra amistad un elemento cada vez más codiciable y valioso...»

La dosis de autocomplacencia, experiencia histórica mejor o peor asimilada, confianza en la capacidad de resistencia y engañosa creencia en la posibilidad de que el controvertido régimen español pudiera prestar alguna aportación sustantiva a la recuperación de la Europa asolada por la guerra no puede desestimarse sin más. Fundamentaba todo un programa que el ilustre ministro describía así:

«No tiene España sino esperar sentada a su puerta a que pase el cadáver de sus enemigos derrotados en 1939. No podemos dejarnos obcecar atropelladamente por la situación actual de ataques virulentos, ya que ella es fundamentalmente falsa e ilógica y a todas luces se presenta como indudablemente pasajera. No podemos, pues, admitir que, cediendo a lo circunstancial y momentáneo de las campañas antiespañolas, se trate de hacer presión para cambios y reformas distintos de lo que aconseje nuestra propia reflexión»¹⁶.

¹⁶ Archivo General del Ministerio de Asuntos Exteriores (MAE): Legajo R-1374, (E) expediente 10. En la obra colectiva mencionada en la nota anterior se encuentra un detallado análisis de la política económica exterior española que fundamenta las conclusiones y tesis expuestas en este epígrafe.

No tardó en ponerse de manifiesto que el tan cacareado «cerco» internacional no ponía en peligro la subsistencia de un régimen en espera de tiempos mejores. La condena internacional del franquismo podía servir incluso para fortalecer la «unión sagrada» en torno a su capitania. Algunas de las inspiradas directrices entonces acuñadas así lo manifiestan: irían encaminadas a «desencadenar en España una exaltación del Caudillo como hombre de Estado que, no obstante las vicisitudes de estos diez años, ha sabido mantener a España entera, digna e independiente; le ha ganado una guerra en las condiciones más difíciles y comprometidas; le ha salvado de otra que ha aniquilado al mundo y a los que en ella tomaron parte y en medio de todas las dificultades y ruinas que los rojos acumularon contra España, contra su economía y su moneda, España, sin ayuda alguna, por la dirección de su Jefe y la política de sus Gobiernos, ha logrado resurgir, pese a todas las dificultades que la malquerencia extranjera le acumulare»¹⁷.

Evadir responsabilidades sería la tónica general de cara al pueblo español. Ciertos círculos de la Administración tendrían paradójicamente, y dentro del respeto debido a la Superioridad y a las instituciones, una postura bastante más crítica en los diagnósticos y recomendaciones que se dirigían entre sí o al Gobierno.

Los funcionarios del Palacio de Santa Cruz desencadenaron, por ejemplo, a mitad de 1946 una dura crítica contra la gestión de la política económica exterior seguida desde el Ministerio de Industria y Comercio. Se atacaba el intervencionismo exacerbado, la influencia de los métodos alemanes en materia de política comercial y el burbujeo de competencias, entre otros extremos, y se sugería terminar con el sueño de la autarquía inalcanzable, fomentando la cooperación económica de España con el entorno exterior.

«Las condiciones generales de carácter político en que hoy vive el mundo hacen patente que en un futuro inmediato no se puede concebir una vida normal inspirada en criterios autárquicos. La cooperación internacional, especialmente en materias económicas y técnicas, es supuesto previo e indispensable de toda situación próspera. En este sentido es preciso orientar la acción político-económica de los servicios»¹⁸.

¹⁷ MAE: Legajo R-3509, E 14.

¹⁸ MAE: Nota relativa a los problemas que se plantean en la Subsecretaría llamada de Comercio, Política Arancelaria y Moneda. Legajo R-4612, E 12. En VIÑAS: «La administración», *art. cit.*, hay una reconstrucción de los aspectos organizativos y burocráticos en cuyo contexto se gestó tal nota, que provocó importantes cambios administrativos. Desde entonces, en gran parte de la alta gestión de la política económica exterior se relegó a segundo plano el Cuerpo Técnico de Comercio. Ello no dejó de afectar al tono de aquélla.

Ciertamente, la recomendación no prosperó. Aunque el «cerco» no tuviera consecuencias duraderas demasiado graves para la economía española, la sucesiva gestión de Suanzes —apoyado por altos funcionarios diplomáticos— continuó anclada en el «milagrerismo», a la vez que, desoyendo los consejos de los propios expertos de la Administración, el régimen se cerraba una tras otra las posibilidades de hacer frente razonablemente a la crisis de medios de pago. Intensificando el bilateralismo y pasando a un complicadísimo sistema de tipos de cambio múltiples (mientras se resistía por todos los medios posibles una devaluación de la peseta), las autoridades quedaron a la espera de los resultados del apoyo argentino y del «rapprochement» norteamericano, fracasados los intentos de disfrutar de la ayuda Marshall.

