

**ESPAÑA Y EL FMI: LA INTEGRACIÓN
DE LA ECONOMÍA ESPAÑOLA
EN EL SISTEMA MONETARIO
INTERNACIONAL, 1943-1959**

2014

Elena Cavalieri

**Estudios de Historia Económica
N.º 65**

BANCO DE **ESPAÑA**
Eurosistema



ESPAÑA Y EL FMI: LA INTEGRACIÓN DE LA ECONOMÍA ESPAÑOLA EN EL SISTEMA MONETARIO
INTERNACIONAL, 1943-1959

El Banco de España, al publicar esta serie, pretende facilitar la difusión de estudios de interés que contribuyan al mejor conocimiento de la economía española.

Los análisis, opiniones y conclusiones de estas investigaciones representan las ideas de los autores, con las que no necesariamente coincide el Banco de España.

El Banco de España difunde todos sus informes y publicaciones periódicas a través de la red Internet en la dirección <http://www.bde.es>.

Se permite la reproducción para fines docentes o sin ánimo de lucro, siempre que se cite la fuente.

© Banco de España, Madrid, 2014
ISSN: 1579-8682 (edición electrónica)

**ESPAÑA Y EL FMI: LA INTEGRACIÓN DE LA ECONOMÍA ESPAÑOLA
EN EL SISTEMA MONETARIO INTERNACIONAL, 1943-1959**

Elena Cavalieri

ÍNDICE

Introducción	7
1 «More than an academic interest»: España ante la planificación del sistema de Bretton Woods (1943-1945)	11
1.1 El interés de España hacia el Plan Keynes	12
1.2 El debate español sobre el sistema de Bretton Woods	24
2 La cuestión española y el FMI durante el período de aislamiento internacional (1945-1950)	33
2.1 Los efectos del ostracismo internacional	34
2.2 La superación de la ideología autárquica	37
2.3 La crisis de divisas de 1947 y los contactos con el Banco Mundial	42
3 Los Pactos de Madrid y el acercamiento a las organizaciones de cooperación económica europea (1951-1955)	61
3.1 La rehabilitación internacional del régimen de Franco	62
3.2 El FMI, los Pactos de Madrid y la ayuda norteamericana	67
3.3 Arburúa y la preferencia por la cooperación económica europea	81
4 La crisis de la balanza de pagos y los orígenes del Plan de Estabilización (1956-1957)	91
4.1 <i>Quid pro quo</i> : los límites de la ayuda norteamericana	92
4.2 La reacción del régimen ante la crisis económica de 1956	97
4.3 El telegrama de Hollister y los orígenes del Plan de Estabilización	106
4.4 La crisis ministerial de 1957 y la llegada de los tecnócratas	114
5 El bienio de preestabilización y las negociaciones para la admisión en el FMI (1957-1959)	125
5.1 Los estudios previos para la entrada en el FMI	126
5.2 La dependencia de Madrid de la ayuda americana	132
5.3 La admisión en el FMI y el Plan de Estabilización	137
Conclusiones	153
Abreviaturas	161
Acrónimos de archivos y bibliotecas	162
Fuentes y bibliografía	163

Introducción

El presente trabajo se propone estudiar la historia de la adhesión de España al Fondo Monetario Internacional (FMI). La entrada en el FMI y en el Banco Mundial (BM) marcó el fin de la exclusión del régimen de Franco de los organismos de cooperación económica internacional y constituyó uno de los pasos fundamentales hacia la estabilización. En el curso del primer semestre de 1959 el FMI colaboraría activamente con las autoridades españolas, ofreciendo asistencia técnica y financiera fundamental para el éxito del Plan de Estabilización. Con más de una década de retraso con respecto a los otros países de Europa occidental, la España de Franco abandonaría así el aislacionismo económico adoptado al final de la Guerra Civil, para emprender un cambio radical en la orientación de su política económica. Se inauguraría un período de crecimiento, el más intenso de la historia española reciente, que permitiría el proceso de convergencia con las economías europeas occidentales.

España entró en las instituciones de Bretton Woods —FMI y BM— en septiembre de 1958, después de una negociación de pocos meses. Sin embargo, como este trabajo trata de demostrar, la historia de la admisión de España en el FMI viene de mucho más lejos y es mucho más compleja. Ya desde 1943 el régimen franquista mostró interés hacia el nuevo orden monetario internacional que Estados Unidos y Reino Unido planeaban para la posguerra. La cuestión fue retomada varias veces en el curso de los años cincuenta, también bajo presión de Estados Unidos, por entonces el mayor (y prácticamente el único) aliado de España. Con el agravamiento de la crisis de la balanza de pagos en 1956, la posible entrada en los organismos de Bretton Woods empezó a considerarse más detenidamente. En el momento en que Manuel Arburúa dejaba su cargo como ministro de Comercio en febrero de 1957, ya estaba esbozada la estrategia que iba a llevar, en enero de 1958, a la petición de ingreso en el FMI por parte del embajador español en Washington.

La historia de la admisión de España en el FMI nos ofrece una perspectiva original para analizar la política económica internacional del franquismo durante la autarquía y el proceso de ruptura del aislamiento económico. Más que concentrarnos en el análisis de la política cambiaria del régimen franquista, nos centraremos en los esfuerzos para superar el sistema autárquico. Como intentaremos demostrar, más allá de la retórica de Franco y de sus ministros sobre el modelo económico nacionalista y del voluntarismo político sobre la autarquía, hubo una parte importante del régimen que ya al final de la Segunda Guerra Mundial apostó por la integración de España en el nuevo sistema monetario internacional, y que a lo largo de los años cincuenta se esforzó para que el país se integrara desde el punto de vista económico en el mundo occidental. Factores de carácter no solo económico sino también político, y de naturaleza no solo nacional sino sobre todo internacional, impidieron que se diese este paso antes de 1958.

Uno de los objetivos de la presente investigación es estudiar los factores que permitieron que España pudiese finalmente entrar en el FMI en 1958. En un período en que la política y la economía estaban estrechamente unidas, la admisión de España en el FMI no tuvo una dimensión exclusivamente económica. Detrás de asuntos aparentemente técnicos, como los de la política monetaria internacional, había cuestiones que afectaban a las relaciones políticas de España con Estados Unidos, los países de Europa occidental y, más en general, con la comunidad internacional. Desde esta perspectiva, la historia de la admisión de España en el FMI forma parte de la historia del intento del régimen de Franco de establecer vínculos económicos y políticos con los países occidentales —intento que no siempre fue perseguido de un modo coherente y que no condujo a la plena normalización internacional del régimen—. Nuestra investigación se centra especialmente en el estudio de

la evolución de las relaciones económicas y políticas de Madrid con Washington en el período 1943-1958, que condicionaron de manera determinante los tiempos y modos de la admisión de España en los organismos de cooperación económica internacional.

La cuestión del ingreso de España en el FMI ha recibido hasta hoy muy poca atención por parte de la historiografía. Los estudios clásicos de González, Viñas *et al.* y Muns, publicados a partir de la segunda mitad de los años setenta, todavía constituyen las principales referencias sobre esta problemática, a pesar de que solo contengan un breve relato de las negociaciones de 1958¹. Después de los años setenta, el tema no ha sido casi abordado². La historiografía más reciente, utilizando el material documental desclasificado en los últimos años en los archivos norteamericanos, se ha concentrado más bien en el estudio de la ayuda estadounidense y de sus efectos sobre la economía española, ofreciendo a menudo una visión orientada hacia los temas de diplomacia política y militar³.

En general, la entrada de España en los organismos de cooperación económica internacional ha sido analizada hasta hoy casi únicamente en conexión con el Plan de Estabilización. La interpretación prevalente es que hasta la llegada de los tecnócratas al Gobierno, en febrero de 1957, el régimen de Franco no tuvo la voluntad de modificar su política económica internacional. Desde esta perspectiva, los factores que habrían determinado el cambio de rumbo entre 1958 y 1959 serían, fundamentalmente, tres: el agravamiento de la crisis de la balanza de pagos, la disminución de la ayuda americana y la llegada de los ministros tecnócratas al Gobierno. El principal límite de esta interpretación es no tener una perspectiva de más largo plazo, que considere la integración en el sistema económico internacional como un proceso complejo, en el que interactúan distintos factores nacionales e internacionales, económicos y políticos.

El mismo concepto de autarquía con el que se define la fase de 1939 a 1959 resulta excesivamente impreciso, ya que tiende a ofrecer una interpretación homogénea para años y políticas muy distintas entre sí, sin conseguir penetrar en las razones y condicionantes que llevaron a la adopción y perpetuación de ese tipo de políticas y en los esfuerzos para superarlas. El uso hecho generalmente por la historiografía del concepto —con la importante excepción del trabajo de Fernando Guirao⁴— tiende así a confundir resultados con objetivos: el hecho de que España estuviese económicamente aislada hasta 1959 no significa que no hubiese existido un esfuerzo por parte del régimen para integrarse en el sistema económico internacional. Centrándonos en las relaciones monetarias de España entre 1943 y 1959, nuestra investigación pretende verificar la tesis según la cual ya a finales de la Segunda Guerra Mundial la autarquía estaba superada como ideología económica. Al estudio de los factores de carácter político y económico, nacionales e internacionales, que impidieron el cambio hasta 1959 está dedicado el presente trabajo. En este sentido, si bien es verdad que el tema central de la presente investigación es la admisión de España en los organismos de Bretton Woods, un proceso hasta hoy casi desconocido, también nos proponemos a partir de este análisis profundizar en una problemática historiográfica más amplia: la ruptura de la autarquía y la integración de España en el sistema económico y monetario internacional.

En la investigación trataremos también la cuestión de los orígenes de la estabilización. La historiografía, basándose quizá excesivamente en las memorias de los protagonistas, ha presentado a menudo el Plan de Estabilización como una solución de emergencia,

1 González (1979); Viñas, Viñuela, Eguidazu, Fernández Pulgar y Florensa (1979); Muns (1986).

2 Recientemente, Jesús Zaratiegui ha analizado algunos detalles de la admisión en las instituciones de Bretton Woods a partir de 1957 en un libro sobre el proceso de integración de España en las instituciones económicas europeas. Zaratiegui, sin embargo, no ha utilizado la documentación disponible en los archivos norteamericanos [Zaratiegui (2010), pp. 69 y ss.].

3 Entre los trabajos más recientes, se señalan Viñas (2003), Termis Soto (2005) y Calvo González (2002, 2006 y 2007a).

4 Guirao (1998).

elaborada durante una visita rutinaria del FMI a Madrid en febrero de 1959. Mientras que la mayoría de los estudiosos reconoce que sin la asistencia del FMI y de la Organización Europea de Cooperación Económica (OECE) el régimen de Franco difícilmente hubiera conseguido por sí solo ponerse en la senda de la modernización, nuestro conocimiento de los orígenes de este respaldo y de la posición de Estados Unidos y de Europa en el proceso presenta todavía importantes lagunas. El carácter reiterativo de la mayoría de las publicaciones sobre el Plan de Estabilización y la falta de investigación en la amplísima documentación desclasificada en las últimas décadas han impedido hasta hoy una interpretación bien argumentada de los orígenes del programa. El éxito de la «ideología internacionalizadora»⁵ propugnada por los partidarios de las reformas fue una operación extremadamente compleja, que tuvo que llevarse a cabo en un momento de grave crisis de la balanza de pagos española y bajo pesados condicionantes internos e internacionales. Como demostraremos, el análisis de los documentos de los archivos españoles y norteamericanos evidencia que la admisión de España en el FMI estuvo estrechamente conectada con la elaboración de un programa de estabilización ya desde principios de 1957. En este sentido, el Plan de Estabilización fue el momento final y fundamental de un proceso que había empezado quince años antes, con las primeras muestras de interés por parte del régimen de Franco hacia la integración en el sistema económico internacional.

El estudio de este proceso ofrece un punto de vista original sobre el problema historiográfico de la política económica exterior del régimen, el más controvertido de los temas relativos a la economía autárquica franquista, así como de los orígenes del Plan de Estabilización. Desde esta perspectiva, el presente estudio se propone contribuir a comprender cómo empezó el proceso de integración internacional de la economía española; cuáles fueron las motivaciones que empujaron hacia el cambio; cuáles los beneficios, costes y límites de la operación, y en qué medida esta constituyó una ruptura efectiva con respecto al período precedente.

El análisis empieza en 1943, con los primeros estudios por parte de España de los planes de un nuevo sistema monetario internacional elaborados por Estados Unidos y Reino Unido, y termina en octubre de 1958, justo después de la admisión de España en el FMI. La interacción entre política exterior y economía enmarca el método y el contenido de la investigación. Desde el punto de vista metodológico, nos proponemos adoptar un acercamiento interdisciplinar inspirado por la *International Political Economy*⁶, integrando la perspectiva de la historia económica con la de la historia de las relaciones internacionales y la de la historia política. En cuanto al contenido, se prestará la máxima atención al análisis de los factores nacionales e internacionales que condicionaron las relaciones entre España y el FMI, incluyendo los condicionantes económicos y políticos provenientes de Estados Unidos y de los países de la OECE. La dialéctica entre negociación intragubernamental y negociación intergubernamental en los procesos de toma de decisiones está en el núcleo de ese trabajo. En este sentido, en vez de concentrarnos en el análisis de la retórica oficial, intentaremos estudiar el régimen de Franco «desde dentro»⁷, para comprender los procesos de decisión del franquismo.

Nuestro estudio se basa en una investigación profunda en fondos archivísticos españoles, norteamericanos y europeos. El uso de fuentes primarias de diferentes países nos permite evidenciar la interacción entre España, el FMI, Estados Unidos y los países europeos, y desarrollar una perspectiva de análisis en dos niveles: nacional e internacional. En España se han consultado los archivos de los organismos que gestionaron la admisión

5 González (1979), p. 158.

6 Para una introducción a la metodología de la *International Political Economy*, véase Gilpin (2001).

7 Viñas, cit. en Delgado (1999), p. 160.

de España en el FMI: Banco de España, Ministerio de Asuntos Exteriores, Ministerio de Comercio y Ministerio de Hacienda. Se han consultado también el archivo personal de Juan Antonio Suanzes en la Fundación SEPI y el archivo del Consejo de Economía Nacional en el Ministerio de Economía y Competitividad. En Estados Unidos se han consultado los archivos nacionales (National Archives and Records Administration), y en particular los fondos del Departamento de Estado, de la Embajada de Estados Unidos en Madrid, del Departamento del Tesoro y de las agencias para las ayudas al extranjero. El archivo del FMI, que se encuentra en Washington, ha constituido una de las principales referencias para la investigación; además, se ha consultado documentación proveniente del archivo del Banco Mundial. Finalmente, se han utilizado documentos provenientes de los archivos nacionales británicos (National Archives at Kew Gardens) y se ha consultado el archivo personal del antiguo director gerente del FMI, Per Jacobsson, depositado en la Universidad de Basilea⁸. Como con todas las investigaciones, somos muy conscientes de que en el futuro emergerán nuevos documentos que podrán ayudar a comprender mejor algunos aspectos aquí planteados, sobre todo en lo que concierne al período 1943-1950. Aun así, creemos firmemente que nuestra investigación, basada en una documentación en buena parte inédita, permite diseñar un cuadro completo y novedoso de las relaciones entre España y el FMI a lo largo del período examinado.

Este trabajo ha sido realizado gracias a una ayuda para estudios de historia económica que me concedió el Banco de España en el año académico 2011-2012. A esta institución va todo mi agradecimiento. El profesor Pedro Tedde me apoyó constantemente en el transcurso del trabajo y el profesor Gabriel Tortella creyó en el proyecto desde el principio. Mi agradecimiento también a Juan Carlos Martínez Oliva, del Banco de Italia. En el curso de las investigaciones archivísticas he podido además contar con la colaboración de muchos profesionales. Ante todo, mi agradecimiento al personal del Banco de España: Virginia García de Paredes, Elena Serrano y Elena López de la Fuente, que me han ofrecido una ayuda fundamental en la tarea de orientarme en la riquísima documentación que el Banco conserva. En los archivos públicos españoles he encontrado siempre un personal atento y competente, que hace su trabajo con entusiasmo a pesar de la crónica falta de recursos materiales y humanos de sus instituciones. En particular, quiero mostrar mi agradecimiento a Pilar Casado Liso (del archivo del Ministerio de Asuntos Exteriores), Daniel Gozalbo Gimeno (del Archivo General de la Administración), Rosa Martín Rey (del Archivo General del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas) y Concha Sanz Gastón (del Ministerio de Economía y Competitividad). Elena Laruelo Rueda (del archivo de la SEPI) me ha ayudado a encontrar documentación relevante entre las cartas de Juan Antonio Suanzes. En Estados Unidos, tengo una deuda de reconocimiento hacia Sherrine M. Thompson, archivera del Banco Mundial: la documentación que he utilizado ha sido desclasificada y digitalizada expresamente para la presente investigación. Finalmente, quiero agradecer a mi marido, Fernando, su ayuda y apoyo incondicionales a lo largo de estos años.

8 En Basilea se han consultado los papeles del archivo privado de Per Jacobsson. Los diarios manuscritos de Jacobsson, que también se conservan en la Universidad de Basilea, se han consultado en la copia conservada en la London School of Economics, en Londres.

1 «More than an academic interest»: España ante la planificación del sistema de Bretton Woods (1943-1945)

El FMI fue creado en 1945 para garantizar la liquidez monetaria mundial y supervisar el correcto funcionamiento del sistema de tipos de cambio fijos pero ajustables establecido en la Conferencia de Bretton Woods de julio de 1944. La creación del nuevo orden monetario internacional fue fruto de la voluntad y del acuerdo de los dos principales países implicados en la lucha contra el nazismo, Estados Unidos y Reino Unido¹. A partir de 1942, los expertos británicos y estadounidenses, encabezados, respectivamente, por John Maynard Keynes y Harry Dexter White, emprendieron un intenso intercambio de planes con el objetivo de llegar a un acuerdo sobre un orden monetario basado en la cooperación internacional. A diferencia de lo que había ocurrido a finales de la Primera Guerra Mundial, cuando los países se habían esforzado en volver lo más rápidamente posible al régimen del patrón oro (aunque en su versión suavizada de patrón cambio oro), los Gobiernos de Washington y Londres se propusieron planificar un nuevo sistema distinto del anterior, que sirviera de base para fomentar relaciones económicas y comerciales multilaterales entre países.

Keynes y White, a pesar de las notables diferencias entre sus puntos de vista, compartían una percepción común de los defectos del pasado. Su actitud reflejaba la decepción generalizada a finales de la Segunda Guerra Mundial respecto a las principales experiencias de tipos de cambio anteriores². Mientras que al sistema de tipos de cambio flexibles de los años veinte se le culpaba de haber favorecido los movimientos especulativos de capital, la experiencia de los años treinta se condenaba por la adopción generalizada de políticas comerciales proteccionistas, basadas en devaluaciones competitivas y acuerdos bilaterales. A pesar de la aversión a los tipos de cambio flexibles, los expertos de Estados Unidos y Gran Bretaña no estaban dispuestos a volver al patrón oro clásico. A la luz de la experiencia traumática de la Gran Depresión, las dos potencias se daban cuenta de que ninguna democracia en la posguerra iba a poder renunciar, en nombre de la estabilidad del sistema monetario internacional, a la autonomía de la propia política monetaria y al compromiso electoral de perseguir políticas de pleno empleo y de crecimiento económico.

Como es evidente, los planes elaborados por Keynes y White durante la guerra no reflejaban solo el deseo común de construir un sistema monetario multilateral basado en reglas claras e instituciones que facilitaran la cooperación entre los Gobiernos, sino también los diferentes intereses y sensibilidades de los respectivos países. Durante las negociaciones, Gran Bretaña se mostraría preocupada principalmente por mantener los mecanismos de preferencia imperial³ y por asegurar que el nuevo sistema monetario tuviera un alto grado de flexibilidad y simetría que permitiera a los países aplicar políticas de pleno empleo. Por su parte, Estados Unidos mostraría mayor confianza en los mecanismos automáticos de ajuste del mercado, manifestando un especial interés por eliminar el sistema de preferencia británica y establecer un comercio multilateral basado en tipos de cambio fijos, en el que una institución internacional tuviera la facultad de prohibir los cambios de paridades entre las monedas⁴. Los dos proyectos diferían en muchos detalles, sobre todo en relación con

1 Entre la extensa literatura sobre la planificación y creación del orden monetario de Bretton Woods, señalamos algunas de las principales obras de referencia: Horsefield (1969a), Gardner (1980), James (1996) y Cesarano (2001).