Los ministros encargados más directamente de las relaciones exteriores pasaron a explicar a sus interlocutores extranjeros que las modalidades de la política económica española eran debidas, esencialmente, a circunstancias exógenas o derivadas de la guerra civil. En marzo de 1948, por ejemplo, Martín Artajo argumentó como sigue ante el encargado de Negocios norteamericano en Madrid:

«Nada hay más lejos de la opinión del Gobierno y de la doctrina del régimen que la creencia de que la vida económica normal de la nación deba obedecer a un proceso de control por parte del Estado, teoría rechazada por el propio régimen.»

Tras esta sorprendente declaración, frente a la cual podía dirigirse una pesada batería de publicística oficial y oficiosa, así como la fundamentación de numerosísimas disposiciones legales, el ministro de Asuntos Exteriores apuntaba posibles explicaciones a las tesis contrarias:

«La ignorancia en el extranjero en lo que se refiere a la situación económica española ha llevado, sin duda, a tal error, debido a la negligencia en que nuestra economía ha sido mantenida durante muchos años. Los motivos de la actual crisis económica española hay que buscarlos en la destrucción de un ámbito centroeuropeo que en tiempos normales representaba más de la mitad del comercio exterior de España; en la repercusión de la difícil situación mundial y en su anormal economía; en las consecuencias

económicas de la guerra civil y, por último, en los daños ocasionados por tres años sucesivos de sequías y malas cosechas.»

Ninguno de estos argumentos era totalmente aceptable, y otros documentos internos de la Administración se habían encargado de puntualizar la responsabilidad propia, derivada de las políticas seguidas y preconizadas. Pero se trataba, ante los norteamericanos, de vestir con nuevos trapos un muñeco ya escasamente presentable. De aquí el razonamiento inmediato:

«Todo esto ha hecho inevitable la intervención pública en la medida en que era estrictamente necesaria para superar la crisis y la escasez, para reconstruir el país y para asegurar el más alto nivel de vida posible a todos los españoles. En una palabra, el intervencionismo ha sido el menor mal impuesto a España por las circunstancias económicas, al igual que hubo de imponerse en otros países europeos, incluso en los tradicionalmente más liberales. España es, precisamente, uno de los pocos países que se ha separado del control estatal, tan en boga en Europa, y busca el remedio de la crisis en la iniciativa privada...»¹⁹.

Suanzes quizá se hubiera conmovido. El encargado de Negocios norteamericano, no. Su enjuiciamiento al Departamento de Estado fue simple y duro: *plain misrepresentation of fact*²⁰.

También el propio general Franco se dedicó a promover la respetabilidad internacional de la orientación global de la política económica del régimen. Por ejemplo, al inaugurar la tercera legislatura de las Cortes el 18 de mayo de 1949 pronunció un discurso antológico, repleto de manifestaciones entre contundentes y ambiguas. Rescatemos algunas:

«No se trata (...) —afirmaría— de pretender una autarquía en pugna con el concepto de la sociabilidad y de las propias conveniencias económicas de intercambio para los pueblos, aunque seamos nación a quien la naturaleza dotó de inmejorables características para alcanzarla y las pasiones del exterior pudieran justificarla...»

¹⁹ MAE: Legajo R-10077, E 26. El texto procede de la traducción de un memorándum en inglés un tanto deficiente entregado al diplomático norteamericano por Martín Artajo.

²⁰ *Foreign Relations of the United States, 1948*, tomo III, pp. 1026-1027, para el telegrama en que el encargado de Negocios dio cuenta de su entrevista.

La experiencia de los años pasados había sido, simplemente, una ilusión.

El cambio denotado a diversos niveles y proclamado por la más alta magistratura del Estado inspiró múltiples declaraciones y argumentaciones. El mismo día en que el nuevo embajador norteamericano en Madrid, Stanton Griffis, se entrevistaba por primera vez con el jefe del Estado, en marzo de 1951, el ministro Suanzes se encargaría de aleccionarle sobre los principios a que se habría atendido la política económica del régimen.

«... Desde los primeros momentos, y aun antes de terminar la guerra civil, fueron por tanto estudiados y trazados los primeros planes y programas que luego habían de ser desarrollados y complementados a medida que las circunstancias lo fueran permitiendo, y siempre en persecución de los mismos objetivos: nada de autarquía ni cosas parecidas; aumento ponderado, lógico, racional (*sic*) de la producción y de la renta nacional para mejorar, moral y materialmente, las condiciones de vida de los españoles y especialmente de los sectores económicamente más débiles, dignos por muchos conceptos de mejor suerte»²¹.

Esto sí que era *plain misrepresentation of fact*: durante toda la posguerra habían seguido abordándose con gran desconfianza las relaciones económicas con el extranjero; la exportación continuaba yugulada; las medidas aplicadas habían carecido de toda sistemática, en cuanto no se orientaban hacia el desarrollo de sectores o industrias seleccionados racionalmente dentro de un cuadro general de objetivos consistentes; la praxis político-económica seguía marcada por el arbitrarismo, la improvisación, la falta de armonía y la discriminación. El único objetivo discernible había sido impulsar la sustitución de importaciones a cualquier costo, mientras que la defensa de un tipo de cambio alucinantemente irreal se defendía con dispositivos crecientemente complicados, ineficaces y corruptores, manteniendo hasta límites inverosímiles el sistema de autorización previa y discrecional para todas y cada una de las transacciones con el exterior.

Pero con el desarrollo paulatino de la guerra fría, la brutal crisis de divisas de la economía española y el gradual acercamiento nor-

²¹ MAE: Legajo R 10077, E 28.

teamericano hacia el Gobierno de Madrid, el régimen se había aproximado lentamente a un enfoque menos paranoico de las relaciones con el exterior.

A partir del cambio de Gobierno de julio de 1951, una nueva filosofía económica, más acorde con el mercado, con la normalización paulatina del intercambio y con una cierta ortodoxia financiera y de la gestión del sector público, empezaría a batir las peculiares concepciones hasta entonces dominantes.

Suavemente la praxis político-económica fue erosionándose, aunque el marco institucional permaneciera más o menos intacto. Es cierto que se produjeron innovaciones y simplificaciones en el curioso y aberrante montaje de los cambios múltiples y también que el convenio sobre ayuda económica firmado con los Estados Unidos el 26 de septiembre de 1953, como parte del paquete denominado genéricamente «pactos de Madrid», traducía una serie de consejos y preocupaciones norteamericanos que se remontaban a los años del «cerco»; así, por ejemplo, la obligación por parte del Gobierno español de estabilizar su moneda, de fijar o mantener un tipo de cambio real, de desalentar las prácticas y arreglos comerciales de carácter monopolista, de estimular la competencia y la productividad y de fomentar el comercio con el exterior, pero tales compromisos podían permanecer letra muerta, y durante un tiempo crucial así permanecieron.

Con todo, lo que hemos denominado «llamada del multilateralismo» inspiraba ya a numerosos sectores en la Administración, particularmente en los Departamentos más en contacto con el cambiante panorama de las relaciones políticas y económicas internacionales: los Ministerios de Asuntos Exteriores y de Comercio, desgajado este último —bajo la dirección de don Manuel Arburúa— del de Industria en la reforma administrativa que se simultaneó con el cambio de Gobierno. Ciertamente, Suanzes volvió a ocupar la presidencia del INI, y uno de sus hombres de confianza, don Joaquín Planell Riera, también de extracción militar, pasó a timonear la política industrial.

La línea económica exterior introducida por el nuevo Ministerio de Comercio fue agotándose rápidamente a la vez que afloraban las tensiones interdepartamentales en un contexto en el que, por fin, la economía española pasó a registrar un ritmo de crecimiento apreciable.

La interpenetración de las nuevas ideas en materia de política económica exterior con el paradigma institucional cristalizado en los años cuarenta originó discordancias y chisporroteos. Como ha señalado Carlos Fernández Pulgar,

«el papel del sector exterior como motor del desarrollo —en dimensiones ligadas a las importaciones estratégicas, a la financiación externa, a la atención de la demanda extranjera, etc.—, hubiera exigido una selección racional de inversiones públicas, una reordenación de las reglas del juego económico —fiscales, sindicales, monetarias, etcétera—, y profundos cambios de estructura. La efímera luz proyectada permitió detectar errores teóricos, deficiencias de información, intereses dominantes y obstáculos institucionales. Al final del período pudo hacerse un nuevo inventario de aquellas irracionalidades que no eran necesarias para el sostenimiento del régimen y de aquellas racionalidades que iban haciéndose necesarias para el mismo fin»²².

Entre ellas estaba la apertura institucional, que espejeaba el desarrollo paulatino de los nuevos esquemas de intercambios y pagos que había ido poniendo en marcha la OECE.

En junio de 1955 la delegación española ante la misma elaboró un cuidado informe que fue transmitido a Martín Artajo y a Arburúa para su elevación al Consejo de Ministros. En él se defendía la inserción en un patrón de comercio multi'ateral que impulsara el desarrollo de los intercambios, estimulándose así los impactos sobre el aparato industrial español, atrapado por la estrechez del mercado, altos costos unitarios y una incompetitividad desafortunada.

Dicho informe señalaba que

«la entrada de España en el mercado europeo influirá, sin duda, muy favorablemente sobre la producción, ya que hasta ahora el aislamiento económico de nuestra industria ha sido la causa de que ésta, en muchos casos, no esté sólidamente apoyada en una base realista tanto en lo referente a precios como en lo relacionado con calidades. El principio de que es necesario afrontar la competencia extranjera es sano, aunque en la práctica el Estado proteja eficazmente y con acertadas medidas las fábricas nacionales. Imbuir esta idea al industrial traerá consigo como consecuencia el que busque la solución de sus problemas, no como hace ahora, en la pro-

²² En Viñas y cols., p. 695.

tección oficial, sino con el aumento de la producción y una mayor adaptación de su producto a las necesidades del consumidor»²³.