2 La percepción del pasado que prevaleció en Bretton Woods quedó reflejada en el estudio sobre los tipos de cambio del período de entreguerras preparado por Ragnar Nurkse en 1944 para la Sociedad de las Naciones [Nurkse (1944)].

3 El sistema de preferencia imperial fue instituido en 1931 entre los países de la *Commonwealth*.

4 Para una discusión detallada sobre la diferencia de opiniones entre el Departamento de Estado de Estados Unidos y los conservadores del Gobierno de Gran Bretaña, véase Ikenberry (1993), pp. 169-172.

las obligaciones de los países con superávit en la balanza de pagos, el papel del oro en el nuevo orden monetario, la flexibilidad de los tipos de cambio y la movilidad del capital⁵.

1.1 El interés de España hacia el Plan Keynes

El Gobierno español mostró un interés muy temprano hacia la planificación del nuevo orden monetario internacional. El 8 de abril de 1943, al día siguiente de que se hicieran públicos los planes de Keynes y White⁶, el agregado comercial de la Embajada de España en Washington, José Núñez, redactó un informe sobre los dos proyectos para el subsecretario de Comercio, Política Arancelaria y Moneda, del Ministerio de Industria y Comercio, en Madrid. En el informe, Núñez analizaba los dos planes y destacaba sobre todo sus diferencias:

«[Los dos proyectos] son muy diferentes y persiguen fines distintos. El plan americano, según se declara en él, tiende exclusivamente a regularizar los cambios, y esto, en muchos casos, lejos de facilitar el comercio puede perjudicarlo; el plan inglés, por el contrario, se preocupa menos de inalterabilidad de los cambios (y hasta indica que en algunos momentos aconsejaría a un país de balanza deficitaria la devaluación de su moneda) poniendo atención principal en el fomento y desarrollo del comercio. [...] Si hubiese necesidad de resumir en una frase los proyectos inglés y americano, podríamos decir que el inglés busca la regularización del comercio internacional y el americano la regularización de los cambios.»⁷

El informe de Núñez debió de ser leído con gran interés. En los días sucesivos, el director del IEME, Blas Huete, se apresuró a pedir copias integrales de los planes, para estudiarlos con detenimiento⁸. A principios de abril, en una conversación con Carlton Hayes, embajador de Estados Unidos en Madrid, Huete declaraba su interés hacia los proyectos (de los cuales, sin embargo, todavía no había podido leer el texto íntegro), junto con un cierto escepticismo sobre su efectiva operatividad y el convencimiento de que el oro debía mantener un papel importante también en la posguerra. Con razón, Hayes comentaba al secretario de Estado en Washington que en España «more than an academic interest is taken in these plans»⁹.

A finales de abril de 1943, el Ministerio de Asuntos Exteriores ya tenía preparado un análisis detallado sobre los planes, en el cual se resaltaba la importancia de la cuestión para España y no se ocultaba la neta preferencia hacia el proyecto británico:

«En realidad los planes se comprenden y explican por la experiencia y los intereses a que responden. El inglés, por lo menos, no ha olvidado la lección de las dos mayores crisis entre ambas guerras. Así el plan británico concentra toda su

5 La esencia del Plan Keynes era la creación de la Unión Internacional de Compensación, una institución supranacional con la tarea de emitir una nueva moneda, el *bancor*, definida en términos de oro. La nueva autoridad tendría la facultad de conceder créditos a los países deficitarios, a fin de repartir la carga del ajuste entre los países con déficit y los países con superávit. Para los países con desequilibrios de la balanza de pagos se preveía la posibilidad de hacer cambios frecuentes en los tipos de cambio y de imponer restricciones a los movimientos de capital. Por su parte, el Plan White limitaba los derechos de giro del sistema a la modesta cifra de 5.000 millones de dólares en total (de los cuales, 2.000 millones eran obligaciones de Estados Unidos). Véase Eichengreen (1996), pp. 96 y 97.

6 El Plan Keynes fue publicado por el Gobierno británico como un libro blanco el 7 de abril de 1943. El mismo día, el Departamento del Tesoro de Estados Unidos publicó el Plan White, cuyo contenido ya había sido hecho público en el *Financial Times* del 5 de abril. Los dos planes han sido publicados en Horsefield (1969b).

7 AGA, Ministerio de Asuntos Exteriores, Embajada de España en Washington, c. 54/12640, memorándum de J. Núñez al subsecretario de Comercio, Política Arancelaria y Moneda, «Plan americano para la organización de un Fondo Internacional Regularizador de Cambios», 8 de abril de 1943.

8 AMAE, R. 5906, exp. 2, carta del director general del IEME al director general de Política Económica del Ministerio de Asuntos Exteriores, 16 de abril de 1943.

9 NACP, General Records of the Department of Treasury (RG 56), OASIA 67A1804, b. 24, Airgram A-237 from the American Embassy in Madrid (Hayes) to Washington (Secretary of State), April 15, 1943.

atención en el comercio internacional; el americano, en el sistema monetario, o como si dijéramos, respectivamente, en la sustancia y la sombra, o todavía peor, porque ese sistema monetario que preocupa a los norteamericanos no es el general, sino el doméstico, el oro, la 'reliquia bárbara' en antigua expresión del autor del plan inglés, y el modo de perpetuar la hegemonía monetaria mundial que sueñan con que les dé su posesión. [...] La autoridad [...] [del] Plan Keynes deriva de su autor, con cuyo renombre apenas se puede comparar el de otro economista actual, si no es el del profesor sueco Cassel; el rigor científico de presentación frente a cierta premura que se advierte en el plan americano, y los apoyos con que sin duda tiene que contar en los países y en los hombres que tienen más interés en el comercio internacional que en el oro y las alhajas, hacen difícil al americano rivalizar con el plan británico en la consideración de los llamados a juzgarlos o decidir entre ellos.»¹⁰

A lo largo de 1943 y de los primeros meses de 1944, la Embajada de España en Washington continuó manteniendo constantemente informado a Madrid sobre los avances en la planificación del orden monetario de la posguerra, notificando puntualmente las modificaciones aportadas al Plan White y siguiendo de cerca el debate en la prensa anglosajona¹¹. En la primavera de 1944, las negociaciones entre Estados Unidos y Reino Unido llegaron por fin a un acuerdo de compromiso, que reflejaba sobre todo el mayor poder contractual de Estados Unidos. El 26 de mayo de 1944, el presidente de Estados Unidos, Roosevelt, podía finalmente anunciar la convocatoria de una conferencia monetaria internacional en Bretton Woods, New Hampshire, para el 1 de julio de 1944, a la cual estaban invitados los representantes de todos los países aliados en la Segunda Guerra Mundial.

Aunque los expertos de la embajada en Washington señalarían las limitaciones del nuevo plan conjunto de Estados Unidos y Reino Unido, también apuntaron la necesidad de llegar a una solución para reglamentar el comercio y los tipos de cambio en la posguerra. El agregado del Ministerio de Hacienda en la Embajada de España en Washington, José M. Careaga, escribía en mayo de 1944 al ministro de Hacienda, Joaquín Benjumea:

«[El nuevo plan] viene a significar un compromiso entre los proyectos de White y Keynes y es en relación con estos, más modesto y restringido en sus propósitos y consiguiente desarrollo. [...] El hecho de que los expertos de treinta y cuatro naciones lo hayan podido convenir en principio, constituye una esperanza de que será posible el establecimiento en el mundo de un cierto orden económicamente sano. [...] El 'Fondo de Estabilización Monetaria Internacional' [...] viene a constituir sencillamente una solución de urgencia, momentánea, pero a ella tendrán que acogerse posiblemente los gobiernos, tanto de los países 'acreedores' como de los 'deudores', porque tanto unos como otros, al parecer, lo precisan.»¹²

10 AMAE, R. 5906, exp. 2, memorándum no firmado, «Proyecto de Unión Monetaria Internacional – Planes del inglés Keynes y del norteamericano Morgenthau», 27 de abril de 1943.

11 Véase: AGA, Ministerio de Asuntos Exteriores, Embajada de España en Washington, c. 54/12640, memorándum del embajador de España en Washington (Cárdenas) al ministro de Asuntos Exteriores, «Referente modificación proyecto americano sobre estabilización internacional», 24 de agosto de 1943; *Ibid.*, memorándum del embajador de España en Washington (Cárdenas) al ministro de Asuntos Exteriores, «Sobre conferencia monetaria internacional», 13 de marzo de 1944; AMAE, R. 5906, exp. 2, memorándum n.º 110 del consejero comercial en la Embajada de España en Washington (L. García Guijarro) al subsecretario de Comercio, Política Arancelaria y Moneda, «Proyecto internacional de estabilización monetaria. Véase despacho 33 de 1944», 28 de abril de 1944.

12 AMAE, R. 5906, exp. 1, memorándum del agregado del Ministerio de Hacienda en la Embajada de España en Washington (José M. Careaga) al ministro de Hacienda, «EE.UU. – Post-Guerra: Notas informativas sobre los proyectos de estabilización monetaria internacional», mayo de 1944.

La convocatoria de la conferencia monetaria —que marcaba el paso a una fase operativa en la planificación del nuevo sistema monetario— suscitó un gran interés en España entre los organismos encargados de la gestión de la política económica y monetaria. El mismo día en que Roosevelt anunciaba la Conferencia de Bretton Woods, el 26 de mayo de 1944, el Consejo General del Banco de España encargaba a la Comisión de Estudios la redacción de un informe «especial» sobre el proyecto del FMI¹³. La Comisión de Estudios se había creado en 1940 precisamente con el objeto de preparar informes sobre cuestiones de interés¹⁴. En 1944 estaba compuesta por seis miembros: el subgobernador, Ramón Artigas, que actuaba como presidente; cuatro consejeros en representación de los accionistas (el marqués de Amurrio, José Álvarez Guerra, Valentín de Céspedes y de Céspedes y Lorenzo Martínez Fresneda), y un consejero en representación del Estado (Luis Olariaga)¹⁵. Gracias a las actas, conservadas en el Archivo del Banco de España, sabemos que la comisión empezó a interesarse por la reorganización del sistema monetario internacional ya desde la primavera de 1943. A partir del verano, gran parte de las energías de la comisión fueron absorbidas por el examen de los planes de Keynes y de White, y, al parecer, en ese mismo año la comisión elaboró un primer informe sobre los citados planes (probablemente, una versión preliminar del estudio de julio de 1944)¹⁶.

La Comisión de Estudios no se limitó a estudiar atentamente los planes de Keynes y White, sino que también siguió de cerca el debate público y académico que sobre ellos se desarrolló a escala internacional. Precisamente «a fin de poder estar debidamente informado de los diversos planes y trabajos, que en torno a la ordenación monetaria del futuro, a la reconstrucción económica de los países devastados por la guerra, y en general al ulterior desarrollo económico mundial, vienen elaborando diversos comités de economistas», en diciembre de 1943, a propuesta de Luis Olariaga, el Banco de España, junto con el Comité Central de la Banca Española, decidió «pensionar en Inglaterra» a Antonio Gómez Orbaneja, doctor en Ciencias Económicas por la London School of Economics que se estaba especializando en la Universidad de Oxford¹⁷. A lo largo de todo 1944 y del primer semestre de 1945 —y pese a las grandes dificultades con que tropezaron, a causa de la guerra, los envíos de material bibliográfico—, Gómez Orbaneja intentó mantener a la Comisión de Estudios debidamente informada del debate público que tenía lugar en Reino Unido y Estados

13 ABE, Actas del Consejo General, sesión del día 26 de mayo de 1944.

14 Sobre la creación de la Comisión de Estudios en 1940 y sus relaciones con el Servicio de Estudios del Banco de España, véanse Martín Aceña (2000), pp. 118 y 119, y Martín Aceña (2003), pp. 283-288.

15 ABE, Banco de España, Actas de la Comisión de Estudios 1944, leg. 14534. Además, el director del Servicio de Estudios, Mariano Sebastián Herrador, actuaba como secretario de la Comisión de Estudios.

16 La elaboración del primer informe (que no se conserva) resulta de las actas de la Comisión de Estudios, conservadas en el ABE, Banco de España, Actas de la Comisión de Estudios 1943, leg. 14243. En la sesión del 4 de junio de 1943 se acordó iniciar «un trabajo sobre la situación del oro en la actualidad, su previsible futuro y las consecuencias para España de los proyectos que para la regulación monetaria del mundo de la postguerra, han empezado a ser publicados por los distintos beligerantes». La comisión dedicó los meses de junio y julio de 1943 al análisis de los planes de Keynes y de White. Particularmente interesante es el acta de la sesión del 26 de julio de 1943, dedicada a la comparación entre el Plan Keynes y el Plan White, de donde emerge la neta preferencia de la comisión hacia el plan británico. En la sesión del 6 de agosto de 1943 fue entregado el primer informe y, «examinado y discutido el referido estudio», se decidió proseguir «su redacción definitiva en sucesivas sesiones». En septiembre y octubre de 1943, la comisión analizó las modificaciones aportadas a los planes angloamericanos y prosiguió «el examen del informe que sobre los planes monetarios inglés y americano se está redactando en varias secciones de esta comisión» (sesión del 20 de septiembre de 1943).

17 ABE, Banco de España, Actas de la Comisión de Estudios, leg. 14243, sesión del 2 de diciembre de 1943. En su libro sobre los economistas académicos del exilio republicano, Manuel Martín Rodríguez menciona a Gómez Orbaneja, que desarrolló su carrera en la FAO, llegando a ser secretario general de la Conferencia y del Consejo [Martín Rodríguez (2010), p. 24]. Es interesante destacar que entre 1943 y 1945 Gómez Orbaneja fue un asiduo colaborador de la revista *Moneda y Crédito*, con intervenciones dedicadas sobre todo a cuestiones de economía tributaria [véase Gómez Orbaneja (1943a, 1943b, 1944a, 1944b y 1945)].

Unidos¹⁸. Los informes de Gómez Orbaneja iban dirigidos directamente a Luis Olariaga, catedrático de Economía Política de la Universidad Central de Madrid, miembro del Consejo de Administración del Banco de España y presidente del Comité Central de la Banca Española. Efectivamente, aunque la lectura de las actas de la Comisión de Estudios no nos permita hacernos una idea de las discusiones internas, todo parece indicar que Luis Olariaga fue el principal inspirador de los análisis sobre el nuevo sistema monetario internacional en el Banco de España¹⁹.

El resultado de los trabajos de la Comisión de Estudios fue un largo informe, completado a principios de julio de 1944, titulado «Informe sobre el Fondo Monetario Internacional propuesto conjuntamente por los Técnicos ingleses y norteamericanos»²⁰. En el informe, la comisión daba un juicio muy positivo del proyecto del FMI, que analizaba en detalle, caracterizándolo como «tendente a estabilizar todas las valutas mediante una colaboración monetaria internacional; a facilitar la expansión del comercio mundial y a corregir y reajustar todos los movimientos internacionales a corto plazo, equilibrando así las balanzas de pagos».

La relevancia de las cuestiones monetarias para España, así como la simpatía hacia las posiciones británicas, era afirmada desde las primeras páginas:

«[...] España, a semejanza de Inglaterra, necesita igualmente de una organización comercial de características mundiales que impida el predominio de cualquier país; que le permita desarrollar su política de reconstrucción y su comercio exterior, y que los desequilibrios parciales que en este último se produzcan, puedan ser resueltos con una organización lo suficientemente flexible para que, sin mengua de la estabilidad monetaria, la rigidez del cambio no origine en el interior del país profundos trastornos económicos.»

Después se analizaban el acuerdo para la creación del FMI y sus fines, dándose un juicio netamente positivo:

«Se pueden resumir los objetivos del Fondo en la obtención de un sistema que dentro de una disciplina mundial asegure a cada país la posibilidad de una política monetaria interna, con cierto grado de autonomía y flexibilidad que permita afrontar los problemas económicos propios (solución del paro, reconstrucción, planes de obras públicas, política social, etc.), pero sin poner en peligro la estabilidad

18 Los informes de Gómez Orbaneja, junto con la correspondencia mantenida con Luis Olariaga, se conservan en una caja del archivo del Consejo Superior Bancario, depositado en el Banco de España. Véase ABE, Consejo Superior Bancario, leg. 4.

19 Como analizaremos más adelante, Olariaga fue muy activo desde el punto de vista académico en promover la adhesión de España al sistema de Bretton Woods. Para una biografía de Olariaga, véase Pérez de Armiñán (1991), pp. 25-56. Los estudios del profesor Velarde Fuertes constituyen una óptima introducción para el estudio de las relaciones entre Olariaga y el Banco de España [Velarde (2003); Velarde en Olariaga (1989 y 1992)]. En el archivo del Consejo Superior Bancario se conserva una caja con material de Olariaga sobre los planes de reorganización monetaria internacional en el período 1943-1945. La caja contiene sobre todo artículos y estudios de la prensa extranjera (traducciones de las cuales fueron pasadas al Consejo del Banco de España y al Ministerio de Hacienda) e incluye copia y borradores del informe de la Comisión de Estudios de 1944 (ABE, Consejo Superior Bancario, leg. 6).

20 ABE, secretaría, leg. 2546, informe de la Comisión de Estudios del Banco de España, sin fecha (ca. julio 1944), «Informe sobre el Fondo Monetario Internacional propuesto conjuntamente por los Técnicos ingleses y norteamericanos» (31 pp.). Las citas que siguen son todas de este informe. Se han localizado varios ejemplares de este documento en otros archivos: uno en la biblioteca del Banco de España (sign. D6435); dos (uno de los cuales con correcciones manuscritas, presumiblemente de Olariaga) en la documentación del Comité Central de la Banca Española (ABE, Consejo Superior Bancario, leg. 6); finalmente, otro en el Archivo General del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (AGMH, Sign. 6929). El documento es mencionado brevemente en Muns (1986, p. 20), Martínez Mesa (1997, p. 111) y Asensio del Arco (2006, pp. 78 y ss.).

monetaria mundial y las necesidades intrínsecas del comercio mundial: fácil intercambio de productos entre las naciones, y fácil pago de las transacciones comerciales sin la actual intervención administrativa.»

Finalmente, en la sección «España y el Fondo Monetario Internacional» el informe abordaba directamente el delicado tema de la admisión de España en el nuevo organismo internacional:

«Si se recuerda la finalidad fundamental del nuevo plan [...] hay que subrayar su absoluta oposición a la política comercial y monetaria internacional que se ha practicado en el mundo, en los últimos años.

Hoy, en plena economía de guerra, los países viven sometidos a una política monetaria, comercial, financiera, que en muchos casos se justifica por imperativo de las circunstancias. Es una política de grandes gastos y de inevitables intervenciones en el proceso económico; de restricciones al comercio internacional y de reglamentación de sus pagos.

Con ruta a la normalidad económica surge el proyecto del Fondo Monetario Internacional. Se pretende con él colocar los primeros jalones de un mundo económico regido fundamentalmente por la libertad de mercados; lograr una economía no intervenida [...].

El primer problema que se plantea a los distintos países es el de su ingreso o abstención en la nueva organización que el Fondo Monetario Internacional establece. La respuesta es obvia. Si las naciones [...] acuerdan poner en funcionamiento el Fondo, una de cuyas estipulaciones fundamentales es la prohibición de acuerdos comerciales y de pagos de carácter bilateral, ¿con quién podrán comerciar los restantes países? El problema es por tanto de naturaleza típicamente política. Si dichos países ganan la Segunda Guerra Mundial y ponen en funcionamiento dicho Fondo, los países neutrales necesitarán incorporarse a él, so pena de verse privados de toda posibilidad de intercambio comercial. [...] Si el Fondo inicia su funcionamiento, será inevitable para los países neutrales el entrar a formar parte rápidamente de él. La adhesión al Fondo ha de implicar necesariamente la accesión a las materias primas controladas por la UNRRA²¹, y al futuro organismo rector del tráfico internacional de capitales (al Banco Mundial), gracias al cual podrán encontrarse en el exterior los recursos económicos necesarios para acelerar la reconstrucción de los diversos países.»²²

El informe del Banco de España, hasta ahora muy poco conocido, es un documento de fundamental relevancia para el estudio de las relaciones entre España y el FMI. Ante todo, la Comisión de Estudios reconocía implícitamente (como ya había hecho la embajada española en Washington a lo largo de los meses precedentes) que Estados Unidos y sus aliados iban a ganar la guerra, y que por esta razón se debía prestar particular atención a los planes económicos que estaban elaborando para la

21 La United Nations Relief and Rehabilitation Administration (UNRRA) era una organización de las Naciones Unidas creada el 9 de noviembre de 1943 para ayudar económica y civilmente a los países dañados por la Segunda Guerra Mundial.

22 Informe de la Comisión de Estudios del Banco de España, s. f., «Informe sobre el Fondo Monetario Internacional...», cit.

posguerra²³. En segundo lugar, se admitía la superioridad del modelo del liberalismo económico. El Plan Keynes era preferido al Plan White, sobre todo porque favorecía los intereses de las naciones con déficits de la balanza de pagos y daba mayores garantías para poder conciliar el equilibrio exterior con los objetivos de la política interior (pleno empleo, reconstrucción, etc.). En este sentido, el memorándum identificaba correctamente uno de los principios inspiradores del sistema de Bretton Woods: que la expansión del comercio internacional pudiese ser ventajosa para todos los países y que fomentase el crecimiento económico.

Finalmente, la parte más interesante del informe era la sección relativa a España. Por primera vez, se afirmaba la conveniencia de aceptar las reglas del sistema de Bretton Woods. Las razones que se daban para justificar la admisión de España en el FMI eran estrictamente económicas, sin que se mencionaran consideraciones de tipo político: cuando el Fondo hubiese empezado a funcionar, ningún país podía pretender aislarse económicamente ni continuar comerciando sobre una base bilateral. De manera muy explícita se indicaba que había que abandonar el modelo del nacionalismo económico que el régimen de Franco había heredado del período anterior y endurecido después del final de la Guerra Civil²⁴. Las técnicas de compensación o *clearing* bilateral (las «mentalidades schachtianas», como las definía la Comisión de Estudios utilizando una expresión de Keynes) eran consideradas una solución ineficaz a largo plazo, justificable solo por la emergencia bélica. Mucho más atractiva era la perspectiva que ofrecía el proyecto del FMI: un comercio multilateral, en un marco de estabilidad monetaria, economía no intervenida y flexibilidad en la consecución de los objetivos de pleno empleo y reconstrucción.

El Consejo del Banco de España examinó el informe en la sesión del 6 de julio de 1944, al parecer limitándose a felicitar brevemente a la Comisión de Estudios por su trabajo. En esta ocasión, Luis Olariaga hizo uso de la palabra «para hacer resaltar la importancia que para el Banco de España han de tener las materias tratadas en el mencionado informe»²⁵. Por estimar el asunto «de gran trascendencia»²⁶, una vez finalizado el informe, la Comisión de Estudios continuó siguiendo con gran atención las noticias relativas a los resultados de la Conferencia de Bretton Woods. Como demostración de la importancia de la cuestión para el Consejo del Banco de España, en el otoño de 1944 la comisión se dedicó a examinar detenidamente el texto final de la conferencia, siguiendo a lo largo de 1945 la evolución del debate sobre los nuevos acuerdos monetarios internacionales.

En los mismos meses en que la Comisión de Estudios del Banco de España estaba preparando su informe sobre el FMI, otro organismo de política económica, el Consejo de Economía Nacional, también estaba examinando los proyectos del nuevo orden monetario internacional. El Consejo de Economía Nacional fue creado por Franco en 1940 —por sugerencia del publicista Higinio París Eguilaz y siguiendo el modelo del organismo existente durante la dictadura de Primo de Rivera— como organismo principal de orientación económica en el ámbito de una visión corporativa de la sociedad. Aunque en la práctica sus funciones se redujeron a meramente consultivas (y de hecho hasta las consultas se hicieron esporádicas a partir de 1944), durante la Segunda Guerra Mundial los informes elaborados por el consejo tuvieron una indudable influencia sobre la elaboración de la

23 Parece que Franco tardó mucho en convencerse de que los alemanes iban a perder la guerra. Solo después del desembarco de Normandía fue consciente de la inminencia de la derrota alemana, aunque todavía manifestó confianza en que las nuevas armas germanas pudiesen determinar el resultado de la contienda [Tusell (1995), p. 436]. Siempre según Tusell, el embajador Cárdenas era más consciente de las posibilidades de victoria de las Naciones Unidas (ibíd., p. 454).

24 Para un breve análisis del modelo de la «vía nacionalista del capitalismo español», a partir de 1874, y de su influencia sobre el franquismo, véase Fernández Navarrete (2005), pp. 50 y ss.

25 ABE, Banco de España, Actas de la Comisión de Estudios, leg. 14534, sesión del día 6 de julio de 1944.

26 Ibíd., sesión del día 4 de agosto de 1944.

política económica franquista, ya que fueron comisionados por el mismo Franco y remitidos directamente a la Presidencia del Gobierno. En su estudio sobre el consejo, Martínez Mesa muestra que las cuestiones de política económica exterior ocuparon un lugar central en los estudios del Consejo de Economía Nacional desde su constitución²⁷.

En el otoño de 1943, Franco en persona, en una reunión en El Pardo, encargó al Consejo de Economía Nacional «estudiar la posición española en una posible conferencia económica internacional y en la cual se abarcarían las necesidades de nuestra producción y su legítima defensa»²⁸. Siguiendo las indicaciones de Franco, y a propuesta de París Eguilaz, a partir de marzo de 1944 el consejo se dedicó a la preparación de un estudio sobre el proyecto angloamericano de creación del FMI y del Banco Mundial. Desde el principio, el trabajo fue planteado por París Eguilaz como la «recopilación de los distintos planes monetarios internacionales formulados durante los dos últimos años [...] con un ligero comentario, simplemente informativo»²⁹.

A finales de mayo de 1944 el trabajo estaba listo para ser presentado a Franco³⁰. El estudio era una recopilación de los principales planes preparados por los aliados: el plan conjunto de Estados Unidos y Reino Unido para la creación del FMI, el Plan Keynes, el Plan White, el plan canadiense y, finalmente, el proyecto para la creación del Banco Mundial. En el preámbulo se criticaba la filosofía fundamental de los planes angloamericanos, basada en la «confianza en que la felicidad y estabilidad del mundo futuro ha de depender esencialmente de la prosperidad económica». A este respecto, el consejo reafirmaba la validez de la posición corporativista:

«El Consejo de Economía Nacional no participa de este optimismo y de esta filosofía que estima equivocada y afirma una vez más la primacía de lo espiritual sobre lo económico.»

«Sentado este principio», el informe pasaba a analizar el plan angloamericano, que era considerado como un intento «para asegurar la permanencia de la victoria en el terreno económico a principal o exclusivo beneficio de Estados Unidos, Gran Bretaña y eventualmente Rusia». El consejo creía que el proyecto del nuevo orden monetario era inviable a causa de la inestabilidad de los precios a escala mundial y de la asimetría entre la posición de los países deudores y la de los acreedores. Desde esta perspectiva, con una implícita referencia al caso de España, se destacaba que el plan era particularmente desfavorable para los países cuyas exportaciones estuvieran prevalentemente constituidas por productos agrícolas y mineros. A continuación, venía una sección dedicada a los «Problemas que plantea a España el proyecto del Fondo Monetario Internacional». Sin embargo, en esta sección se evitaba tomar abiertamente posición sobre la oportunidad de participar en el nuevo sistema.

El estudio fue aprobado por unanimidad en el Pleno del Consejo de Economía Nacional del 26 de mayo de 1944³¹. Por lo que parece deducirse de las actas, París Eguilaz y Román Perpiñá Grau, los autores del trabajo, presentaron al pleno una versión menos

27 Martínez Mesa (1997), pp. 62 y ss.

28 AMEC, Consejo de Economía Nacional, c. 1734, acta de la sesión XXII del Pleno celebrada el día 9 de noviembre de 1943. Véase también Martínez Mesa (1997), pp. 101-111.

29 AMEC, Consejo de Economía Nacional, c. 1734, acta de la sesión XXV del Pleno celebrada el día 14 de marzo de 1944. Probablemente, la mayoría del material de que se sirvió el consejo llegó a través de uno de sus miembros, Mariano Sebastián Herrador, que también pertenecía a la Comisión de Estudios del Banco de España.

30 AMEC, Consejo de Economía Nacional, c. 48384, informe del Consejo de Economía Nacional a S. E. el jefe del Estado español, «Información sobre los planes monetarios internacionales», 26 de mayo de 1944. Las citas que siguen vienen de este informe.

31 AMEC, Consejo de Economía Nacional, c. 1734, acta de la sesión XXVII del Pleno celebrada el día 26 de mayo de 1944. Las citas que siguen vienen de esta acta.

neutral del informe (desafortunadamente, no sabemos en qué sentido, ya que el documento no se ha encontrado). La posición expresada en esa primera versión debió de resultar más radical que el sentir de varios de los miembros del consejo. Desde el principio de la sesión, el presidente del Consejo de Economía Nacional, José María Zumalacárregui, advertiría de que «se ha de tener una gran cautela al enjuiciar las ventajas o inconvenientes del citado proyecto para España, ya que intervienen factores políticos». En la misma línea, Manuel Arburúa —el futuro ministro de Comercio— destacó que «la complejidad de los problemas obliga a una gran prudencia y reserva descartando todo examen crítico». Con la posición de Arburúa coincidía también Fermín Sanz Orrio, de la Organización Sindical, uno de los dos representantes institucionales en el consejo. Por su parte, Perpiñá expresaría abiertamente su favor por el Plan Keynes (considerándolo más realista, al tener en cuenta la situación creada por los acuerdos de *clearing*) y llegaría hasta a preguntar si era «conveniente que España tuviese algún observador en la próxima conferencia monetaria internacional». El general Fidel Dávila, del Alto Estado Mayor, descartaría esta hipótesis, destacando que «en las circunstancias actuales» no era «prudente», mientras que otro consejero —Castilla— juzgaba el envío de un observador «opuesto a la neutralidad».

Martínez Mesa, que ha sido el primero en llamar la atención sobre el informe del Consejo de Economía Nacional, saca la conclusión de que el régimen de Franco favoreció una posición de distanciamiento de España respecto al nuevo sistema monetario internacional, sosteniendo que los posibles documentos positivos que se realizaron sobre el FMI (Martínez Mesa cita el informe de la Comisión de Estudios del Banco de España) permanecieron «en el anonimato»³². A la luz de la documentación examinada, no podemos compartir esta interpretación. La planificación del nuevo sistema monetario internacional fue objeto de un debate público en España, que —como analizaremos más adelante— se desarrolló abiertamente en revistas académicas y prensa especializada. En cuanto al informe de la Comisión de Estudios del Banco de España, se trató de un documento de circulación interna, que, sin embargo, debió de tener una amplia difusión también entre los ministerios económicos (la prueba es que se conserva una copia del informe en el Archivo del Ministerio de Hacienda). Los simpatizantes del nuevo sistema monetario internacional —como la Embajada de España en Washington— no dudaron en declarar claramente sus argumentaciones a favor, lo cual demuestra que no solo no había una oposición oficial a la cuestión, sino que el asunto se estaba considerando con una actitud abierta. De hecho, sabemos que el propio Franco mostró interés hacia los proyectos del nuevo orden monetario internacional.

A la luz de nuestras investigaciones, la tesis de Martínez Mesa sobre que el Gobierno de Franco se mostró poco receptivo a los planes para un nuevo orden monetario internacional no se sostiene. Al contrario, la documentación inédita conservada en el archivo del Ministerio de Asuntos Exteriores revela que el régimen hizo gestiones para poder enviar un observador a la Conferencia de Bretton Woods. Se trataba de la propuesta avanzada por Perpiñá y que había sido descartada por el Consejo de Economía Nacional por estimarla opuesta a la neutralidad. La relevancia de la iniciativa, que sin duda tenía repercusiones políticas, nos lleva a avanzar la hipótesis de que debió de ser respaldada directamente por Franco. El día 30 de mayo de 1944 el ministro de Hacienda, Joaquín Benjumea, escribía al ministro de Asuntos Exteriores, Francisco Gómez Jordana:

«Considero de sumo interés para este Ministerio que nuestro embajador en Washington actúe, en la forma que Vd. crea más conveniente, como observador de la Conferencia Monetaria y Financiera de las Naciones Unidas.»³³

32 Martínez Mesa (1997), pp. 110 y 111.

33 AMAE, R. 5906, exp. 2, nota de J. Benjumea a F. Gómez Jordana, 30 de mayo de 1944.

A finales de junio, Jordana informaba a Benjumea de que los intentos realizados por el embajador Cárdenas en el Departamento de Estado en Washington habían fracasado³⁴. En una nota oficial fechada el 23 de junio de 1944, el subsecretario de Estado norteamericano comunicaba oficialmente a Cárdenas que en la conferencia no era posible incluir representantes de las naciones neutrales³⁵.

Las razones que llevaron a Estados Unidos a impedir la participación de un representante español en la Conferencia de Bretton Woods son fácilmente comprensibles. La invitación fue efectivamente hecha exclusivamente a los países aliados. La razón esgrimida oficialmente era evitar que la información se filtrara a los países del Eje. Entre los países neutrales, no obstante el interés de Suecia³⁶, solo a Dinamarca le fue concedido enviar a un observador a título personal a Bretton Woods. Con todo, es probable que en el caso de España existieran también otras razones, siempre de naturaleza política, que reforzaran la negativa del Departamento de Estado e impidieran cualquier excepción a la regla general. En el verano de 1944 las relaciones entre España y Estados Unidos eran muy tensas. Por un lado, el Gobierno de Franco estaba intentando por primera vez llevar a cabo una política de efectiva equidistancia entre los dos bloques, pero sin que esto implicase romper definitivamente los lazos con Alemania. Por otro lado, Estados Unidos, reforzado por el éxito del desembarco de Normandía y convencido de que el conflicto ya no iba a extenderse a la península Ibérica, endurecía su actitud. La afinidad ideológica del régimen de Franco con los países del Eje, la ilegitimidad de su origen y la acusación fundada de haber favorecido a Alemania durante la primera fase de la guerra eran todos elementos que impedían al Departamento de Estado instaurar relaciones cordiales con Madrid. En el verano de 1944 el problema de la incompatibilidad del régimen español con las perspectivas políticas de la Europa de la posguerra iba esbozándose³⁷.

La Conferencia Monetaria y Financiera Internacional de las Naciones Unidas, que reunió a 730 delegados de 45 países del 1 al 22 de julio de 1944 en Bretton Woods, fue seguida con gran interés desde España. El régimen de Franco estuvo constantemente informado durante y después de la reunión por los funcionarios de la Embajada de España en Washington. Es incluso posible que un funcionario de la embajada fuera desplazado a Bretton Woods para seguir más de cerca la conferencia³⁸. El embajador Cárdenas, que en un primer momento se había mostrado bastante escéptico sobre los resultados de la conferencia³⁹, el 30 de julio daba un juicio positivo, a la luz de la nueva información recogida: «Se considera aquí [...] que la conferencia ha sido un éxito»⁴⁰.

34 *Ibíd.*, nota de F. Gómez Jordana a J. Benjumea, 26 de junio de 1944. En el mismo legajo se conservan los telegramas enviados desde la Embajada de España en Washington acerca de las gestiones realizadas en el Departamento de Estado.

35 AGA, Ministerio de Asuntos Exteriores, Embajada de España en Washington, c. 54/12640, nota del subsecretario de Estado de Estados Unidos al embajador español en Washington (Cárdenas), 23 de junio de 1944.

36 Suecia desde 1943 mostró interés hacia la planificación del nuevo sistema monetario internacional, llegando a enviar al economista Gunnar Myrdal en misión a Washington en el invierno de 1943-1944. Sin embargo, precisamente a causa de su posición de neutralidad en la contienda mundial, Estados Unidos impidió a Suecia participar en la gestación del sistema de Bretton Woods. Sobre la historia de la admisión de Suecia en las instituciones de Bretton Woods, véase Ahlström y Carlson (2006).

37 Véase Tusell (1995), pp. 517 y ss.

38 En una carta a Gómez Orbaneja del 15 de julio de 1944, Luis Olariaga escribía: «Incluso tenemos un observador en Bretton Woods para enviar directamente toda la información que vaya apareciendo. No obstante, como el observador a que me refiero no representa a la organización bancaria, puede ocurrir que tarde en llegar a sus manos –si llega– la información que proporcione; por lo cual creo conveniente que mande Vd. desde ahí todo cuanto pueda». ABE, Consejo Superior Bancario, c. 4, carta de L. Olariaga a A. Gómez Orbaneja, 15 de julio de 1944.

39 AMAE, R. 1562, exp. 8, telegrama n. 681 de Washington (Cárdenas) a Madrid, 25 de julio de 1944.

40 AMAE, R. 5906, exp. 2, informe n. 407 del embajador de España en Washington (Cárdenas) al ministro de Asuntos Exteriores, «Conferencia Monetaria Internacional. Banco Internacional y Fondo de Estabilización», 30 de julio de 1944.

Por su parte, el consejero comercial, Luis García Guijarro, ponía en guardia contra la posición hegemónica de Estados Unidos, Reino Unido y Unión Soviética en el nuevo sistema⁴¹.

Finalmente, el agregado del Ministerio de Hacienda en Washington, José María Careaga, pondría sobre la mesa la cuestión del ingreso de los países neutrales, poniéndola en relación directa con el abandono de la autarquía y la adopción de una política de planificación industrial que persiguiera objetivos sociales. Haciéndose eco del debate coetáneo sobre el estado del bienestar en Reino Unido, escribiría:

«Creo [...] que los países neutrales en general entrarán a formar parte del Fondo Monetario y del Banco Internacional. [...]

En todo caso, cuando la guerra en Europa se termine, nuestra España tendrá que enfrentarse con el grave problema de la proyección de su economía en el ámbito internacional. [...]

La subordinación de lo económico a lo social, y la elevación del nivel medio de vida como fin fundamental de la política económica, son criterios que forman ya parte de la conciencia colectiva. Concretamente, se reconoce en general, que el objetivo primario de la política económica de la post-guerra habrá de ser el del suministro de trabajo y de adecuados jornales o salarios para «todos». [...]

Bien puede decirse que el lenguaje internacional de lo económico es lo social. Así, por ejemplo, el planteamiento de un desarrollo industrial de tipo autárquico que persiga el logro de una autosuficiencia o fortalecimiento nacionales no será mirado internacionalmente con simpatía. Pero el mismo programa industrial, basado en la elevación del nivel medio de vida o en la necesidad de facilitar trabajo, directamente o indirectamente a través de las modificaciones que dicho programa pudiera suponer en las correspondientes partidas del comercio exterior, habría de recibir el asentimiento general. [...]

La estabilización monetaria internacional es un objetivo fundamental pero complementario [...] del problema económico interno. [...]

Seguramente que los países neutrales al examinar la conveniencia de ingresar en el «Fondo» y «Banco» propuestos, estudiarán la planificación de su general economía para los años posteriores a la terminación de la guerra. Tal ingreso y planificación están a mi modo de ver relacionados entre sí. Y según esta fuere proyectada las ventajas de las referidas organizaciones internacionales habrían de ser de mayor o menor envergadura.»⁴²

En su informe, Careaga destacaba un aspecto importante del sistema de Bretton Woods: la cuestión de los fines «sociales». Efectivamente, la idea que prevaleció en Bretton Woods fue la construcción de un sistema a medio camino entre *laissez-faire* e intervencionismo, que promoviera la liberalización comercial a través de la estabilidad que

41 Ibid., informe n. 265 del consejero comercial de la Embajada de España en Washington (Guijarro) al subsecretario de Comercio, Política Arancelaria y Moneda, «Conferencia Monetaria y Financiera de Bretton Woods», 5 de agosto de 1944.

42 Ibid., información económica n. 35 del agregado del Ministerio de Hacienda a la Embajada de España en Washington, J. M. Careaga, «La nueva política económica y la colaboración internacional financiera iniciada en Bretton Woods», julio de 1944.

garantizaban los tipos de cambio fijos y, al mismo tiempo, favoreciera la consecución de los objetivos sociales de los países industrializados: en primer lugar, el pleno empleo. Utilizando una expresión de Karl Polanyi⁴³, John Ruggie ha descrito este sistema como un *embedded liberalism*, un intento de reconciliar un mecanismo de pagos multilateral con la independencia de las políticas monetarias nacionales⁴⁴. Al señalar precisamente esta particularidad del sistema, Careaga intentaba asegurar a sus superiores que, en caso de que hubiesen decidido la adhesión a los acuerdos de Bretton Woods, iban a gozar de la flexibilidad necesaria para resolver el «problema económico interno» de España, en términos de desarrollo industrial y pleno empleo. Sin embargo, se les requería que lo hicieran en un marco de multilateralismo y abandonando las políticas de tipo autárquico.