El informe estaba inspirado por una serie de ideas fundamentales que, en parte, alentarían los esfuerzos de reordenación institucional de la política económica exterior a finales de los años cincuenta: apertura cautelosa al exterior, eliminación de los obstáculos establecidos para proteger la producción nacional a través del obsoleto sistema arancelario y de la restricción cuantitativa de las importaciones, vía contingentes y acuerdos bilaterales. Los principios aislacionistas, tan caros a Suanzes, eran demolidos, y en lenguaje casi infantil hacía acto de presencia en documentos elevados al Consejo de Ministros la noción trivial de las economías de escala.

La operación fracasó: las heladas que asolaron el Levante español —con el desplome consiguiente en las divisas generadas por la exportación agrícola— y la reticencia del Gobierno norteamericano a proporcionar una ayuda que «acolchonase» el eventual ingreso en la OECE, alejaron la reordenación institucional del sistema que asfixiaba las relaciones económicas con el exterior²⁴.

Sólo tras un dilatado período de tanteos, maniobras y contramaneobras, impulsado ya por don Alberto Ullastres en la cartera de Comercio y por don Fernando María de Castiella en la de Asuntos Exteriores, fue posible llegar a dicha reordenación y, por consiguiente, a un planteamiento más razonable y racional de la política económica exterior del régimen²⁵.

En ello hubo obstáculos. No el menor fue la vieja conexión entre la autarquía y política exterior aducida por Franco ante el Consejo Nacional en el verano de 1939. Salvando las distancias, los argumentos del jefe del Estado serían desarrollados y ampliados por uno de sus más próximos colaboradores, en estudios y comunicaciones en

²³ MAE: Legajo R-5332, E 2.

²⁴ Son muchos los autores que califican de oficialista el énfasis atribuido a las consecuencias de las heladas, pero la documentación administrativa manejada parece inducir a caracterizarlas como coyunturalmente muy importantes para frenar los deseos de reordenación institucional que, en verdad, sólo habían prendido hasta entonces, sin llegar a florecer.

²⁵ El cambio de gobierno de 1957, al igual que el de 1951, constituye un jalón en la definición de la política económica española. Dio entrada a las fuerzas vinculadas al Opus Dei, y con ellas la formulación de aquella fue haciéndose más compleja y tecnicada. Castiella comunicaría el 5 de abril al embajador norteamericano en Madrid (MAE: Legajo R-7741, E 3) que las metas del nuevo gabinete eran las de «estabilizar, aumentar el ritmo de desarrollo, liberalizar». Ciertamente, la primera se atacó de inmediato desde el Ministerio de Hacienda, dirigido por don Mariano Navarro Rubio.

AUTARQUÍA Y POLÍTICA EXTERIOR EN EL PRIMER FRANQUISMO

modo alguno destinados a la publicación. Su consideración detallada nos permitirá esclarecer la conexión esencial que parece haber existido entre autarquía y política exterior en el primer franquismo.

LA ORIENTACIÓN AUTÁRQUICA COMO RESPUESTA A LA CONSPIRACIÓN INTERNACIONAL

La reordenación institucional de la política económica exterior española pasaba inexorablemente por una apertura a la economía internacional e implicaba asumir los esquemas liberalizadores y multilateralizadores del comercio y los pagos que habían experimentado con éxito los países de la OCDE.

Hemos analizado en otro lugar el proceso que condujo a la adopción en 1959 del plan de estabilización y liberalización (enfaticando la crucial significación de esta última) y destacado cómo, en los albores del mismo y a finales de 1957, circulaban por la Administración económica nociones destinadas a introducir «un plan coordinado de aumento de la producción nacional» emanadas del propio almirante Carrero Blanco. Su puesta en práctica hubiera supuesto apretar, como diez años antes, los torniquetes de la sustitución de importaciones, intensificando la orientación autárquica de la política económica española.

Dicho plan se veía presidido por una inspiración fundamental: proseguir la industrialización, pero, en consonancia con la estrategia cara a los más altos escalones del régimen, en condiciones de relegación de las transacciones con el exterior. Carrero Blanco sería explícito:

«... Como no es posible suplir sistemáticamente los déficit de producción de artículos de primera necesidad con productos de importación, porque ello entraña un gasto en divisas que no puede realizarse sin grave quebranto de la industrialización del país y sin riesgo para el suministro de otros productos que, como el petróleo, no se producen en España y son de imprescindible necesidad, hay forzosa-mente que aumentar la producción nacional de artículos de primera necesidad...»