Al destacar las posibilidades de admisión de los países neutrales, Careaga señalaba otro de los resultados de la Conferencia de Bretton Woods. Efectivamente, los acuerdos dejaban la puerta abierta a la incorporación en las nuevas instituciones de los países neutrales y de los países del Eje a partir de 1946. El artículo XX (sec. 2-f) de los estatutos del FMI establecía a este respecto que: «Con posterioridad al 31 de diciembre de 1945 el presente Acuerdo quedará abierto a la firma del Gobierno de cualquier país cuyo ingreso, en calidad de participante, haya sido aprobado»⁴⁵. Careaga, ya en julio de 1944, después de una conversación con un alto funcionario del Departamento del Tesoro de Estados Unidos, el profesor Ness, señalaba que en la práctica esto significaba que los países neutrales iban a poder entrar en el FMI «prácticamente casi al mismo tiempo que las naciones aliadas»⁴⁶. De hecho, en Bretton Woods los aliados acordaron la estructura del nuevo sistema monetario internacional y del FMI, pero la nueva institución no fue efectivamente creada hasta finales de diciembre de 1945 (cuando 29 países, representantes del 80 % de las cuotas, ratificaron el acuerdo) y no empezaría sus operaciones hasta marzo de 1947. Por eso, entre julio de 1944 y diciembre de 1945, la admisión de España fue evaluada por el régimen como una posibilidad solo para después del final de la guerra, condicionada no solo a la victoria de Estados Unidos y Reino Unido (que a muchos en España no les pareció evidente hasta 1945), sino también a la efectiva puesta en marcha del FMI.

En este sentido, el interés español hacia los planes monetarios internacionales fue parte integrante de la reflexión que el régimen de Franco desarrolló sobre las perspectivas económicas y políticas de España una vez acabada la guerra. En su base estaba la fuerte preocupación de los responsables de la política económica franquista por la posición de la balanza de pagos del país y las perspectivas futuras de los intercambios comerciales, pero también el miedo a que España, comprometida con el Eje a pesar de su neutralidad oficial, quedara marginada (como de hecho pasaría) del nuevo orden económico y político que los aliados estaban construyendo para la posguerra. El embajador americano Hayes, en septiembre de 1943, explicaba las razones económicas del continuo interés español hacia los planes:

«There continues to be a great deal of interest here in the proposal [...] and the Embassy has frequently been requested for copies of the proposal by leading

43 Véase Polanyi (1944), p. 71.

44 Véase Ruggie (1982). Según Ruggie, el extraordinario poder de negociación de Estados Unidos en 1944 constituía una condición necesaria pero no suficiente para la construcción de un nuevo orden monetario. Estados Unidos tenía el poder de imponer «la forma de los sistemas monetarios, pero no su contenido» (ibíd., p. 382). El contenido dependió de la puesta en común de una serie de objetivos sociales (*social purposes*) sobre los que los países occidentales tenían la intención de basar la reconstrucción del mundo después de la guerra.

45 El texto de los acuerdos de Bretton Woods, tal como fue aprobado en 1944, ha sido publicado en Horsefield (1969b), pp. 185-214.

46 Información económica n. 35 del agregado del Ministerio de Hacienda a la Embajada de España en Washington, J. M. Careaga, cit.

bankers and certain government officials. [...] The interest in this and similar proposals originates in the widespread concern over Spain's foreign exchange position after the termination of the war. Far-seeing bankers and officials believe that some system must be developed to restore confidence which will assure credit facilities.»⁴⁷

En la misma línea, en julio de 1944 Olariaga, en una carta a Gómez Orbaneja, destacaba el interés oficial hacia las cuestiones monetarias internacionales:

«Aquí hay bastante interés por todos los problemas de reorganización monetaria y en general de la economía de la postguerra y no solo los banqueros, sino también los elementos oficiales, hemos conseguido que sigan las discusiones.»⁴⁸

Como es sabido, tras la Guerra Civil el régimen de Franco había adoptado una política económica y comercial de tipo autárquico, caracterizada por un fuerte intervencionismo estatal, siguiendo el ejemplo de lo hecho en Italia, Alemania y Portugal durante los años treinta⁴⁹. En 1944, frente a la perspectiva cada vez más clara de una victoria aliada, el Gobierno, que desde sus comienzos había privilegiado el comercio bilateral con los países del Eje, se estaba planteando la reorientación de las relaciones monetarias y comerciales de España. Entre los responsables de la política comercial española era cada día mayor el descontento hacia el sistema de acuerdos de *clearing*, que sobre todo en el caso de Alemania se había revelado particularmente desventajoso para España. Incluso Demetrio Carceller Segura, ministro de Industria y Comercio entre 1940 y 1945 y convencido sostenedor de la política autárquica y proteccionista durante la guerra, admitía en la reunión plenaria de las Cortes de 1943 el fracaso de los acuerdos de *clearing* y de compensación bilateral:

«Sentado que el sistema de *clearing* se ahoga en la propia estrechez de sus límites y ha dejado de funcionar por sí solo en numerosos casos, y sentado también que no han dado mejor resultado las fórmulas parciales de “compensación” y “auto-compensación”, solo el intercambio comercial en divisas libres podía haber satisfecho plenamente las necesidades de comercio.»⁵⁰

En la realidad de extrema penuria económica en que se encontraba el país tras la Guerra Civil, era fácilmente previsible que el estrangulamiento exterior siguiera constituyendo el principal problema económico una vez acabada la guerra. Durante la Segunda Guerra Mundial, a causa de la imposibilidad de obtener las importaciones deseadas de los países beligerantes y del aumento del valor de sus ventas, España había registrado unos saldos comerciales favorables, que permitieron al IEME entre 1942 y 1945 efectuar adquisiciones de oro por un valor de 78 millones de dólares⁵¹. Sin embargo, era evidente que los saldos comerciales favorables eran fruto de una situación coyuntural indeseada y de

47 NACP, RG 56, OASIA 67A1804, b. 24, Airgram A-466 from the American Embassy in Madrid (Hayes) to Washington (Secretary of State), September 29, 1943.

48 Carta de L. Olariaga a A. Gómez Orbaneja, 15 de julio de 1944, cit.

49 Catalan (1995), pp. 60-75, y Tortella y Houpt (2000), pp. 136 y ss. Para un análisis de la política comercial española durante la Segunda Guerra Mundial, véanse Viñas *et al.* (1979), pp. 248-452, y Barciela *et al.* (2001), pp. 73-89.

50 Carceller y Segura (1944), p. 9. Para una crítica académica al sistema de *clearing*, se señala el artículo de José Antonio Piera Labra en el *Suplemento de Información Económica* de la *Revista de Estudios Políticos* del año 1943 [Piera Labra (1943)].

51 Sobre la posición de la balanza de pagos española durante la guerra y la política de adquisición de oro del IEME, véase Martínez Ruiz (2003), pp. 63 y ss.

cortísima duración, destinada a desaparecer una vez restablecidas las corrientes de suministro desde el extranjero⁵². La reciente «batalla del wolframio», con el bloqueo del suministro de petróleo y derivados a España por parte de los aliados, había demostrado dramáticamente la dependencia del país de las importaciones⁵³. De hecho, a partir de la primavera de 1944 el comercio exterior español ya estaba totalmente orientado a favor de los aliados. En estas circunstancias, la adhesión al nuevo sistema monetario internacional ofrecía a la maltrecha economía española garantías de participación en los beneficios del comercio mundial, de acceso a materias primas y de obtención de créditos de breve y largo plazo.

1.2 El debate español sobre el sistema de Bretton Woods

En el otoño de 1944, las posiciones hacia el nuevo sistema monetario internacional dentro del régimen de Franco estaban ya bastante claramente trazadas. De una parte estaban la Embajada de España en Washington, el Banco de España y probablemente también el Ministerio de Hacienda, que seguían con simpatía la planificación del nuevo sistema monetario, convencidos de que los aliados iban a ganar la guerra y de que España no iba a poder evitar integrarse en el sistema económico y monetario internacional una vez acabado el conflicto. Desde el principio prefirieron el plan de Keynes al de White, ya que daba mayor apoyo y flexibilidad a las naciones pequeñas, con escasas reservas de oro y con déficit de la balanza de pagos. Las modificaciones efectuadas con respecto al plan británico en el texto final de los acuerdos de Bretton Woods provocaron un cierto descontento: la distribución de las cuotas entre los países fue juzgada particularmente desequilibrada, y sobre todo se consideró que el peso del ajuste se repartía de manera muy desigual entre países con déficit y países con superávit de la balanza de pagos. No obstante, en conjunto, la idea de base de los acuerdos de Bretton Woods —que el comercio internacional fuera un pastel que se pudiera engrandecer en beneficio de todos— se consideró muy atractiva en comparación con las políticas *Beggar thy neighbor* de los años treinta, las dificultades de los acuerdos de *clearing* y los efectos de las políticas autárquicas de restricción de las importaciones.

De la otra parte estaban el Ministerio de Comercio, el IEME y el Consejo de Economía Nacional, que mostraban una cierta frialdad hacia la planificación del sistema monetario internacional llevada a cabo por los aliados. Estos organismos, aun manifestando descontento hacia la gestión del comercio español a través de los acuerdos bilaterales, se mostraban partidarios de la continuación de una política intervencionista y dirigista, rechazando el modelo de liberalismo económico en el que se basaban los planes angloamericanos. Ya hemos analizado la posición crítica, pero no del todo negativa, del Consejo de Economía Nacional. Por su parte el Ministerio de Comercio mantuvo una actitud bastante crítica hasta el fin del conflicto. Por ejemplo, en el bienio 1943-1945 el órgano oficial del ministerio, la revista *Información Comercial Española*, dedicó muy poco espacio a las cuestiones monetarias internacionales, ofreciendo solo breves informaciones sobre la Conferencia de Bretton Woods. En una entrevista dada a la revista *Economía Mundial*, en julio de 1944, el ministro de Industria y Comercio, Carceller Segura, evitó tomar una posición clara respecto a la Conferencia de Bretton Woods en curso en los mismos días, y a la pregunta «¿Qué piensa usted de las planificaciones

52 La memoria de 1943 del Banco de España advertía que el signo positivo de la balanza comercial española se debía a la coyuntura bélica. Cit. en Viñas *et al.* (1979), pp. 439 y 440.

53 Con el objetivo de obtener el cese de la venta de wolframio español a Berlín y la supresión del espionaje alemán en territorio español, de enero a mayo de 1944 Estados Unidos e Inglaterra llevaron a cabo un segundo embargo de petróleo (ya había habido un primer embargo entre julio y septiembre de 1940). Como consecuencia de la fuerte presión económica ejercida por los aliados, en mayo de 1944 el Gobierno español accedía a un acuerdo tripartito que satisfacía las demandas aliadas. Sobre la guerra económica de los aliados para asegurarse la neutralidad de España durante la Segunda Guerra Mundial, véanse Caruana y Rockoff (2001) y Thomàs (2010).

internacionales que toda clase de beligerantes presentan como fórmula de felicidad mundial?» se limitó a contestar:

«No he leído nada concreto que pueda dar esperanza de una futura felicidad mundial. [...] Los mecanismos internacionales no serán eficaces, a mi entender, si no les inspira y dirige un propósito moral común.»⁵⁴

En cuanto al director del IEME, Blas Huete, no escondía su escepticismo hacia los acuerdos de Bretton Woods. En la conferencia que dio en la Escuela Diplomática el 14 de octubre de 1944⁵⁵, Huete destacaba la desigualdad de fuerzas entre los distintos países en el comercio mundial, que había creado perjuicios a España en la práctica del comercio y justificaba las restricciones impuestas por el régimen⁵⁶. Como conclusión a su intervención, el director del IEME declaraba abiertamente sus reservas hacia los convenios salidos de la Conferencia de Bretton Woods. Lo más interesante es que sus reservas no estaban fundadas en la crítica a los fines mismos del FMI, sino en la desconfianza –muy razonable, vista la desastrosa experiencia del período de entreguerras– en la posibilidad de crear un sistema basado en una verdadera cooperación internacional:

«Me habéis de permitir que, ante la multitud de bienintencionados planes trazados para la vida futura del mundo, que todos como yo habréis seguido con interés y curiosidad, os diga que mi posición [...] tiene un fondo de incredulidad no exenta de desasosiego. [...]

Y no está claro, en efecto, que la Humanidad se haga la ilusión de que se puedan inventar fórmulas, desconocidas hasta ahora, de liquidar los efectos de la guerra por arte de encantamiento. Como no está claro, el que se consiga inmediatamente el aquietamiento de las pasiones, la anulación de los egoísmos, el desarrollo de la filantropía, sacrificándose los países poderosos en honor y beneficio de los humildes; la creación, en fin, del paraíso de la colaboración y solidaridad que es necesario improvisar para que tengan realidad las fórmulas que se proponen, más o menos viejas y desacreditadas a través de la experiencia de la postguerra pasada.»⁵⁷

Es probable que detrás de las discusiones sobre el sistema monetario de Bretton Woods hubiese también un conflicto de competencias entre los distintos organismos sobre la gestión de la política de cambios. El IEME se había creado en 1939 como órgano autónomo, dependiente del Ministerio de Comercio, con competencias exclusivas en materia de tipos de cambios⁵⁸. El Banco de España y el Ministerio de Hacienda habían quedado así mutilados de sus competencias tradicionales en esta materia.

54 *Economía Mundial*, n. 187, 22 de julio de 1944, p. 933.

55 Huete (1944).

56 A este respecto Huete declaraba: «Soy el primero convencido de que estamos necesitados, en muchos aspectos, de la técnica industrial, comercial y financiera del extranjero. Estoy asimismo convencido de que el mayor provecho se obtiene dejando a la iniciativa privada el desarrollo de las operaciones que le son peculiares. Creo también que todas las aportaciones que consideremos necesarias debemos pagarlas; pero en lo que justamente valgan. Y esto solo se puede lograr por ahora y en bastante años, mediante una intervención que consista en regular, encauzar y vigilar todas las operaciones que se traducen en pagos al exterior. No para impedir que se verifiquen, sino para que tengan lugar dentro de la dignidad y de las conveniencias nacionales, aportándonos el fruto que legítimamente corresponde a España. Si a esto hay que llamarlo restricciones, no discuto el calificativo. Lo interesante es conseguir la finalidad». *Ibíd.*, p. 28.

57 *Ibíd.*, pp. 28 y 29.

58 Sobre la creación del IEME, sus funciones en el control de cambios y los conflictos entre ministerios sobre sus atribuciones, véase Martínez Ruiz (2000), pp. 87 y ss.

Al mismo tiempo, la tendencia de Franco a apoyarse para las decisiones de política económica exterior en un organismo no integrado plenamente en la estructura estatal, como el Consejo de Economía Nacional, formado por expertos y pseudoexpertos (como era el caso, por ejemplo, de París Eguilaz, un médico reciclado en economista), reducía las funciones consultivas y de decisión del Ministerio de Hacienda y del Banco de España sobre cuestiones de importancia estratégica. Una posible adhesión al FMI podía significar la vuelta a una gestión más ortodoxa de la política monetaria exterior, incluyendo la devolución de las competencias sobre política de cambios al Ministerio de Hacienda y al Banco de España.

En todo caso, no hay que exagerar las posiciones críticas del Ministerio de Comercio, del IEME y del Consejo de Economía Nacional hacia el sistema de Bretton Woods. En primer lugar, las críticas no significaron una aversión total hacia el nuevo sistema, como ya hemos señalado en el caso del Consejo de Economía Nacional. Las argumentaciones de los críticos — pensemos, por ejemplo, en el caso de Blas Hueté — atacaron (no sin razón) el carácter utópico de los planes, la desigualdad en la repartición de las cuotas del FMI y, sobre todo, el riesgo de un control hegemónico de la nueva institución por parte de los tres grandes países vencedores del conflicto. En segundo lugar, las posiciones de estos organismos no fueron rígidas sino fluctuantes entre 1944 y 1945. Esto se debió a que en muchos casos las críticas fueron el reflejo de la simpatía de los responsables de los organismos hacia el Eje, en un momento — el período 1943-1944 — en que, si bien se perfilaba ya la victoria de los aliados, todavía existía esperanza de que el uso de nuevas armas por parte de Alemania pudiese cambiar el resultado de la guerra. A partir de 1945, con la derrota del Eje, los mismos organismos adoptaron una actitud mucho más abierta hacia el sistema de Bretton Woods. Es significativo que el 8 de mayo de 1945 el Pleno del Consejo Económico Sindical decidiera encargar al consejo un «estudio de los planes económico-financieros de la postguerra desde el punto de vista de la economía nacional»⁵⁹.

El análisis del debate en la prensa especializada y en las revistas económicas nos permite observar la evolución de las distintas posiciones sobre el nuevo sistema monetario internacional. Contrariamente a lo que se podría suponer, la cuestión no quedó encerrada en la correspondencia entre los ministerios, sino que fue pública y extensamente discutida por varios economistas de la época en revistas académicas y periódicos de divulgación económica. Traducciones al castellano de los planes de Keynes y White aparecieron ya en 1943, mientras que las primeras versiones de los acuerdos de Bretton Woods se difundieron a partir de 1944⁶⁰. Tanto economistas vinculados al Nuevo Estado como economistas liberales dedicaron particular atención al problema de la reorganización monetaria internacional⁶¹.

59 Véase *Abc*, 9 de mayo de 1945, «Pleno del Consejo Económico Sindical», p. 14.

60 Traducciones al castellano de los planes de Keynes y White fueron publicadas por el *Suplemento de Información Económica* de la *Revista de Estudios Políticos* (vol. I, 1943, pp. 143-186), el Comité Central de la Banca Española (1943) y la revista *Moneda y Crédito* (vol. 5, junio de 1943). Los acuerdos de Bretton Woods fueron publicados, con traducción de Olariaga, por *Moneda y Crédito* (vol. 10, septiembre de 1944, pp. 111-147), el Comité Central de la Banca Española (1945) y en una edición de los Servicios de Propaganda del Ministerio de Comercio dirigida por Manuel Fuentes Irurozqui (1945b). En apéndice a la segunda edición de 1945 de su libro *Principios de economía sobre estabilización monetaria*, Braulio Alfageme publicó una versión resumida de los estatutos de Bretton Woods, y la traducción integral de los planes de Keynes y de White [Alfageme (1945)].

61 A principios de los años cuarenta había un gran interés en el ámbito académico hacia las teorías de Keynes, que, como ha demostrado Salvador Almenar Palau en su excelente estudio, se empezaron a difundir en una serie de revistas recién creadas (*Moneda y Crédito*, *Anales de Economía*, *Documentación Económica*, etc.), que dedicaron una atención especial sobre todo a las propuestas de reforma de Keynes (pleno empleo, seguridad social, sistema monetario), algo seguramente no casual en una España cada vez más desconectada de la economía internacional. Véase Almenar Palau (1999).