Tal receta, que correspondía a una situación evocadora de la pesadilla que se muerde la cola, porque el propio proceso sustitutivo

de importaciones contribuía a estrangular el sector exterior de la economía, se postulaba sobre la ya tradicional creencia en la titánica movilización de todas las posibilidades productivas autóctonas.

Carrero Blanco era tajante:

«Rechazamos de plano, por injusto y egoísta, el acomodaticio argumento de algunos de que España es un país pobre (...) Cuando se hayan agotado todos los recursos, de la técnica y del trabajo, en poner al máximo de producción el total de la superficie explotable del suelo español, podremos hablar de si España es rica o pobre...»

Esta aspiración implicaba dar una negativa rotunda a las tendencias en favor de la especialización productiva, y por ende a participar en las ventajas —y los inconvenientes— de la división internacional del trabajo. El ideal sería «no tener que importar más que elementos de producción», por lo que

«una política económica sensata debe de perseguir el suprimir cuanto antes las importaciones de artículos de consumo, porque ésta es una pesada servidumbre en nuestra balanza de pagos, pero esto no deberá hacerse un día antes de aquel en el que la producción nacional de artículos de consumo satisfaga plenamente las necesidades de la población española.»²⁶

No cabe negar coherencia a esta visión estratégica: había que poner en tensión todos los recursos productivos internos hasta que éstos diesen de sí el máximo posible. Las nuevas demandas de «inputs» o de alimentos posteriores ya se atenderían con cargo a la importación. Pero, claro está, se trataba de una visión simplemente tecnológica, en modo alguno económica: el forzamiento de la producción interior conduciría a una estructura distorsionada de costes y de precios, inspirando una espiral en ascenso de la que quedaría prendida la creciente incompetitividad de la emergente industria española, sobre cuyo futuro ni Carrero Blanco ni nadie de su línea parecían

²⁶ El estudio de Carrero Blanco se encuentra en el Archivo General de la Presidencia del Gobierno, serie del Secretariado del Gobierno, caja 4, expediente 115/57. En Viñas y cols., pp. 998 y ss., se ha abordado brevemente su curso sucesivo, en las condiciones del bienio 1958-1959, marcadas indeleblemente por el brutal deterioro del sector exterior español.

plantearse ningún interrogante en las ya evidentes condiciones exteriores de internacionalización de la producción y de aparición de grandes espacios económicos integrados.

Así, pues, si en 1957 se dibujaban en los más altos escalones del aparato estatal concepciones y estrategias que parecían no haberse modificado en apenas nada con respecto a las de la década anterior, cabe cuestionarse, una vez más, acerca de las razones. ¿Por qué, en efecto, la dirección política española más típicamente franquista persistía en la apuesta industrializadora condenando a la economía al aislamiento permanente? Franco, en 1939, había dado una respuesta que ponía el acento en la desconfianza que le producía un entorno caracterizado como hostil. ¿Habían cambiado, por ventura, tales percepciones y moldes conceptuales? ¿Qué relación podría tener con éstos, a finales de los años cincuenta, la orientación autárquica de la política económica?

El propio Carrero Blanco se encargaría reiteradamente de ilustrar tal relación. Para documentarla vamos a acudir a una exposición que data del período posterior a la liberalización, es decir, cuando ya se había constatado ampliamente el carácter de la ayuda internacional que el régimen había recibido, y ello no sólo por la vía de los organismos económicos (OECE, FMI), sino por la menos obvia de los acuerdos bilaterales con los más importantes gobiernos de los países industrializados occidentales.

Es más, no nos apoyaremos en una exposición cualquiera, sino en una auténtica lección de política internacional que el poderoso ministro subsecretario de la Presidencia daba, el 21 de febrero de 1961, al ministro encargado de las relaciones exteriores de España. Tal lección reflejaba una filosofía política determinada —¿o una ideología?— que había aflorado en numerosos discursos y proclamaciones, tanto del general Franco como de Carrero Blanco, pero que muchos autores no sueñen considerar, quizá porque entre aquéllos no siempre sea fácil encontrar hilos conductores poco ambiguos²⁷.

Sin embargo, creemos que la valoración teórica que cabe atribuir a posturas públicas, orientadas por lo común a provocar un efecto internacional y deseado, no es la misma que ha de concederse a expo-

²⁷ Metodológicamente, sin embargo, más que tratar de derivar un bloque de pensamiento cohesionado y monolítico, cabría examinar el papel de tales manifestaciones públicas en su contexto temporal y funcional. Ahora bien, parece que la filosofía política y económica de ciertos altos cargos del régimen, sobre todo en la etapa del primer franquismo, no fue sólo meramente oportunista. En cualquier caso, en ocasiones se aplicó y tuvo efectos importantes que hay que analizar en su interacción con aquéllas.

siciones destinadas a enfatizar una actitud, en el sigilo y la reserva de las comunicaciones confidenciales entre los altos escalones del Estado.