Las revistas de divulgación cercanas a la Falange siguieron la planificación del sistema de Bretton Woods desde 1943. En mayo, la revista *El Trabajo Nacional*, órgano oficial de la asociación de industriales Fomento del Trabajo Nacional, afiliada por entonces a la jerarquía de la Falange, publicaba un editorial muy crítico hacia los planes de Keynes y de White⁶². Sin embargo, ya en 1944, antes y después de la Conferencia de Bretton Woods, los editoriales de la revista asumían un tono más conciliador: aunque se siguiera mostrando un cierto escepticismo hacia las posibilidades de actuación de los planes, los acuerdos eran considerados con simpatía y se afirmaba la necesidad de estudiar la cuestión de la admisión de España en el nuevo sistema⁶³. Una actitud similar mantuvo también el semanario *Nueva Economía Nacional*. Esta publicación osciló en el bienio 1943-1944 entre la crítica a los planes, un positivo interés hacia ellos y un cierto pesimismo en que todo quedara en meras declaraciones de buena voluntad; solo en 1945, una vez acabada la guerra, tomó definitivamente partido a favor del «colaboracionismo económico internacional»⁶⁴. En un editorial de junio de 1945 la revista se hacía eco del nuevo clima imperante en España, declarando acabada la fase de la autarquía:

«La autarquía era una orientación, un sentido cantonalista de la vida económica nacional: bastarse a sí mismo, ante todo, prescindiendo del intercambio dentro de las posibilidades ofrecidas por la realidad. El colaboracionismo era, por el contrario, una tendencia basada en la solidaridad económica de los pueblos: encontrar en el intercambio ventajas recíprocas, basadas en la división internacional del trabajo. Los autárquicos solían pensar en la guerra posible; los colaboracionistas, en la paz deseable. Ha pasado la guerra y hay que pensar en un estado de paz. ¿Bajo qué signo en las relaciones económicas? Bajo el signo de la colaboración internacional. No se trata ya de una doctrina que se proclama y se recomienda: se trata de una necesidad común.»⁶⁵

El director de *Nueva Economía Nacional*, Vicente Gay, profesor de la Universidad de Valladolid y antiguo discípulo de Flores de Lemus, dedicó un estudio al análisis del problema de la moneda internacional, donde concluía que era imposible la vuelta al patrón oro (a causa de la desigual distribución de las reservas entre los países), aunque era conveniente que el oro mantuviese una función en el sistema monetario de la posguerra:

«Lo que parece más seguro y alentador es que después de la guerra se restaurará un sistema monetario internacional, sin la rigidez de las paridades fijas, pero que sirva para mantener el equilibrio de las naciones, teniendo el oro, seguramente, que desempeñar cierto papel.»⁶⁶

Resulta particularmente interesante el análisis de la evolución de las posiciones de otro economista próximo a la Falange, París Eguilaz, que no solo era secretario general del Consejo de Economía Nacional, sino también subdirector del Instituto de Economía «Sancho de Moncada». Abiertamente filoalemán (se alistó en la División Azul), París Eguilaz fue un personaje muy influyente durante el régimen, al parecer con un papel de asesor

62 No ha sido posible encontrar el ejemplar de mayo de 1943 de la revista. Sin embargo, conocemos el contenido a través de la traducción enviada al Departamento de Estado por el cónsul americano en Barcelona, Fritz Alfson. NACP, RG 56, OASIA 67A1804, b. 24, Airmail n. 40 from American Consulate General Barcelona (Alfson) to the Department of State, "Spanish Comment on the Keynes and White Plans for Post-War Reconstruction", July 15, 1944.

63 Véase, por ejemplo: M. C., «El Fondo Monetario Internacional», *El Trabajo Nacional*, n. 1500, agosto de 1944, pp. 518 y 519.

64 Editorial, «De la autarquía a la colaboración», *Nueva Economía Nacional*, n. 398, 14 de junio de 1945, pp. 3 y 4.

65 *Ibid.*

66 Gay (1944?), p. 14.

personal de Franco sobre asuntos económicos⁶⁷. En su libro de 1944 titulado *La expansión de la economía española*⁶⁸, París Eguilaz criticaba el sistema de *clearing*, acusándolo de distorsionar el mecanismo regulador de los precios y los flujos de las mercancías⁶⁹, y sosteniendo que «en cualquier sistema de intervención del tipo de cambio, debe tenerse en cuenta la relación entre los precios interiores y exteriores»⁷⁰. En su obra de 1945 *Los principios de la política dineraria*, ponía los fundamentos de una teoría de la moneda para una «economía de signo social», en la cual primaba la planificación económica. Aunque expresaba su oposición al patrón oro, París Eguilaz rechazaba también el sistema acordado en Bretton Woods, argumentado que no preveía la flexibilidad necesaria para los reajustes de los tipos de cambio impuestos por la «rigidez de los actuales costes»⁷¹. Con un razonamiento no exento de contradicciones y con importantes reservas, el juicio sobre los acuerdos de Bretton Woods venía parcialmente revisado en otra obra de 1945, *Teoría de la economía nacional*⁷². En esta, París Eguilaz, siempre dentro de una posición de fuerte aversión al liberalismo, admitía que los acuerdos internacionales podían «resultar eficaces» y se mostraba interesado en el Plan Keynes y en el proyecto del Banco Mundial⁷³.

En cuanto al Ministerio de Comercio, como hemos examinado, tardó en tomar posición a favor de los acuerdos de Bretton Woods. Solo a partir de la segunda mitad de 1945, coincidiendo con la derrota alemana y el relevo en el ministerio por Juan Antonio Suanzes, hubo un mayor interés hacia los nuevos acuerdos monetarios. En este sentido, es significativo el análisis de los escritos de Manuel Fuentes Irurozqui, inspector general de Comercio y Política Arancelaria y director del órgano oficial del Ministerio de Comercio, *Información Comercial Española*. En 1945, los Servicios de Propaganda del Ministerio de Comercio publicaron dos libritos de Fuentes Irurozqui sobre el sistema de Bretton Woods. En el primero, de abril, el autor se mostraba muy crítico hacia los acuerdos de Bretton Woods, que consideraba un instrumento de la hegemonía de los angloamericanos, compartiendo las críticas nazis a los planes de Keynes y White⁷⁴. Sin embargo, en su segundo libro, publicado una vez terminado el conflicto (con una traducción de los acuerdos de Bretton Woods), declaraba inevitable la adhesión *de facto*, cuando no *de jure*, de España a los acuerdos:

«La ratificación de los Acuerdos de Bretton Woods es el único procedimiento para que los Gobiernos queden obligados legalmente a su cumplimiento, pero, a pesar de todo, por encima de las obligaciones legales, existen los hechos, que imponen como imperativo categórico el cumplimiento de estos Acuerdos que, al adoptarse por los países triunfadores, tienen tal fuerza expansiva que inmediatamente consiguen la de obligar en las demás naciones que les son satélites y aun en las que fueron neutrales durante la guerra.»⁷⁵

Por otra parte, la revista *España Económica y Financiera*, fundada en 1893, consideraba con simpatía los planes de Keynes y White y, una vez celebrada la Conferencia de Bretton Woods, expresaba un juicio muy positivo sobre los acuerdos basados en la cooperación monetaria internacional:

67 Martínez Mesa (1997), p. 58.

68 París Eguilaz (1944).

69 *Ibid.*, pp. 97 y 98.

70 *Ibid.*, p. 288.

71 París Eguilaz (1945a), pp. 73-75 (cit. en p. 75).

72 París Eguilaz (1945b).

73 *Ibid.*, pp. 363-370.

74 Fuentes Irurozqui (1945a).

75 Fuentes Irurozqui (1945b), pp. 10 y 11. Es significativo que Fuentes Irurozqui dedicara el libro a Fermín Sanz Orrio, presidente del Consejo Económico Sindical y delegado nacional de sindicatos, «patrocinador del estudio de la posición española ante los planes económicos-financieros del porvenir». Fuentes Irurozqui fue acusado de plagio por Andrés Sánchez Arbós desde las páginas de *Moneda y Crédito* [Sánchez Arbós (1946)].

«Suceda lo que suceda, no puede negarse que la Conferencia constituye de por sí un éxito positivo [...]. España, como cualquier otro país, y especialmente los europeos, tiene que estar enormemente interesada en la posibilidad de que si este Banco y este Fondo internacional se crean, puedan conseguir los objetivos que se intentan.»⁷⁶

Sin duda, la reflexión más articulada sobre la planificación monetaria internacional de la posguerra fue la que animó a partir de 1943 la revista *Moneda y Crédito*, que, fundada en 1942, acogía a numerosos economistas clásicos y liberales españoles⁷⁷. En el número de la revista de junio de 1943 aparecía en primer plano un artículo firmado «Por un corresponsal» —«un notable economista», se dejaba caer en el preámbulo—, titulado «Hacia un Nuevo Orden: Las contribuciones de Keynes y Beveridge»⁷⁸. El anónimo autor del artículo (Almenar Palau sugiere que pueda tratarse de Antonio Gómez Orbaneja o Agustín Viñuales⁷⁹) analizaba el Plan Keynes, dando un juicio positivo y señalando el «cambio revolucionario respecto de lo que hasta ahora ha dominado la práctica internacional»⁸⁰.

En el número siguiente de la revista (septiembre de 1943) se publicaba un interesante artículo sobre el Plan Keynes escrito por Juan Sardá, por entonces profesor de la Escuela Social de Barcelona y que posteriormente estaría llamado a desempeñar un papel fundamental en la admisión de España en el FMI⁸¹. En su ensayo ofrecía un análisis argumentado del plan británico a partir de la discusión de un modelo keynesiano abierto, demostrando su buen conocimiento del *Tratado de la Moneda* y de la *Teoría General*. Después de haber examinado el funcionamiento (y el fracaso) del patrón oro, Sardá admitía la necesidad de crear un sistema que permitiera que «cualquier país pueda tener una política de precios e interés en el interior que pueda acoplarse con una estabilidad financiera internacional». La parte más interesante del trabajo era sin duda la última sección, «Crítica del plan», en la cual señalaba varios puntos débiles. Como mayor mérito del plan, Sardá destacaba el hecho de que «tiende a crear una tendencia hacia la expansión del comercio internacional, en lugar de la tendencia hacia la contracción». Al mismo tiempo, el hecho de que el plan intentase «resolver las relaciones monetarias internacionales antes de haber resuelto el problema de las relaciones comerciales internacionales, que son las que, en último término, deciden» era considerado —con gran agudeza— su principal defecto, junto con la insuficiencia (y asimetría) de los mecanismos de reajustes previstos en caso de desequilibrios de las balanzas de pagos. Sin embargo, en conjunto, el juicio de Sardá hacia el Plan Keynes era netamente positivo:

«En términos generales, el plan parece adecuado para lograr las finalidades propuestas de crear una tendencia expansiva en el comercio internacional y mantener el equilibrio en las relaciones monetarias.»

En sintonía con el juicio de Sardá sobre el Plan Keynes, aunque más cauteloso, aparece también José Vergara, discípulo de Flores de Lemus y muy activo en el Instituto de Estudios Políticos. En 1943 Vergara publicaría un artículo en el *Suplemento de Información Económica* de la *Revista de Estudios Políticos*, bajo el título «Proyectos internacionales sobre

76 «Después de Bretton Woods», *España Económica y Financiera*, n. 2406, 30 de septiembre de 1944, pp. 790-792.

77 Sobre el carácter innovador de la revista *Moneda y Crédito* y su importancia en la difusión de la cultura económica liberal durante la autarquía, véase Anes y Gómez Mendoza (2009), pp. 89-91. El debate en *Moneda y Crédito* sobre la planificación del sistema de Bretton Woods es analizado también por Almenar Palau (1999), pp. 436 y 437.

78 Anónimo (1943).

79 Almenar Palau (1999), p. 436.

80 Anónimo (1943), p. 6. En el mismo número de la revista se publicaba el texto íntegro, en traducción española, del Plan Keynes.

81 Sardá (1943). Las citas que siguen vienen de las pp. 44-46. Sobre la influencia de Keynes en la obra de Sardá, véase Almenar Palau (1999), pp. 473-478.

el dinero»⁸². En el artículo, Vergara, después de un análisis del funcionamiento del patrón oro y de la política monetaria internacional del período de entreguerras basada en la interpretación de Cassel, sintetizaba el Plan Keynes y el Plan White, analizando las diferencias entre los dos. La parte más interesante del artículo era la final, en la que Vergara se planteaba la conveniencia para España de entrar en el eventual nuevo sistema monetario internacional. Basándose en el Dictamen de la Comisión del Patrón Oro de Flores de Lemus⁸³, a la pregunta «¿Qué nos conviene más a los españoles? ¿Libertad plena para el ajuste de los precios interiores a las necesidades de nuestra reconstrucción económica o la firme estabilidad de nuestro cambio exterior?», Vergara mostraba una clara preferencia por el plan británico:

«Unidas las propiedades de la 'Unión de Compensación' a las *relativamente* fáciles condiciones de retirada, hace legítimo ver favorablemente un proyecto bien construido de compensación multilateral, pues el interés español «es siempre compatible con toda colaboración internacional noblemente emprendida.»⁸⁴

Luis Olariaga, director de *Moneda y Crédito*, fue particularmente activo en la discusión académica sobre el nuevo orden monetario internacional en el bienio 1943-1945⁸⁵. Como ya hemos señalado, Olariaga fue un personaje clave en promover la adhesión de España al sistema de Bretton Woods, gracias también a la posición privilegiada de acceso a la literatura internacional sobre los planes monetarios internacionales, de la que disfrutó a través del Banco de España y del canal directo de Gómez Orbaneja en Gran Bretaña. En el otoño de 1944, cuando todavía en España se disponía de muy poca información sobre los acuerdos de Bretton Woods (debe tenerse en cuenta que la Comisión de Estudios del Banco de España conseguiría el texto íntegro de los acuerdos solo a mediados de septiembre de 1944⁸⁶), Olariaga publicaba en *Moneda y Crédito* la primera traducción al castellano de los estatutos del FMI y un artículo titulado «El Fondo Monetario Internacional», donde ofrecía un primer análisis de los resultados de la Conferencia de Bretton Woods⁸⁷. En el trabajo, Olariaga justificaba la creación del FMI como instrumento para evitar el caos comercial en la posguerra (la argumentación servía también para contestar a las críticas de Sardá sobre la falta de un acuerdo comercial), indicando además que sus principios inspiradores eran opuestos a las teorías nacionalistas. Aunque admitía que el convenio final aprobado en Bretton Woods era «bastante más rígido en cuanto a disciplina internacional, que el que habían proyectado conjuntamente los técnicos ingleses y norteamericanos, y muy poco favorable para las tendencias autonómicas nacionales», no quedaba más alternativa que adherirse al FMI:

«Es de advertir que, si triunfasen los aliados y se organizase el Fondo Monetario Internacional, no cabría optar por quedarse fuera porque no habría país con el cual comerciar.»⁸⁸

Desde su cargo de presidente del Comité Central de la Banca Española —que reunía las asociaciones bancarias existentes y en 1946 se convertiría en el Consejo Superior Banca-

82 Vergara (1943).

83 Dictamen (1929). En 1945 Vergara dirige una reedición del Dictamen en la revista *Documentación Económica* [Dictamen (1945)].

84 Vergara (1943), p. 139. La cita en Dictamen (1929), p. 66.

85 Olariaga (1944a, 1944b, 1944c, 1944d y 1944e). Referencias a los escritos de Olariaga sobre Bretton Woods se encuentran en Velarde (2003), pp. 96-98, y en Cepeda (2003), pp. 66 y ss. Muy interesante es el análisis de Almenar Palau (1999, pp. 450-453) sobre la influencia de Keynes en la obra de Olariaga.

86 ABE, Banco de España, Actas de la Comisión de Estudios, leg. 14534, sesión del 16 de septiembre de 1944.

87 Olariaga (1944b). Las citas que siguen vienen, respectivamente, de las páginas 23 y 26.

88 Debe tenerse en cuenta que el artículo XI del Convenio constitutivo del FMI prohibía a los países miembros participar en transacciones de ninguna clase con países no miembros, si dichas transacciones estaban en contra de las disposiciones del Convenio o de los fines del Fondo.

rio—, Olariaga promovió la publicación de una de las primeras traducciones al castellano de los planes de Keynes y White y de los estatutos de Bretton Woods⁸⁹. En la breve introducción al texto de los estatutos publicado en 1945, Olariaga desarrollaba un análisis crítico de los acuerdos, destacando sobre todo la asimetría en el trato a los países deudores y acreedores y la injusticia en el reparto de las cuotas entre países. No obstante, una vez más, afirmaba claramente la imposibilidad para los países neutrales de quedar al margen de las nuevas instituciones. En las conferencias sobre política monetaria internacional que ofreció en 1944 para el Curso Superior de Orientación organizado por el Banco de España para sus empleados, Olariaga llegaba a la misma conclusión: ningún país podía permitirse no entrar en el sistema de Bretton Woods, ya que no era posible el «aislamiento monetario»⁹⁰.

En sus intervenciones Olariaga fue siempre muy explícito en sostener que la adhesión a los nuevos acuerdos suponía el «desmonte» de la política económica nacionalista y el cambio de métodos en la política monetaria⁹¹. Esto incluía también la devolución de las atribuciones en materia de moneda extranjera al Banco de España. En su célebre folleto de 1946 *La Ordenación bancaria en España*⁹², Olariaga ponía directamente en relación la cuestión de la admisión de España en el sistema de Bretton Woods con la reforma del Banco de España y la supresión del IEME:

«Convendría, en la nueva ley del Banco, hacer la previsión de que en su día deben serle reintegradas inexcusablemente las obligaciones que, en situación anormal, fueron transferidas al Centro Oficial de Contratación de Moneda, y que actualmente se hallan concentradas en el Instituto Español de Moneda Extranjera. La política de divisas no puede en forma alguna estar separada del Banco emisor; es una parte integrante de su política monetaria y si circunstancialmente pudo ser segregada de su organización natural y encomendada a una institución independiente —por razones quizá de orden práctico y en un período de verdadero caos monetario internacional— la normalización de la política monetaria de España exigiría que dicha política de divisas fuera vinculada de nuevo a la dirección del organismo central de la política monetaria española. De la política de divisas depende hoy toda la política comercial y dependerá mañana la articulación de España con los demás países; sería, por tanto, absurdo que la función monetaria más trascendental de la nación estuviese desligada de los demás órganos monetarios y entregada a una institución subalterna y dedicada a la mera compraventa de divisas.

Además, la organización internacional acordada en Bretton Woods y que ahora va a comenzar a funcionar exige la desaparición de la política de regulación de divisas. A los socios del Fondo Monetario Internacional les concede un período máximo de cinco años para liberar sus cambios corrientes —aunque han de justificar previamente su necesidad— ; pero a los países que no pertenezcan a la organización y mantengan las restricciones, los coloca desde ahora en difícil situación porque prohíbe a los socios del Fondo comerciar con ellos, hallándose España en peligro, por consecuencia, de que se le cree una grave situación internacional si continúa manteniendo el Instituto de Moneda Extranjera y sus prácticas.»⁹³

89 Comité Central de la Banca Española (1943 y 1945).

90 Olariaga (1944e), p. 122.

91 Olariaga (1944b y 1944e).

92 Olariaga (1946). El texto ha sido reeditado, junto con una introducción crítica de Juan Velarde, en Olariaga (1989), pp. 211-250. Sobre la reforma de la Ley de Ordenación Bancaria de 1946, véanse Sardá (1970), pp. 455-459, Martín Aceña (2003), pp. 279-282, y Tortella y García Ruiz (2013), pp. 118-121.

93 Olariaga (1946), p. 38.

En conclusión, si bien el régimen de Franco no abandonó su línea oficial de política económica, a partir de la segunda mitad de 1943 se desarrolló una reflexión sobre la adhesión de España al nuevo sistema monetario internacional y la integración en un sistema de comercio multilateral. Como hemos señalado, no faltaron voces en contra de los planes. Sin embargo, hasta los más críticos consideraron los fines del FMI deseables, convinieron en los defectos del patrón oro y admitieron el fracaso de los sistemas de *clearing* y de compensaciones sobre los cuales se había basado el comercio mundial durante la Segunda Guerra Mundial.

Desde posiciones ideológicas muy distintas y, en algunos casos, también con una cierta dosis de oportunismo (que provocó «conversiones» tardías una vez acabado el conflicto, como la de Fuentes Irurozqui), la mayor parte de los expertos españoles en cuestiones económicas internacionales de la época concordaron en que el aislamiento no era viable, que el retorno al patrón oro (o cambio oro) no era deseable para España y que el Plan Keynes era preferible al Plan White. Algunos economistas, como Luis Olariaga y José Vergara, incluso se atrevieron a discutir abiertamente la cuestión de la admisión en el sistema de Bretton Woods, algo ciertamente llamativo si se considera que España no había participado en el patrón oro y, por tanto, nunca había estado integrada en el sistema monetario internacional.

Los más lúcidos entre los analistas percibieron correctamente que lo que estaba en discusión no era solo la participación de España en el nuevo sistema monetario internacional, sino sobre todo la continuación de la política de autarquía una vez acabada la Segunda Guerra Mundial. En junio de 1945, la revista *Moneda y Crédito* publicó un artículo de José M. Naharro Mora, por entonces profesor auxiliar de la Universidad de Madrid, sobre «Conceptos elementales acerca de la autarquía económica»⁹⁴. En su intervención, Naharro Mora analizaba el concepto de autarquía (tanto «absoluta» como «relativa»), llegando a la conclusión de que no tenía una justificación sólida de carácter económico. Es significativo del clima dominante al final de la Segunda Guerra Mundial el hecho de que incluso economistas conservadores criticaran abiertamente la autarquía. En su discurso de recepción en la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas del 29 de mayo de 1944, el economista monárquico Juan Ventosa Calvell declaraba:

«Hay que decirlo claramente. La autarquía, como sistema general y como ideal económico, representa un concepto antinatural, contrario a los principios que regulan y condicionan la producción y al sentimiento de sociabilidad entre los hombres. Frente a él hay que afirmar que el principio de división internacional del trabajo, fundamento del comercio entre los pueblos, constituye una de las bases esenciales, indestructibles, de la vida económica y social. [...] La autarquía no puede ser integral ni puede ejercerse en aspectos de producción en los cuales la política autárquica implicaría una subversión de las condiciones económicas.»⁹⁵

Más allá de la retórica nacionalista del régimen, el debate sobre el sistema de Bretton Woods planteaba cuestiones sobre la integración económica de España en la comunidad internacional y ponía en discusión el principio de subordinación de la economía a la política, base de la política económica franquista hasta 1959⁹⁶.