Si la filosofía pública y la expuesta en privado coinciden, será difícil—creemos—no atribuirles una significación singular, que no puede desconocer el analista²⁸.

Carrero Blanco tenía una concepción precisa, que moldeaba su orientación ante las relaciones con el exterior; creía en la industrialización autárquica o introvertida; daba lecciones a sus compañeros de gabinete y estaba más próximo al general Franco que muchos de ellos. ¿Cómo no ligar la política económica internacional seguida por el régimen en su fase más autoritaria y aislacionista a la percepción de los peligros que se creía emanaban del entorno por parte de algunos de los más importantes decisores del franquismo, expuesta tanto en público como en privado con machacona y reiterada insistencia?

El poderoso ministro subsecretario constataba, en 1961, la aversión con que el régimen español se enfrentaba en la esfera internacional y se preocupaba por identificar su etiología. Una respuesta inmediata podría enlazar ésta con los orígenes del mismo, envueltos en el apoyo de las potencias fascistas; otra, más sofisticada, podría conectar con la *mauvaise conscience* de ciertos círculos demócratas y de izquierdas en el extranjero, que se remontaba incluso a la guerra civil. Los propagandistas del franquismo desempolvaban leyendas negras y evocaron la subsistencia de sentimientos pura y simplemente antiespañoles, y, sin duda, la cuestión de en qué medida las percepciones y las preconcepciones colectivas juegan un papel en las relaciones internacionales es un tema nada baladí, aunque a veces no demasiado significativo.

Pero Carrero Blanco tenía una etiología y un diagnóstico precisos con los que esclarecer tal aversión. Helos aquí:

«En el mundo existen tres *internacionales* poderosas, con enormes medios de captación y de propaganda, que tienen repartido su dominio por la casi totalidad de los órganos de información: prensa, radio, televisión, editoriales, etc; que cada una por su cuenta y con sus fines propios, pretenden dominar al mundo y ejercer un *totalitarismo universal: la internacional comunista*, cuya di-

²⁸ Pocos renunciarían, por ejemplo, a investigar en los documentos emanados del general Franco, si pudieran llegar a ellos. El problema es acceder a la documentación relevante: el que el alto personal político se lleva en lo posible sus papeles a casa es una constante histórica española antes del franquismo y en el franquismo.

rección lleva Moscú, aunque le ha salido un peligroso competidor en China, la *internacional socialista* y la *internacional masónica*.»

Esta manifestación, insistimos, procede no de un discurso, no de una perorata, no de un artículo periodístico, sino de una lección en toda regla a Fernando María de Castiella²⁹. Las consecuencias que se derivaban, en general, de tan poderosa triple corriente eran, en la opinión de Carrero Blanco, las siguientes:

«Para las tres, la situación más favorable para ejercer su influencia y su dominio sobre los distintos Estados es que éstos tengan regímenes democráticos a base de *partidos políticos* y de una serie de *libertinajes* en los órganos de expresión que consientan las más escandalosas propagandas en contra de los particulares intereses de la nación en cuestión, pero al servicio, claro está, de la internacional de turno. Con partidos políticos, entre los que tiene que existir el socialista y el comunista, y entre cuyos miembros pueden infiltrarse gran cantidad de masones, los gobiernos acaban estando formados por hombres que, por unas razones u otras, están al servicio de cualquiera de estas tres internacionales y la nación acaba perdiendo de hecho su libertad, en lo económico y en lo político. La realidad de la inmensa farsa en que vivimos es que no interesa la *democracia* por lo que ella afecta a la *libertad* del individuo y de las naciones, sino por cuanto ésta, bajo el sistema de los partidos políticos, favorece a la *dominación de las naciones*.»

Así, pues, para oponerse a ésta había que oponerse con éxito a las tres internacionales, eliminar los partidos políticos sustituyéndoles por lo que cabría denominar «mecanismos de integración nacional» y montar la guardia ante las asechanzas procedentes del exterior. Estas existían y eran, en la percepción de Carrero Blanco, muy graves.

«Por eso —aleccionaba—, cuando un régimen democrático no encaja exactamente en esta fórmula tan querida, y tan conveniente, de los grandes *totalitarismos*

²⁹ La comunicación de Carrero Blanco, en conexión con ciertos detalles de la ayuda norteamericana, en los que no entraremos, se encuentra en MAE. Legajo 12028, E 2. Se reproduce fielmente, incorporando las correcciones manuscritas que a veces aparecen en el original. Las cursivas son subrayados de éste.

internacionales, se da el enorme sarcasmo de que se le califica de *régimen totalitario* y se le ataca a fondo por todos los medios, con mentiras, calumnias, con falsedades, para tratar de derrocarlo. ¿Que los individuos tienen bajo ese régimen todo género de libertades, que viven en paz, que la nación prospera, que en ella hay orden y positivas realizaciones sociales?³⁰ Poco importa: cuanto mejor sea el régimen para los administrados, más interés hay en derrocarlo, porque cuanto más fuerte sea, más difícil será dominar a la nación de que se trate. Con la bandera de la *libertad*, lo que se pretende es todo lo contrario a la *libertad*; esgrimiendo el estigma del *totalitarismo*, lo que se intenta es conseguir el más bárbaro de los totalitarismos. Es cierto que los tres totalitarismos (Comunismo, Socialismo y Masonería) tienen objetivos finales distintos, pero los tres, que son en lo espiritual ateos y en lo político pretenden dominar el mundo, tienen el objetivo común de hacer desaparecer los regímenes que, como el nuestro (católico, antisocialista, anticomunista, anticapitalista y rabiosamente independiente), son impermeables a su acción de dominio.»

Así, pues, el régimen se autorrepresentaba, de la pluma de uno de sus más cualificados servidores, como blanco u objetivo de las fuerzas depredadoras que actuaban en la esfera internacional y minaban los sistemas en los que se daban cita las notas tan curiosamente aplicadas por Carrero Blanco al Estado surgido del 18 de Julio. Subrayemos la caracterización de «anticapitalista», tan cara a los ideólogos de la «tercera vía» y entre los cuales no suele contarse al almirante.

La relación entre las autoridades de un régimen, cuyos más altos escalones aplicaban tal tipo de moldes conceptuales al análisis de los fenómenos que percibían en la esfera internacional, y el exterior había de ser, pues, limitada, defensiva. Y ello se preconizaba aun después del grado creciente de aceptación que había logrado el franquismo³¹.

La entrada en los organismos internacionales, la normalización del *status* externo del régimen, el apoyo fáctico recibido desde el exte-

³⁰ Imposible no pensar que Carrero Blanco evocaba así el régimen español.

³¹ ROBERT JERVIS: *Perception and Misperception in International Politics*, Princeton University Press, Princeton, 1976, ha subrayado la conveniencia de atribuir significación en el análisis a los cálculos y concepciones de los *top decision makers*.

rior (aunque en ocasiones al precio de contraprestaciones humillantes, ocultadas cuidadosamente al pueblo español), se explicaban también desde la óptica aislacionista de Carrero Blanco.

«Esta es la realidad—afirmaría contundentemente—y hay que aceptarla, sin engañarnos, tal y como es, y como no podemos hacer la más mínima concesión (*sic*) en beneficio de quienes nos atacan, porque ello sería entrar en una peligrosa barrena que acabaría dando al traste con nuestra Fe y nuestra Independencia, tenemos que estar dispuestos a *mantener nuestra unidad dentro de la más cerrada intransigencia*. Está bien que tratemos de convencer con hechos a las gentes de buena fe, pero es inútil que pretendamos que nuestros enemigos no nos ataquen. Contra estos tres poderes tenemos que luchar y, mientras tengan acción en el mundo, no tendremos *amistades oficiales verdad (sic)* con países donde puedan ejercer su influencia. *Nos ayudarán por cuanto nos necesiten, pero de paso que nos ayudan intentarán dominarnos*, y esto es lo que no hay que perder de vista. Está bien que nos aprovechemos de la ayuda porque, de momento, el Comunismo es el peligro más inmediato, pero con un gran cuidado de no incurrir en la ingenuidad de concesiones peligrosas. La única contrapartida a nuestra ayuda no puede ser otra que la voluntad de combatir al Comunismo con todas nuestras fuerzas, pero nada más. Una cosa es que esto interese en igual forma a una gran cantidad de socialistas, capitalistas y masones, y otra muy distinta que no miremos a éstos con el permanente recelo de que nos quieren a su vez dominar.»

Si en 1961 subsistían tales nociones, difícil será que no hubiesen coloreado antes la relación con el exterior. Este se contemplaba con desconfianza y la introversión (económica, cultural) aparecía como la respuesta más adecuada a nivel estrictamente ideológico.

Añádase a ello que tras la autarquía aleteaban intereses sociales poderosos: en primer lugar, entre la burocracia intervencionista y discrecional que operaba a sus anchas en un régimen autoritario y que fácilmente trasladaba a la superioridad, que en gran parte se autorreclutaba de entre sus propias filas, su desdén ante el mercado e intensificaba las fobias existentes en la cúspide hacia la liberalización, su-

poniendo—o temiendo—que a la económica habría de seguir más tarde la política.

En segundo lugar, entre otros grupos sociales que temían perder posiciones de privilegio como resultado de una liberalización en profundidad que, saneando el sector exterior, permitiera un avance de la economía española por un camino expuesto a la competencia internacional.