94 Naharro Mora (1945).

95 Ventosa Calvell (1944) pp. 27 y 28. A continuación, Ventosa Calvell defendía el sistema del patrón oro del período anterior a 1914, sosteniendo la necesidad de «implantar un régimen monetario y bancario como medio de asegurar las relaciones económicas internacionales» (ibíd., p. 32), pero evitando tomar posición a favor o en contra de los planes de Keynes y de White.

96 En su tesis doctoral de principios de los años ochenta, que constituye uno de los pocos trabajos sobre el tema, Carlos Velasco Murviedro intenta abordar la cuestión del pensamiento español en torno a la autarquía [Velasco Murviedro (1982)].

2 La cuestión española y el FMI durante el período de aislamiento internacional (1945-1950)

El sistema de Bretton Woods constituía una de las piezas fundamentales del *grand design* internacionalista concebido por Franklin Roosevelt en el curso de la Segunda Guerra Mundial. Su objetivo era reestructurar las relaciones internacionales a escala global para asegurar la paz y la estabilidad en el mundo de la posguerra¹. Se trataba de un orden coherente con los intereses americanos que, aunque aceleraba el cambio, ya en marcha, de la hegemonía económico-financiera y política de Europa a Estados Unidos, evitaba caer en la tentación aislacionista que había caracterizado la política americana en el período de entreguerras. Roosevelt tenía una visión de las relaciones globales basada en la cooperación internacional entre países. Sin embargo, para evitar repetir los errores del diseño wilsoniano de la Sociedad de las Naciones, su proyecto preveía la transformación de los aliados bélicos (Estados Unidos, Unión Soviética, Reino Unido y China) en los garantes y guardianes del nuevo orden —los «cuatro policías», según la definición utilizada por el presidente norteamericano en un discurso de 1942—.

En la práctica, la realización del plan fue confiada a una serie de grandes organizaciones internacionales: entre 1944 y 1945 se crearon la Organización de las Naciones Unidas (ONU), el FMI, el Banco Internacional de Reconstrucción y Desarrollo [más conocido como Banco Mundial (BM)], la Organización para la Alimentación y la Agricultura (FAO)² y se intentaron poner las bases para la Organización Internacional del Comercio (OIC) y el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT)³. El FMI se creó como la institución encargada de supervisar el correcto funcionamiento del sistema de cambios establecido en Bretton Woods; su institución gemela —el BM— se estableció con el objetivo de financiar la reconstrucción de los países devastados por la guerra y el desarrollo de los países pobres⁴. En el centro del nuevo orden se situaba la ONU, creada en la Conferencia de San Francisco de 1945 como instrumento para la resolución pacífica de los conflictos. A las tres organizaciones —ONU, BM y FMI— les fue encargada la difícil misión de resolver los principales problemas del mundo de la posguerra en el seno de la comunidad internacional: el mantenimiento de la paz y de la seguridad mundiales,

1 Sobre el *grand design* de Roosevelt, véase Di Nolfo (1994), pp. 584 y ss.

2 La FAO fue creada como organismo especializado de la ONU en octubre de 1945.

3 Durante un tiempo, entre 1942 y 1943, las negociaciones para la liberalización del comercio se llevaron a cabo de forma paralela a las negociaciones sobre el sistema monetario internacional. Sin embargo, pronto las delegaciones estadounidense y británica se mostraron profundamente divididas sobre los asuntos comerciales, por lo que se decidió separarlos de las negociaciones monetarias. Cuando las negociaciones comerciales fueron recuperadas, Estados Unidos trató de crear una organización que tuviera autoridad para suprimir los aranceles, las cuotas y los sistemas de comercio preferencial, pero los países del resto del mundo se opusieron, en un intento de proteger sus economías de la competencia norteamericana. Al final, en la Conferencia de La Habana (diciembre de 1947-marzo de 1948) se aprobó un acuerdo para la creación de la Organización Internacional del Comercio (OIC), que, sin embargo, contenía un gran número de excepciones a la liberalización comercial. La opinión pública estadounidense consideró el acuerdo como un intento de intromisión en los asuntos internos del país y, por esta razón, el Congreso de Estados Unidos se negó a ratificarlo. En su lugar, se mantuvo en vigor el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), un acuerdo más limitado, aprobado para funcionar en el período de transición de la OIC. El GATT se basaba en tres principios: ninguna discriminación entre los interlocutores comerciales (extensión de la cláusula de nación más favorecida), ningún subsidio a las exportaciones o restricciones cuantitativas, y reducción de aranceles. Las negociaciones sobre el comercio fueron así penalizadas por la falta de una autoridad internacional (solo a partir de mediados de los años cincuenta el GATT se convirtió en una institución permanente) que proporcionase un marco institucional para la cooperación entre los países. Sin embargo, durante los ciclos de negociaciones llevados a cabo bajo los auspicios del GATT (los denominados *GATT rounds*) se realizaron importantes progresos en la liberalización del comercio mundial. En 1993 se aprobó finalmente el acuerdo para la creación de la Organización Mundial del Comercio (OMC), que entró en funcionamiento en 1995. Domínguez (1993), pp. 368 y 369.

4 Sobre la creación del BM, véase Kraske (1996), pp. 11-18.

la reconstrucción y, finalmente, la creación de un sistema financiero que impulsara el crecimiento económico y el comercio multilateral.

De manera coherente con la concepción universal de Roosevelt, los acuerdos monetarios de Bretton Woods de 1944, además de prever la adhesión de los países comunistas, dejaban la puerta abierta a la incorporación de los países neutrales y exenemigos una vez acabado el conflicto mundial. Sin embargo, ya en diciembre de 1945 la decisión de la Unión Soviética de no ratificar el convenio monetario debilitó la concepción global del FMI y del BM, convirtiendo las dos instituciones en instrumentos de los países de economía de mercado. A pesar de esto, en los primeros años de actividad del FMI fueron numerosos los países neutrales y exenemigos que ingresaron en la nueva institución: Turquía en 1947, Finlandia y Austria en 1948, Suecia en 1951 y Japón y Alemania en 1952.

Especial significación tuvo el caso de Italia, que presentó la demanda de admisión el 14 de febrero de 1946 y firmó los acuerdos de Bretton Woods el 23 de marzo de 1947, antes incluso de la firma de los tratados de paz. En el caso italiano, la decisión de adherirse a los acuerdos fue ante todo una respuesta a la necesidad política de afirmar el derecho del país a participar en la vida económica internacional⁵. La instancia italiana, basada en razones políticas más que en cálculos económicos, fue fuertemente apoyada por el Gobierno de Estados Unidos, interesado en la rehabilitación y en la reinserción de la nueva Italia democrática en la comunidad internacional.

Exactamente lo contrario pasó en el caso de España. Aunque *a priori* el *grand design* de Roosevelt no excluyera a ningún país —ni de los comunistas ni de los neutrales ni de los exenemigos—, en la práctica la España de Franco resultó desde el principio marginada de todas las instituciones creadas al final de la Segunda Guerra Mundial, incluido el FMI. Como analizaremos en este capítulo, fueron razones político-diplomáticas las que cerraron al régimen de Franco cualquier posibilidad de integrarse en el sistema de Bretton Woods durante los años cuarenta.

2.1 Los efectos del ostracismo internacional

En el último bienio del conflicto mundial la guerra había justificado un cierto acercamiento de los angloamericanos al régimen de Franco, con el objetivo de asegurarse la efectiva neutralidad del país⁶. Como consecuencia del derrumbe del Tercer Reich, la posición internacional de España se fue deteriorando rápidamente. En el clima de antifascismo y celebración de la democracia prevalente en 1945, para la opinión pública occidental el régimen de Franco era un reducto del fascismo. Al Nuevo Estado se le imputaban tres culpas principales: primero, la ilegitimidad de su origen, fruto de la terrible Guerra Civil contra la República; segundo, la afinidad ideológica fascista con los países del Eje; tercero, la actitud de benévola neutralidad hacia Alemania durante la primera fase de la guerra. Desde esta perspectiva, la supervivencia de la dictadura de Franco en el mundo de la posguerra era considerada como una anomalía intolerable en la comunidad internacional.

Ya antes del final del conflicto, Estados Unidos no ocultaba su desconfianza ante la ausencia de un cambio político en el régimen de Franco y el mantenimiento en el poder de Falange. Interesado sobre todo en mantener la estabilidad en el Mediterráneo, Washington no estaba dispuesto a emprender una política concreta para echar a Franco. Sin embargo, tampoco iba a admitir que España participara en el nuevo orden político y económico de la posguerra hasta que no fueran restauradas las instituciones democráticas. Las instrucciones enviadas por Roosevelt al nuevo embajador en Madrid, Norman Armour,

5 Martínez Oliva (2000).

6 La bibliografía sobre el aislamiento político de España entre 1945 y 1950 es muy amplia. Entre los muchos trabajos, destacamos las contribuciones de Portero (1989), Liedtke (1998), Edwards (1999) y Moradiellos (2001).

en carta personal del 10 de marzo de 1945 eran muy claras en este sentido⁷. Aunque reiteraba la intención de no interferir en los asuntos españoles, el presidente de Estados Unidos afirmaba que no había lugar en la comunidad de las naciones para gobiernos fascistas, y, sobre todo, que no había posibilidad de apoyo y ayuda económica mientras Franco estuviera en el poder.

Argumentos similares contenía la carta enviada por Churchill a Franco el 15 de enero de 1945, donde se definía la política de «fría reserva» (*cold reserve*) que Reino Unido iba a seguir en sus relaciones con Madrid. En la misiva, el primer ministro británico analizaba las serias dificultades en las relaciones entre España y Reino Unido, recordando la neutralidad más que benévola de España hacia los países del Eje y el carácter fascista de Falange. Por eso, Churchill consideraba improbable que España fuera invitada a participar en las nuevas organizaciones internacionales⁸.

A principio de 1945 la política antifranquista se estaba gestando sobre todo en las grandes cumbres dedicadas a la planificación del orden internacional de la posguerra. El 25 de marzo de 1945 se inauguraba la Conferencia de San Francisco, con el objetivo de redactar la Carta de las Naciones Unidas. A pesar de una cierta relucencia de Estados Unidos a tratar del tema, el 19 de junio el delegado mexicano presentó una moción, que resultaría aprobada, para excluir a España. La moción final, sin mencionar expresamente al régimen de Franco, negaba al Gobierno de Madrid la posibilidad de entrar en la ONU, estableciendo un veto general a los Estados cuyos regímenes habían sido establecidos con la ayuda militar del Eje. Pocas semanas después, el 17 de julio, comenzaría la Conferencia de Potsdam, donde la cuestión española sería objeto de discusiones entre los tres grandes países ganadores de la guerra. Stalin sacaría el tema de España, proponiendo romper las relaciones con el Gobierno de Franco y apoyar a las fuerzas democráticas. A causa sobre todo de los temores británicos a una intervención directa, la conferencia acabaría sin un acuerdo entre los tres grandes sobre el problema español. La declaración final de la conferencia se limitaría así a confirmar la exclusión de España de la ONU, esta vez mencionando directamente al país⁹.

El «ostracismo diplomático»¹⁰ contra el régimen de Franco culminaría con la aprobación de las sanciones diplomáticas de la ONU en diciembre de 1946¹¹. El 8 de abril de 1946, Polonia, bajo el impulso de la URSS, denunciaba ante el Consejo de Seguridad de la ONU que el régimen de Franco constituía una amenaza para la paz mundial. Después de meses de discusiones en el Consejo de Seguridad, en diciembre la cuestión llegaría a la Asamblea General de la ONU, donde se debatirían la ruptura de relaciones diplomática y la imposición de sanciones económicas. El 12 de diciembre de 1946, la Asamblea aprobaría con 34 votos a favor la Resolución 39(I) sobre la cuestión española¹². En la resolución se volvía a condenar al régimen de Franco por su carácter fascista y su complicidad con los países del Eje, se reafirmaba su exclusión de las Naciones Unidas y, además, se vetaba su presencia en las agencias especializadas. Si en un tiempo razonable no se producían cambios relevantes en el régimen, el Consejo de Seguridad se reservaba tomar nuevas medidas. Mientras tanto, se establecía que los países miembros de la ONU retirarían a sus embajadores de Madrid.

7 FRUS, 1945, vol. V, pp. 667 y 668, Letter from President Roosevelt to the Ambassador in Spain (Armour), March 10, 1945.

8 TNA, CAB 21/4859, Letter from the Prime Minister to General Franco, 15 January, 1945.

9 FRUS, 1945, vol. V, p. 683.

10 Moradiellos (2005), p. 420.

11 Sobre la cuestión española en la ONU y sus repercusiones en la posición internacional de España, el trabajo de referencia es el libro de Florentino Portero (1989). Todos los principales documentos sobre el asunto fueron publicados en la obra en seis volúmenes coordinada por Alberto Leonart (con la colaboración inicial de Fernando M.^a Castiella) y editada por el CSIC entre 1978 y 2002.

12 El texto de la Resolución 39(I) de la ONU fue publicado en Leonart (1978-2002), vol. I, pp. 386-388.

La resolución de la ONU fue el resultado de un compromiso entre los que reclamaban una acción decidida para apartar a Franco del poder y los que consideraban que no se daban las condiciones para una intervención internacional. Los Gobiernos de Washington y Londres, si bien votaron a favor de la resolución, expresaron serias reservas sobre la consistencia legal del concepto de amenaza «potencial» para la paz y la seguridad, sobre el cual se basó la votación de la Asamblea General. Los dos países se mostraron más bien partidarios de la opción no intervencionista y expresaron el temor a que una condena pudiera acabar por reforzar la posición de Franco en España. En el clima cada vez más tenso que se respiraba entre las potencias exaliadas a finales de 1946, la llamada «cuestión española» fue un tema de confrontación entre la URSS y los países occidentales. Estos últimos, conscientes de la sensibilidad de la opinión pública hacia el asunto, acabaron aprobando una resolución que, si de palabra condenaba al régimen de Franco, en la práctica tenía efectos limitados.

En concreto, la retirada de los embajadores no significó la ruptura de las relaciones diplomáticas ni afectaba al reconocimiento del Estado español por la comunidad internacional. Como consecuencia de la resolución, solo tres países (El Salvador, Reino Unido y Países Bajos) retiraron a sus embajadores y los sustituyeron por encargados de negocios, que cumplían las mismas funciones. En Madrid se quedaron el nuncio apostólico y los embajadores de Portugal, Irlanda, Suiza y Argentina (que nombró a su embajador en enero de 1947). Los demás países (incluido Estados Unidos), que no tenían por entonces embajadores acreditados en Madrid, continuaron gestionando sus embajadas como antes, a través de encargados de negocios. Ninguna de las 19 embajadas en la época existentes en Madrid fue cerrada. Desde el punto de vista económico, la resolución tampoco fue punitiva: se desanimaba la concesión de créditos, pero no se imponían sanciones económicas.

No obstante, la resolución de la ONU de 1946 tuvo consecuencias relevantes sobre la admisión de España en el FMI. El texto de la resolución final preveía expresamente la exclusión de España de las agencias especializadas de la ONU:

«[La Asamblea General] recomienda que se excluya al Gobierno español de Franco como miembro de los organismos internacionales establecidos por las Naciones Unidas o que tengan nexos con ellas, y de la participación en conferencias u otras actividades que puedan ser emprendidas por las Naciones Unidas o por estos organismos, hasta que se instaure en España un gobierno nuevo y aceptable.»¹³

En diciembre de 1946, cuando fue aprobada la resolución sobre la cuestión española, el FMI estaba en pleno proceso de definición de sus relaciones con la ONU¹⁴. En septiembre de 1947 la Junta de Gobernadores aprobaría finalmente un acuerdo —que entraría en vigor el 15 de noviembre del mismo año— según el cual el FMI se incorporaba como una agencia especializada independiente dentro de las Naciones Unidas¹⁵. Una vez establecido el estatus del FMI con respecto a la ONU (y, en términos idénticos, del BM¹⁶),

13 Leonart (1978-2002), vol. I, pp. 386-388.

14 Las negociaciones entre el FMI y la ONU, iniciadas a principios de 1946, se alargaron por la preocupación de los responsables del FMI de mantener su autonomía institucional y la confidencialidad de las decisiones del FMI respecto a la ONU. Sobre el asunto, véase Horsefield (1969a), pp. 145 y 146.

15 El texto del acuerdo entre el FMI y la ONU fue publicado en Horsefield (1969b), pp. 215-218.

16 Un acuerdo en todo similar al del FMI fue aprobado también por el BM y entró en vigor el 15 de noviembre de 1947. Véase Kraske (1996), pp. 66 y 67. El texto del acuerdo fue publicado en la revista *International Organization* en 1948 [Agreement (1948)].

la Resolución 39(l) implicaba automáticamente la exclusión de España de los organismos de Bretton Woods¹⁷.

Con la resolución de 1946 empezaba para España el período del llamado «aislamiento internacional», que acabaría formalmente solo en noviembre de 1950, cuando la Asamblea General de la ONU aprobó la vuelta de los embajadores, aunque sería necesaria toda la década de los cincuenta para que España hiciera progresos visibles en la normalización de sus relaciones políticas con los países europeos. Varios historiadores han puesto en evidencia el alcance limitado de este aislamiento y el carácter contradictorio de la política internacional hacia España¹⁸. Estados Unidos y Reino Unido rechazaron públicamente el régimen de Franco, pero no se mostraron dispuestos a asumir medidas activas para facilitar un cambio institucional. El miedo a crear un precedente de injerencia, la importancia de los intereses económicos y comerciales europeos en la península Ibérica, la incapacidad de organizar una alternativa democrática al régimen, el temor a desestabilizar el área del Mediterráneo y, finalmente, la voluntad de evitar un posible enfrentamiento con la URSS sobre el asunto fueron todos motivos que justificaron la adopción por parte de Estados Unidos de una política que, si bien marginaba a España de la comunidad internacional, no ejercía sobre el régimen de Franco una presión con el alcance necesario como para provocar su caída. La consecuencia iba a ser la aceptación tácita de la continuidad de Franco en el poder, como fue evidente ya a partir de 1947, cuando empezó el proceso de revisión de la política de Estados Unidos hacia España.

Paradójicamente, la situación de aislamiento internacional a la que fue sometida España a partir de 1945 fracasó en su objetivo de favorecer el cambio político y acabó por reforzar al régimen. Franco supo aprovechar la situación para fortalecer y legitimar su posición de liderazgo, creando en el país un sentimiento de orgullo ofendido, avivando el ultranacionalismo, denunciando las maniobras comunistas y alimentando el miedo a una nueva guerra civil. Sin verse obligado a más modificaciones que a un maquillaje cosmético y a un cambio de ejecutivo al final de la Segunda Guerra Mundial¹⁹, y pudiendo además contar con una justificación para intensificar la represión interna, el régimen logró no solo sobrevivir al ostracismo internacional, sino también consolidarse y reforzarse. Si el primer objetivo de Franco era la perpetuación del orden institucional establecido en 1939 y de su posición personal dentro de este, no hay duda de que lo consiguió.

2.2 La superación de la ideología autárquica

La historiografía española ha analizado ampliamente cómo España fue excluida de la ONU, cuáles fueron los efectos políticos del aislamiento y cómo se desarrollaron las discusiones sobre la «cuestión española» en el seno de la Asamblea General entre 1946 y 1950. Sin embargo, los historiadores han ignorado totalmente los efectos de la resolución de 1946 respecto a las instituciones de Bretton Woods. El convencimiento de que la autarquía fue el principio inspirador de la política económica del franquismo desde 1939 hasta la mitad de los años cincuenta ha determinado la falta de interés hacia esta cuestión

17 El texto del acuerdo entre el FMI y la ONU era en este sentido muy claro. El artículo VI preveía que: «The Fund takes note of the obligation assumed, under paragraph 2 of the Article 48 of the United Nations Charter, by such of its members as are also Members of the United Nations, to carry out the decisions of the Security Council through their action in the appropriate specialized agencies of which they are members, and will, in the conduct of its activities, have due regard for decisions of the Security Council». En la práctica, esto significaba que el FMI se comprometía a respetar las decisiones del Consejo de Seguridad de la ONU que obligaran a las agencias especializadas. Horsefield (1969b), pp. 215-218 (cit. en p. 216).

18 Portero (1989), pp. 128 y ss.; Moradiellos (2005), p. 412.

19 Desde esta perspectiva se tienen que considerar las medidas aprobadas por el régimen al final de la Segunda Guerra Mundial, como la creación del Consejo del Reino y del Fuero de los Españoles, y la aprobación de la Ley de Bases del Régimen Local. Mayores consecuencias tuvo probablemente el cambio de ejecutivo en julio de 1945. En el nuevo ejecutivo disminuía el poder de la Falange y, sobre todo, se encargaba el Ministerio de Asuntos Exteriores al moderado Martín Artajo, conocido por sus posiciones monárquicas y católicas.

por parte de los investigadores, que han dado por supuesto que el Gobierno español no estaba interesado en entrar en el FMI y en el BM. La documentación disponible muestra que esta interpretación no es correcta. Como intentaremos demostrar a lo largo de este capítulo, a pesar de que no hubo desconexión de España del comercio internacional (ya que los intercambios comerciales sobre base bilateral continuaron y hasta se intensificaron en muchos casos), el ostracismo político internacional tuvo consecuencias desastrosas para el país, principalmente desde el punto de vista económico-financiero. La resolución de la ONU de 1946 significó la exclusión de España de las organizaciones de Bretton Woods —hacia las cuales, como hemos señalado en el primer capítulo, el régimen franquista había mostrado un precoz interés ya a partir de 1943—, condenándola a una situación de aislamiento del sistema monetario internacional.

Con el fin de la Segunda Guerra Mundial, la cuestión de la admisión de España en el FMI dejó de ser un argumento de discusión casi académica dentro del régimen de Franco (como había sido entre la primavera de 1943 y el verano de 1945) y se convirtió en un asunto de la agenda de política exterior del Gobierno de Franco²⁰. La cuestión fue considerada (por sus aspectos no solo económicos, sino también políticos) como una medida de acercamiento a la comunidad internacional, de la que España estaba siendo excluida. En los primeros meses después del fin del conflicto mundial, el Gobierno de Franco adoptaría dos medidas directamente relacionadas con los acuerdos de Bretton Woods, que parecen indicar el continuo interés español por participar en el nuevo sistema monetario internacional.

La primera medida fue la aprobación del Decreto-ley de 5 de mayo de 1945, según el cual España «se solidarizaba» con la Resolución VI del Acta Final de la Conferencia de Bretton Woods, relativa al bloqueo de bienes extranjeros procedentes del Eje en los países neutrales²¹. De esta manera, España acordaba colaborar con la aplicación del programa *Safehaven* en su territorio, aceptando las investigaciones aliadas sobre los activos alemanes en España. Como ha evidenciado Pablo Martín Aceña en su excelente investigación sobre el oro de Berlín²², la adhesión del Gobierno de Franco a la Resolución VI de Bretton Woods fue el resultado de las fuertes presiones de Estados Unidos sobre el Gobierno español. Inicialmente, el IEME, que estaba siguiendo una política de compras de oro, se mostró contrario a modificar su gestión, y solo después del fin de la guerra accedió a aplicar la Resolución VI. A pesar de las declaraciones formales de disponibilidad, hasta mediados de 1947 las autoridades españolas se negaron a dar a la Comisión Aliada de Control datos sobre las adquisiciones de oro efectuadas por el Banco de España y el IEME durante la Segunda Guerra Mundial. Finalmente, en octubre de 1947 los responsables del IEME pusieron a disposición de la comisión todos los papeles y los documentos relativos a las compras de oro efectuadas, lo cual permitió a los aliados concluir sus investigaciones en mayo de 1948 con un resultado muy favorable para España, que fue obligada a restituir solo 101,62 kilos de oro²³.

Para los fines de la presente investigación resulta interesante, sobre todo, destacar que la medida fue considerada por el régimen de Franco como un primer paso hacia

20 Durante 1945 la Embajada de España en Washington siguió enviando noticias sobre la ratificación de los acuerdos y el establecimiento del FMI y del BM. Los informes enviados por la Embajada de España en Washington en 1945 se conservan en: AGA, Ministerio de Asuntos Exteriores, Embajada de España en Washington, c. 54/12640; AMAE, R. 5906, exp. 2.

21 Sobre la aprobación de la Resolución VI en la Conferencia de Bretton Woods, y más en general sobre la elaboración del programa *Safehaven*, véase Lorenz-Meyer (2007).

22 Martín Aceña (2001), pp. 323-330. Sobre el Decreto-ley de 5 de mayo de 1945 y la liquidación de los activos alemanes en España, véase también Martorell Linares (2008).

23 Las investigaciones aliadas llegaron a la conclusión de que el IEME poseía 26,8 toneladas de oro provenientes del expolio nazi. Sin embargo, no se podía responsabilizar a España de adquisiciones ilegales, ya que el IEME había adquirido la mayoría de este oro a través del Banco Nacional Suizo. Por eso, al final España devolvió solo 101 kilos de oro, que habían sido comprados directamente a Alemania. Martín Aceña (2001), pp. 339 y ss.

la adhesión a los estatutos de Bretton Woods. Respondiendo a una nota oficial de la legación de Ecuador en España del 16 de noviembre de 1945 sobre la actitud española respecto a los acuerdos monetarios de 1944²⁴, el Gobierno español citaba expresamente el Decreto-ley de 5 de mayo de 1945, añadiendo además estar estudiando la cuestión del ingreso en las instituciones de Bretton Woods²⁵. En la misma línea, en septiembre de 1946 una memoria preparada por el Ministerio de Asuntos Exteriores incluía el decreto entre los esfuerzos hechos por el Gobierno franquista para restablecer sus relaciones económicas internacionales²⁶.

La segunda medida fue la resolución del Consejo de Ministros del 21 de diciembre de 1945, que constituía una comisión interministerial para estudiar los «diversos aspectos y repercusiones que sobre el intercambio comercial y sobre nuestra economía en general, puede tener la aplicación mundial de los acuerdos de Bretton Woods y organización subsiguiente, tanto si España participa en los mismos como si no lo hace»²⁷. De la comisión conocemos muy pocos datos: sabemos que operó bajo la presidencia del subsecretario de Comercio y Política Arancelaria en el Ministerio de Industria y Comercio, José María de Lapuerta, y que estaba compuesta por el director general de Banca y Bolsa del Ministerio de Hacienda, Luis Sáez de Ibarra, el director general de Política Económica del Ministerio de Asuntos Exteriores, Emilio de Navasqués, y el director general del IEME, Blas Huete. La presencia de algunos de los principales expertos en cuestiones económicas y monetarias del régimen nos ayuda a comprender la importancia que Franco tuvo que atribuir al asunto. Por lo demás, no tenemos más datos: ignoramos cuáles fueron los resultados del trabajo de la comisión, y ni siquiera tenemos evidencia documental de que esta llegara efectivamente a reunirse.

Cualesquiera que fueran los resultados de la comisión, lo que está claro es que con la aprobación de la resolución de la ONU de 1946 quedó cerrada cualquier posibilidad de admisión en el FMI. Sin embargo, como veremos más adelante, el interés español no desapareció y el Gobierno siguió estudiando el funcionamiento del sistema de Bretton Woods y tanteando las posibilidades de entrar todavía en 1947-1948.

En general, un análisis atento de la política económica adoptada por España en 1945-1947 muestra el interés del país por integrarse en el sistema económico internacional. En sus trabajos, Fernando Guirao ha demostrado que, en el período 1945-1950, a la discriminación de las relaciones diplomáticas no correspondió una igual discriminación de

24 AMAE, R. 5908, exp. 1, nota de la legación del Ecuador en España al Gobierno de España, 16 de noviembre de 1945.

25 Ibid., nota del Ministerio de Asuntos Exteriores (Dirección General de Política Económica) a la legación del Ecuador en Madrid, 1 de diciembre de 1945. En la nota se decía: «Con referencia al memorándum de fecha 16 de noviembre de esa Embajada respecto a la actitud del Gobierno español en lo que se refiere a los acuerdos de Bretton Woods, relativo a los fondos monetarios internacionales y bancos internacionales de reconstrucción y fomento, las primeras disposiciones de orden legal dictadas por el Gobierno español en ese sentido se hallan contenidas en el Decreto-ley dado en Madrid el 5 de Mayo de 1945 y disposiciones complementarias. Por otra parte el Gobierno español tiene en estudio los acuerdos referidos al objeto de tomar todas cuantas medidas y decisiones sean convenientes para la reconstrucción mundial y conservación de la paz.»

26 «Si bien España no asistió a la Conferencia Monetaria y Financiera Internacional de las Naciones Unidas que se reunió en Bretton Woods del 1 al 22 de julio de 1944, su gobierno ha dedicado una especial atención a los Textos que fueron suscritos en dicha reunión, a saber: Convenio creando un Fondo Monetario Internacional y Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento. Por otra parte ha prestado su adhesión expresa, mediante el Decreto-ley de 5 de mayo de 1945 y copiosa legislación posterior a la Resolución Sexta del Acta Final, que ha dado origen en España a todo el mecanismo de bloqueo de bienes extranjeros procedentes del Eje y países ocupados por el mismo, de una amplitud y eficacia mucho mayor que la del resto de los países neutrales». AMAE, R. 4280, exp. 24, informe del subsecretario de Política Económica al embajador de España en Washington, «Información s/ relaciones económicas de España con el exterior», 11 de septiembre de 1946.

27 AMAE, R. 5906, exp. 2, carta de J. M.^a de la Puerta a E. de Navasqués, 8 de enero de 1946. La constitución de la comisión resulta también de ABE, IEME, acta de la sesión celebrada por el Consejo de Administración del Instituto Español de Moneda Extranjera el día 15 de enero de 1946. La constitución de la comisión se menciona muy brevemente en Viñas *et al.* (1979), p. 466.

las relaciones comerciales de España con los países europeos²⁸. Al contrario, en la inmediata posguerra España supo aprovechar el aumento de la demanda internacional de bienes para incrementar las exportaciones de alimentos y materias primas hacia los países europeos. A pesar de los altos costes de los productos españoles, a los países europeos les resultó más conveniente comprar en el mercado español que en el mercado internacional, donde era necesario pagar en dólares. Dentro de las limitadas capacidades del potencial económico español, la contribución española al alivio y a la reconstrucción de los países europeos entre el verano de 1945 y la primavera de 1947 no fue irrelevante. La importancia del comercio con España ayuda así a explicar la reticencia de los países europeos, especialmente Reino Unido, a imponer sanciones económicas contra el régimen de Franco y las escasas consecuencias en el ámbito comercial de la resolución de la ONU de 1946. A pesar del ostracismo internacional, el Gobierno español fue capaz de firmar varios acuerdos comerciales a partir de 1945 y lo continuaría haciendo también después de la condena de la ONU. Si eso fue posible, se debió a que muchos países europeos no dejaron que las relaciones políticas interfirieran con las relaciones comerciales, dada la importancia que España revestía como mercado de aprovisionamiento de productos básicos en la situación de extrema escasez de dólares que caracterizaba por entonces a Europa.

En la base de la política económica española en el bienio sucesivo al fin de la Segunda Guerra Mundial había un intento de establecer relaciones comerciales y económicas con los países ganadores. Los esfuerzos para mantener bajas las importaciones, promover las exportaciones a través de créditos y mantener el perfil de deudor solvente, que caracterizaron la política económica española entre 1945 y 1947, revelan la ansiedad del Gobierno para insertar el país en el sistema económico mundial. En 1945 el régimen era muy consciente de la dependencia de España del comercio internacional. La política de industrialización del INI no solo no disminuía la dependencia del exterior, sino que hacía todavía más grande la necesidad de importar materias primas, carburante y bienes de capital. A esto había que añadir las importaciones de alimentos indispensables para mantener el muy bajo nivel de vida de la población y evitar así las posibles repercusiones políticas de un aumento del descontento popular. Fomentar la exportación era indispensable para financiar las importaciones. La exportación constituía la única fuente de divisas, dada la falta de ingresos por otras partidas de la balanza de pagos y la falta casi total de reservas disponibles (la reserva de oro acumulada durante la guerra, 115 toneladas, quedó inmovilizada hasta 1948, mientras se procedía con las investigaciones sobre la procedencia de lo adquirido por el IEME durante la guerra).

En definitiva, parece correcto afirmar que al finalizar la guerra mundial la filosofía de la autarquía económica estaba superada y que el Gobierno miraba con interés la posibilidad de entrar en el sistema monetario internacional. En el Consejo de Administración del IEME de diciembre de 1945, Blas Huete se refería a las ventajas que se podían derivar para España de la entrada en vigor del sistema de Bretton Woods y del restablecimiento de la convertibilidad de las monedas, poniendo en evidencia las dificultades creadas por las restricciones comerciales existentes²⁹. En el «Informe sobre la situación económica española» preparado en febrero de 1946 por el Servicio de Estudios del Banco de España, se destacaba la grave situación en que se encontraba la economía española, muy lejos de recuperar los niveles de antes de la Guerra Civil. En las conclusiones del informe, el Servicio de Estudios del Banco de España recomendaba la negociación de préstamos internacionales, subrayando además la necesidad de corregir la política monetaria y presupuestaria para contener la inflación:

28 Guirao (1998), pp. 9-54, y Guirao (2008), pp. 555 y ss.

29 ABE, IEME, Secretaría, c. 2, acta de la sesión celebrada por el Consejo de Administración del Instituto Español de Moneda Extranjera el día 11 de diciembre de 1945.

«Como conclusión del presente informe se ha de subrayar dos líneas fundamentales: primera, que la economía española en términos estrictos de producción real se encuentra todavía en una situación inferior a la de 1936; que una rápida solución a este estado de cosas exige la utilización de amplios créditos exteriores que permitan la renovación de todo nuestro aparato de producción y de transporte. Y que para evitar las consecuencias sociales de la actual política inflatoria origina [sic] entre otras la de que la abundancia de dinero oculta como un velo tupido la desagradable realidad económica, es forzoso mediante un enérgico equilibrio presupuestario reducir en tres o cuatro mil millones como mínimo los gastos públicos a fin de estabilizar el valor de la peseta y alcanzar un sólido punto de apoyo —un equilibrio económico— sobre el que asentar el comienzo de la nueva política.»³⁰

En julio de 1946, cuando ya la situación de la balanza de pagos española empezaba a mostrar claros signos de empeoramiento, los servicios del Ministerio de Asuntos Exteriores prepararon una nota sobre la reorganización de la Subsecretaría de Comercio, Política Arancelaria y Moneda³¹. Se trata de un documento de gran interés, que nos revela la superación de la filosofía autárquica. En la nota se identificaba el tipo de cambio como principal causa de las dificultades que experimentaba España en las exportaciones. No obstante, se excluía la conveniencia de proceder a la devaluación de la peseta por el momento, a causa de la incertidumbre de la situación económica internacional y por miedo a la inflación³². Para remediar la crisis de la balanza de pagos y como alternativa a la devaluación, se sugería la adopción de un sistema de primas y recargos a la importación y a la exportación. Una vez adoptado este sistema, se consideraba importante liberalizar el sistema de importaciones y, sobre todo, buscar créditos exteriores privados, a pesar de la situación política:

«Carecemos hoy de reservas en oro o divisas que permitan inyectar en nuestra economía la fuerza que necesita. Por otra parte, la coyuntura política pura, no permite considerar como verosímil la obtención de créditos exteriores; tal vez, sin embargo, puedan constituir excepciones a esta regla los casos de Portugal y Argentina, países con los que es posible pudiéramos llegar a facilidades de tipo crediticio. Pero ello no supone que se considere inútil la búsqueda de créditos en el exterior; al contrario, se estima indispensable vincular a nuestra Economía el mayor número posible de intereses extranjeros, siempre y cuando las condiciones del préstamo y su inversión sean económicas y no hipotequen o lesionen intereses nacionales de otros órdenes. A estos efectos, la «tendencia» consistirá en favorecer los créditos de carácter privado, dando las posibles facilidades para ello. Se considera que desde el doble punto de vista político-económico, los resultados serán beneficiosos para el país.»³³

30 BBE, sign. D6480, informe del Servicio de Estudios del Banco de España, «Informe sobre la situación económica española», febrero de 1946. La copia del documento del que se dispone parece estar aneja a otro documento, posiblemente del período de la Guerra Civil; no ha sido posible localizar otra copia del memorándum. Martín Aceña cita el documento y lo atribuye a Germán Bernácer [Martín Aceña (2001), p. 358].

31 AMAE, R. 4618, exp. 2, nota del Ministerio de Asuntos Exteriores, «Nota relativa a los problemas que se plantean en la subsecretaría llamada de Comercio, Política Arancelaria y Moneda», 29 de julio de 1946. El informe es analizado con detalle en Viñas *et al.* (1978), pp. 494 y ss.

32 «Es un hecho incontrovertible que una importante proporción de nuestra más típica producción exportable, tropieza hoy con graves dificultades de colocación en el Extranjero, a consecuencia de su alto precio. A primera vista, parecería, pues, aconsejable estudiar una corrección en el cambio de nuestra moneda. Sin embargo, existen razones de peso para dudar de la inmediata utilidad de una política devaluacionista, como son: la conveniencia de esperar la alineación definitiva de ciertos patrones monetarios, como el dólar y la libra; la de apreciar cuáles serán las consecuencias del préstamo americano a Inglaterra, puesto que en caso de admitirse la libre conversión de la libra al dólar, la repercusión en nuestra Balanza de Pagos sería considerable; la sospecha muy fundada de ver acentuarse, a consecuencia de una devaluación de la peseta, el movimiento inflacionista que hoy padecemos, etc.» *Ibíd.*

33 *Ibíd.* Subrayado en el texto original.

En la nota se diseñaba una propuesta de reforma de la Subsecretaría de Comercio, Política Arancelaria y Moneda, para que esta pasara a depender conjuntamente de los ministerios de Exteriores y de Industria y Comercio, tal como se establecería en el Decreto de 21 de febrero de 1947, de creación de la Subsecretaría de Economía Exterior y Comercio³⁴. La propuesta de reforma —que escondía un claro conflicto entre los ministerios sobre las atribuciones de la política económica exterior— pretendía resolver el «problema funcional» del comercio exterior español, caracterizado por una «exagerada y anárquica estatización», que sometía a los operadores económicos al sistema de las licencias administrativas y acababa distorsionando los mecanismos de mercado³⁵. Según el redactor de la nota, era necesario proceder a «descentralizarse administrativamente la autorización de las operaciones de comercio exterior» para confiarlas a «grupos o elementos directamente interesados en la materia». Además, se proponía superar el sistema de los acuerdos de *clearing* y modificar el mecanismo de permisos de importación y exportación, para basar los acuerdos bilaterales en arreglos de tipo financiero. En las conclusiones se rechazaba la filosofía de la autarquía y se abrazaba el principio de la cooperación económica internacional:

«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.

La necesidad de promover los intereses económicos públicos sobre las apetencias o intereses de orden privado, así como ciertos conceptos políticos de carácter general, han conducido a una excesiva burocratización del mecanismo económico. La fiscalización en todo momento y la facultad de decidir a favor del Estado, no debe abandonarse; pero es preciso disminuir un aparato funcional que la experiencia prueba es antieconómico, reduciéndolo a sus justas y debidas proporciones.

Por último. Siempre es preciso tener en cuenta que en materia de relaciones internacionales, cualquiera que sea su signo, no pueden sustraerse los hechos económicos a la atmosfera política que los envuelve y frecuentemente los determina.»³⁶

2.3 La crisis de divisas de 1947 y los contactos con el Banco Mundial

La creación de la Subsecretaría de Economía Exterior y Comercio en febrero de 1947 no bastó para mejorar la situación de la balanza de pagos ni para resolver el problema del excesivo intervencionismo estatal, al no ir acompañada por medidas que aumentarían la competitividad de los productos españoles y liberalizaran su intercambio. El aumento de las exportaciones que había seguido al final de la guerra disminuyó a lo largo de 1946 y terminó en los primeros meses de 1947, mientras se manifestaba un incremento de la inflación³⁷. La disminución de la oferta y, sobre todo, de la demanda internacional de productos españoles,

34 Como consecuencia de la reorganización, pasaron a depender jerárquicamente de la Subsecretaría de Economía Exterior y Comercio los siguientes organismos: el IEME; la Dirección General de Política Económica establecida en el Ministerio de Asuntos Exteriores; la Dirección General de Comercio y Política Arancelaria, establecida en el Ministerio de Comercio. Sobre la reforma, véase Martínez Ruiz (2000), pp. 100 y ss.