La combinación de intereses e ideologías que generaba la economía ultraintervenida y aislada del primer franquismo promovía círculos viciosos sobre los que operaban en diverso grado fenómenos de erosión. La oposición a la apertura y a la flexibilización de la política económica exterior era real y se detectaba en los corredores del poder, en la Administración, en otros aparatos de Estado y en los sectores económicos que se veían suficientemente protegidos en el marco político e institucional cristalizado en los veinte años transcurridos desde la terminación de la guerra civil.

Hoy parece obvio que tales actitudes y resistencias eran producto de la miopía y/o de la inexperiencia. Pocos regímenes políticos análogos al que el franquismo había establecido han caído como consecuencia de una transformación económica e institucional del tipo que pretendían los reformadores de 1959³², muchos de los cuales —ciertamente—divisaban en la normalización de las relaciones con el exterior y en la eliminación de los aspectos más desagradables y más ineficientes de una economía agarrotada la base sobre la cual podría establecerse un lento y controlado desarrollo político.

Para racionalizar la política económica exterior había que superar preferencias, intereses y una determinada forma de concebir las relaciones con el entorno internacional, dominado por las fuerzas del Mal que conspiraban contra España y contra el régimen. Si el cambio se produjo al término de un proceso exasperantemente lento, ello fue por necesidad. Su aplazamiento lo único que logró fue conducir a la economía española a una crisis de pagos exteriores que, de no haber sido atajada, quizá hubiera diluido el precario crédito que en los años cincuenta, tras los desequilibrados pactos con los Estados Unidos, había ido acumulando el régimen.

La operación iniciada en 1959, y ralentizada pocos años más tarde, llegó casi al final de su tiempo. Oficialmente cerró la etapa de la

³² Son obvias comparaciones las de Taiwán y Corea del Sur. Este último ejemplo, escasamente estudiado en España, muestra la combinación posible de un férreo sistema autoritario, una política económica exterior aperturista y una rápida transformación de la economía, envidiable aun desde la perspectiva española de los años sesenta.

autarquía³³ y permitió al franquismo pasar a una fase de crecimiento económico y de transformación estructural acelerada. Había que justificarla de alguna manera.

Gabriel Ferras, director del Departamento Europeo del Fondo Monetario Internacional, suministró la coartada que necesitaban las autoridades de Madrid. La introducción a un proyecto de memorándum por él concebido, y discutido con los funcionarios más aperturistas de la Administración española, sirvió de pauta al efecto:

«Since the end of the Civil War the Spanish economy has borne the heavy load of reconstruction. This reconstruction task was delayed by structural factors, insufficiency of own resources, low levels of income and savings, as well as by other more accidental factors such as the distortion of productive capacity during the civil war time, and the temporary closing of traditional markets and sources of supply during and after the last world war. The great difficulties which Spain faced made a number of interventions in her economy necessary which tended to isolate her economic mechanism from the other Western countries. Moreover, Spain had to carry out an industrial development programme, which exacted considerable public and private investments, in order to increase employment opportunities and raise living standards. These investments, together with the other spending items which Spain had to face, were of such importance that, in spite of American aid, they gave rise to inflationary pressures. Prices rose, and import demand increased while exports hardly did so. Foreign exchange reserves have progressively dwindled and the import restrictions and multiple exchange rates introduced to defend those reserves have contributed to heighten the barriers between Spain and her trading partners, thus making possible the creation and development of undertakings whose costs were not always in line with international ones...»

Esta somera descripción del período autárquico se adecuaba bien a una interpretación oficialista más rentable. No en vano fue redac-

³³ Implícitamente habrá quizá quedado apuntado en este trabajo que tal denominación convencional no nos parece totalmente representativa de la problemática de unos años todavía oscuros e insuficientemente estudiados. Desde luego, casi vírgenes en el campo específico de la política exterior española.

tada con vistas a su aprobación por el gobierno español (que la dio). Carrero Blanco, Suanzes y el propio general Franco, quizá no estuvieran de acuerdo, como tampoco lo estuvieron los sectores que se oponían a la reforma: es tarea de los investigadores reconstruir los procesos decisionales que sostuvieron la autarquía y el aislacionismo y llevaron a su sustitución por una estrategia de desarrollo y apertura menos primitiva y más eficiente³⁴. El presente artículo sólo ha pretendido subrayar una de las posibles razones ideológicas que, en mi opinión, ampararon la orientación autárquica y la política económica exterior que en tal etapa se forjó.

³⁴ JULIO VIÑUELA ha abordado, en VIÑAS y cols., caps. IX y X, el análisis económico de los efectos de la política comercial exterior establecida en esta fase, subrayando la pervivencia, bajo nuevas formas y con nuevos instrumentos, de los viejos esquemas de industrialización sustitutiva de importaciones. La necesaria apertura de archivos para los años sesenta debería posibilitar el esclarecimiento de los procesos decisionales, mucho más complejos, que puntzaron la formulación de la política económica en la etapa de intenso crecimiento de la economía española.