35 Nota del Ministerio de Asuntos Exteriores, 29 de julio de 1946, cit.

36 *Ibid.*

37 Guirao (1998), pp. 86 y ss.

escasamente competitivos en los mercados internacionales por sus altos precios, determinaron una caída de las exportaciones. Con muy pocas remesas de inmigrantes, pocos ingresos de turismo y además con importantes obligaciones financieras internacionales (como, por ejemplo, la deuda derivada de la nacionalización de Telefónica), en 1947 España solo podía contar con los ingresos de sus exportaciones para financiar las importaciones. El aumento del déficit de cuenta corriente (sobre todo, con el área del dólar), junto con la imposibilidad de utilizar las reservas de oro acumuladas durante la guerra y bloqueadas por la sospecha de provenir del expolio nazi, creó una situación extremadamente crítica en el transcurso del primer semestre de 1947.

La crisis de la libra esterlina en el verano de 1947 fue probablemente el factor que hizo precipitar la delicada situación española, si bien la cuestión no ha sido suficientemente investigada³⁸. A finales de 1945, el Gobierno de Estados Unidos había negociado con el Gobierno británico un préstamo de 3.750 millones de dólares en términos muy favorables, con la condición de que Londres se comprometiera a ratificar los acuerdos de Bretton Woods y a restablecer la convertibilidad de la libra para las operaciones corrientes en el plazo de un año desde la emisión del préstamo. Cumpliendo con este compromiso, el 15 de julio de 1947 Londres restableció la convertibilidad de la libra esterlina para las operaciones de cuenta corriente al cambio de 4,03 dólares por libra. La medida tuvo una duración de seis semanas, durante las cuales el Banco de Inglaterra gastó la mayor parte de sus reservas para defender el cambio y terminó en un fracaso espectacular: un préstamo destinado a durar años se había prácticamente agotado en unas pocas semanas. El 20 de agosto de 1947 el Gobierno británico suspendió la convertibilidad de la libra.

España se vio muy afectada por la declaración de inconvertibilidad de la libra. En los meses precedentes, las autoridades españolas habían llegado a un acuerdo con el Tesoro británico por el que el país iba a beneficiarse de la convertibilidad³⁹. Como consecuencia del acuerdo, el IEME había preferido mantener sus escasas reservas en libras y gastar los pocos dólares disponibles, esperando que con la declaración de convertibilidad España pudiera finalmente beneficiarse de la participación en un sistema de pagos multilateral. El dramático fracaso de la tentativa británica de restablecer la convertibilidad provocó, por un lado, una pérdida directa para España, que se encontró en la situación de no poder utilizar como moneda internacional las libras de las que disponía y, por otro, una pérdida indirecta, en cuanto afectó gravemente a todos los países europeos con que España comerciaba, especialmente a los que — como fue el caso de Italia⁴⁰ — habían firmado acuerdos con Reino Unido por los que se habían abstenido de convertir sus libras esterlinas en dólares. A final del verano de 1947, España se encontraba así en una situación muy crítica: había agotado no solo las reservas, sino también las líneas de créditos disponibles con varios países europeos⁴¹. Para hacer frente a la crisis, en agosto el Gobierno decidió endurecer el sistema de controles cuantitativos ya existentes, introduciendo un mecanismo de cuentas combinadas y de primas a la importación⁴².

El 30 septiembre de 1947 el Ministerio de Comercio se vio obligado a suspender las licencias de importaciones y las autorizaciones de crédito: las reservas solo cubrían el 29 %

38 Sobre la crisis de la libra de 1947, véanse James (1996), pp. 67, 68, 72 y 73, y Eichengreen (1996), p. 103. Guirao (1998), pp. 90 y 91, analiza brevemente las consecuencias para España.

39 *Ibíd.*

40 En abril de 1947, durante el negociado italo-británico sobre las reparaciones de guerra, Italia aceptó subscribir un acuerdo sobre la estabilización del *cross rate* entre lira y libra. Véanse Martínez Oliva (2006), pp. 39 y 40, y Asso, Biagioli y Picozza (1998), pp. 141-147.

41 Guirao (1998), p. 87.

42 El funcionamiento de los controles de cambio vigentes en España entre 1939 y 1948, en la etapa de las restricciones cuantitativas, es exhaustivamente analizado en Martínez Ruiz (2000), pp. 165-187. Para un resumen del sistema de intervención monetaria y control de cambios en España en los años cuarenta y cincuenta, véase también Eguidazu (1978), pp. 173-271.

de las autorizaciones ya concedidas y el 16 % de la demanda total (autorizaciones concedidas más peticiones pendientes)⁴³. Quince días después la situación era todavía más dramática: las reservas cubrían apenas el 11 % de la demanda total⁴⁴. El 16 de octubre de 1947 el Comité Permanente del IEME presentó al ministro de Industria y Comercio un documento que resumía las propuestas sobre la crisis de divisas tomadas por unanimidad en sus últimas reuniones⁴⁵. En el documento, firmado por algunos de los principales responsables de la política económica exterior del régimen franquista⁴⁶, el Comité declaraba abiertamente temer el «colapso económico» y pedía urgentemente la adopción de la «más resuelta actuación gubernativa» para corregir la situación. Con este objetivo, después de haber analizado los defectos de las medidas hasta entonces adoptadas (primas, cuentas combinadas y compensaciones), el Comité defendía la necesidad de adoptar una medida muy drástica para sanear la economía: una devaluación del tipo de cambio de la peseta de al menos el 85 %, a un valor de 20 pesetas por dólar, acompañada por «la más rigurosa unificación del cambio».

En este contexto se inserta una desesperada tentativa española de contactar con el BM para tantear las posibilidades de admisión en las instituciones de Bretton Woods. El 19 de diciembre de 1947, en un telegrama muy confidencial («descifre vuestra excelencia personalmente», se leía por dos veces en el encabezamiento), el encargado de negocios en la Embajada de España en Washington, Germán Baraibar, refería al ministro de Asuntos Exteriores, Alberto Martín Artajo, las gestiones efectuadas ante el BM. De una entrevista con su presidente, John McCloy, sobre las posibilidades de admisión de España en el BM y en el FMI, había resultado que ante todo era necesaria la previa conformidad de sus dos miembros más importantes, Estados Unidos y Reino Unido. El Departamento de Estado americano no quería tomar una decisión al respecto sin antes consultar con el *Foreign Office*⁴⁷. El 26 de diciembre, Martín Artajo escribiría directamente al embajador de España en Londres, pidiéndole que se interesase por el asunto:

«Con mayor tacto y discreción sírvase indagar actitud ese *Foreign Office* y apoyar en su caso nuestra justa pretensión.»⁴⁸

La Embajada de España en Londres se activó inmediatamente y el 29 de diciembre el encargado de negocios en Londres podía escribir a Martín Artajo el resultado de su consulta. El Departamento de Estado, al parecer, no había contactado todavía con el *Foreign Office*; sin embargo, los responsables de la política exterior británica se reservaban decidir según las motivaciones del Gobierno español, sin comprometerse a una respuesta positiva:

43 Guirao (1998), p. 86.

44 *Ibíd.*

45 AMAE, R. 5281, exp. 13, memorándum del Comité Permanente del IEME para el ministro de Industria y Comercio, «Exposición y propuesta presentada por el Comité Permanente del Instituto Español de Moneda Extranjera, en 16 de octubre de 1947». El Comité Permanente del IEME se constituyó por Orden del 29 de marzo de 1947, como consecuencia de la creación de la Subsecretaría de Economía Exterior y Comercio. Estaba formado por los siguientes funcionarios: el subsecretario de Economía Exterior y Comercio (presidente), los directores generales de Comercio y Política Arancelaria, Política Económica, Banca y Bolsa y el director general del IEME. En la práctica, vino a sustituir al Consejo de Administración del IEME, que casi no fue convocado en el resto del mandato de Suanzes en el Ministerio de Industria y Comercio. Sobre la constitución del Comité Permanente del IEME y para un análisis del documento, véanse Martínez Ruiz (2000), pp. 101 y 191-193, y Viñas *et al.* (1978), pp. 532 y ss.

46 El primer signatario del documento era Emilio de Navasqués, en calidad de presidente del Comité Permanente del IEME. Seguían las firmas de los otros componentes del Comité: Blas Huete, Mariano de Iturralde, Luciano Albo, Juan Fernández Casas, Manuel Vila y Alejandro Bermúdez.

47 AMAE, R. 2309, exp. 2, telegrama n. 670 de Washington (Baraibar [sic]) a Madrid (ministro de Asuntos Exteriores), 19 de diciembre de 1947.

48 AMAE, R. 2309, exp. 2, telegrama n. 638 de Madrid (Martín Artajo) a Londres, 26 de diciembre de 1947.

«Estimo que se ha querido hacerme comprender que contestación solo será favorable si nuestros argumentos suponen ventajas para el conjunto de la reconstrucción económica que contrarresten consideraciones políticas que aquí pesan mucho todavía. Por mi parte he apoyado de la manera he juzgado más eficaz nuestra pretensión.»⁴⁹

Es posible que, después de la consulta con el *Foreign Office*, España no diera ulteriores pasos; lo que es seguro es que no llegó a formalizar una petición de admisión en las instituciones de Bretton Woods. En unas declaraciones de principios de 1948, el presidente del BM, John McCloy admitió haber sido contactado por España, a través del Departamento de Estado, y haber facilitado información relativa al procedimiento de admisión⁵⁰. Sin embargo, según McCloy la cuestión no había ido más allá del estadio de consulta. Él mismo declaró que, a pesar de la disponibilidad del Banco a incluir a todos los países elegibles, en el caso español el problema era político:

«The Bank as such would be glad to have any eligible country a member. But I distinguish between the Bank in that regard, and the member countries who determine who shall be member. Unless the member countries determine who shall be members that country would not be eligible.»⁵¹

La declaración de McCloy contenía un equívoco y una verdad. El equívoco era que España no formaba parte de los países «elegibles», ya que la resolución de 1946 de la ONU lo vetaba expresamente. Sin embargo, era verdad que el obstáculo principal no era jurídico, sino político. Si los países miembros que tenían la mayoría de las cuotas del Banco (*in primis*, Estados Unidos y Reino Unido, que poseían casi la mitad) no estaban dispuestos a aceptar a España, el país no tenía posibilidad de entrar. Como hemos señalado, Reino Unido evitó comprometerse y es muy probable que Estados Unidos asumiera la misma posición dilatoria. No obstante, todo hace pensar que la respuesta de los dos países hubiese sido negativa, llegado el caso de que España hubiese presentado una petición formal de admisión en el FMI y en el BM.

A principios de 1948, la posición de Estados Unidos respecto a una posible admisión de España en las instituciones de Bretton Woods era muy clara: hasta que no se hubiese modificado la resolución de la ONU, no era posible el ingreso de España en el FMI. Sin embargo, a partir de 1947 la administración americana había empezado a revisar su política hacia España, como analizaremos más en detalle en el capítulo tercero. El objetivo oficial, aprobado a finales de 1947, era «normalizar» progresivamente las relaciones políticas y económicas con Madrid, en consideración al valor estratégico de la Península en la eventualidad de una guerra con la Unión Soviética⁵². El proceso de normalización iba a ser muy largo, debido no solo a la oposición de la opinión pública occidental al régimen de Franco, sino sobre todo a la continua aversión hacia el régimen español de una

49 AMAE, R. 2309, exp. 2, telegrama n. 1076 de Londres (Santa Cruz) a Madrid (ministro de Asuntos Exteriores), 29 de diciembre 1947.

50 AMAE, R. 5908, exp. 1, carta del encargado de negocios en Washington (Baraibar) al ministro de Asuntos Exteriores, «Remite declaraciones McCloy, Presidente Banco Internacional Reconstrucción», 16 de marzo de 1948. En los comentarios a las declaraciones de McCloy, Baraibar evidenciaba la actitud favorable de McCloy hacia la posibilidad de una entrada de España en el BM: «El deseo del Sr. McCloy de que estos dos países [España y Argentina] entren a formar parte del Banco Internacional es bien patente y a ello han sido encauzadas las últimas gestiones [...]». De un documento del Ministerio de Asuntos Exteriores español de 1952 resulta que los españoles en 1948 realizaron «tres visitas a Mr. McCloy [...], quien en aquel período estudió la posibilidad de nuestra entrada en dichos centros internacionales». AGA, Ministerio de Comercio, c. 65/15335, nota de F. J. Elorza para el subsecretario, «Visita de los sres. White y Leonhardy a la subsecretaría de economía exterior», 16 de febrero de 1952.

51 Carta del encargado de negocios en Washington (Baraibar) al ministro de Asuntos Exteriores, 16 de marzo de 1948, cit.

52 FRUS, 1947, vol. III, pp. 1092-1095, Policy Planning Staff Paper, «U.S. Policy Toward Spain», October 24, 1947.

parte de la misma administración americana (en particular, el Departamento de Estado y el presidente Truman).

Mientras tanto, empezaron a registrarse las primeras señales del cambio de actitud de Estados Unidos. En enero de 1948, Washington dio instrucciones al encargado de negocios en Madrid, Paul T. Culbertson, acerca de los nuevos objetivos de Estados Unidos con respecto a España, y le recomendó una acción tendente a «persuading Franco to inaugurate gradual and orderly liberalization rather than trying to force him out»⁵³. Siguiendo las instrucciones recibidas, Culbertson comunicó oficialmente a Martín Artajo que la cuestión sobre la Jefatura de Estado había perdido actualidad para Estados Unidos y que, en vista de una completa normalización de las relaciones políticas y económicas entre los dos países, lo importante era que el Gobierno español diera pasos hacia la liberalización política⁵⁴. En esta situación, Washington estaba dispuesto a permitir el acceso de España a créditos privados⁵⁵. No obstante, en otra conversación con funcionarios del Ministerio de Asuntos Exteriores —de la cual se conserva la relación que hizo, por parte española, el subsecretario de Economía Exterior y Comercio—, Culbertson precisó que el Gobierno norteamericano no estaba dispuesto de ninguna manera a aceptar la admisión de España en el Plan Marshall ni en las instituciones de Bretton Woods hasta que no se verificaran importantes cambios políticos:

«En lo económico.—En el momento actual solo caben las negociaciones de tipo privado entre elementos americanos y españoles interesados en encontrar fórmulas de cooperación financiera o industrial de conveniencia mutua; el Departamento de Estado que hasta el presente se ha opuesto a favorecer negociaciones de este género, retira toda objeción a las mismas si existen elementos americanos interesados en llevarlas a efecto. En cambio no es el momento de extender la fórmula haciendo intervenir al Export Import Bank, ni mucho menos se puede pensar todavía en inclusiones dentro del Plan Marshall u otros organismos similares.»⁵⁶

Para alcanzar sus objetivos político-militares respecto a la Península, Washington no estaba dispuesto a violar una resolución de la ONU: esto hubiese significado no solo deslegitimar la nueva organización internacional, sino también enfrentarse a los aliados europeos y ofrecer un fácil pretexto a los soviéticos para atacar públicamente la política exterior norteamericana. Además, para ser admitido en las instituciones de Bretton Woods, el acuerdo de Estados Unidos y Reino Unido no era suficiente (aunque sí indispensable, dada la amplitud de sus cuotas), sino que era necesario obtener la mayoría de los votos de la Junta de Gobernadores, y esta no estaba en absoluto garantizada en 1948⁵⁷. La división entre países sobre la cuestión española había quedado en evidencia en las votaciones de noviembre de 1947 de la Asamblea General de la ONU, en la que no había sido

53 FRUS, 1948, vol. III, pp. 1017-1020, Telegram from the Chief of the Division of Western European Affairs (Achilles) to the Chargé in Spain (Culbertson), January 5, 1948.

54 *Ibid.*, pp. 1020-1024, Memorandum of Conversation (Culbertson, Martín Artajo, Erice), February 2, 1948. En anexo iba una nota, preparada por Culbertson como guion de la conversación (Notes by the Chargé in Spain, February 2 (?), 1948).

55 El primer crédito privado que las autoridades españolas fueron capaces de negociar en Estados Unidos fue de 30 millones de dólares con el *Chase National Bank* de Nueva York, firmado en enero de 1949. En 1950 España suscribió un crédito por 20 millones de dólares con el *National City Bank*, que fue ampliado a 30 millones un año más tarde. Los dos créditos fueron respaldados por parte del IEME con una garantía equivalente en oro. Martín Aceña (2001), pp. 366 y ss.

56 AMAE, R. 10077, exp. 26, nota del subsecretario de Economía Exterior y Comercio para el señor ministro, «Créditos en Estados Unidos», 12 de febrero de 1948.

57 Téngase en cuenta que los votos en el FMI no están distribuidos según el principio de un voto por país miembro, sino según las cuotas de cada país. Estados Unidos mantiene además un derecho de veto a la hora de modificar las cuotas o el Convenio Constitutivo del FMI, que requieren el apoyo del 85 % de los votos.

posible revocar la resolución del año anterior, pero tampoco reafirmarla. Tomando nota del cambio de clima político internacional, a partir de la primavera de 1948 Estados Unidos empezaría a moverse en favor de una revocación de los párrafos de la resolución de la ONU de 1946 contra España relativos a la admisión en los organismos técnicos y la vuelta de los embajadores⁵⁸. No obstante, mientras siguiera formalmente en vigor la Resolución 39(l) —aunque gravemente debilitada desde un punto de vista político— la inclusión de España en los organismos de Bretton Woods era políticamente inaceptable⁵⁹.

Menos clara nos parece la posición española. Los contactos de España con el BM entre finales de 1947 y principios de 1948 deben ponerse en relación con las gestiones del Gobierno español para participar en el Plan Marshall, que había sido anunciado en junio de 1947⁶⁰. Desde el principio, España estuvo interesada en participar en el *European Recovery Plan* y, aunque no llegó a formalizar una petición de entrada, la diplomacia española se movió de manera muy activa para conseguir la participación del país en el programa⁶¹. Aunque entre los historiadores no hay pleno acuerdo sobre la interpretación de los hechos (en particular, respecto a la actitud de Washington), lo cierto es que ni Estados Unidos ni los países europeos estuvieron dispuestos a integrar al régimen de Franco en el programa de ayudas a la reconstrucción. Si en la base del Plan Marshall estaba la asunción de que el crecimiento económico era una precondition para la estabilidad de las democracias europeas, era evidente que en el programa no había espacio para la dictadura de Franco.

Ante la eventualidad de que el país fuera invitado a participar en el Plan Marshall, el Ministerio de Industria y Comercio español había preparado en el otoño de 1947 un programa de importación por un total de 675,91 millones dólares⁶², que fue presentado el 15 de noviembre de 1947 por el director general de Política Económica al encargado de negocios de Estados Unidos, Paul Culbertson⁶³. Como ha demostrado Fernando Guirao⁶⁴, en la base del programa estaba la idea de eliminar los cuellos de botella (transportes, energía, carbón, maquinaria, etc.) que impedían el desarrollo de la gran industria y crear un efecto de *spillover*, para que desde algunos sectores se diera impulso a los otros. El INI era claramente privilegiado: el plan se concentraba en desarrollar un pequeño grupo de sectores industriales y, de manera equivocada (dada la situación de escasez de alimentos de España), casi ignoraba el sector agrícola. Lo más interesante es que el programa no respondía a una visión autárquica: sus dos objetivos principales —la modernización del sector industrial y la mejora de la balanza de pagos— eran de tipo técnico. La idea no era conseguir la autosuficiencia, sino liberar divisas, reduciendo algunas importaciones y aumentando otras, para superar el estrangulamiento exterior que impedía el crecimiento.

El deseo español de entrar en las instituciones de Bretton Woods en 1947 confirma el interés del país en obtener préstamos internacionales y participar en el proceso de

58 Portero (1989), pp. 318-338.

59 El *Policy Statement* del Departamento de Estado de julio de 1948, que definía los objetivos norteamericanos hacia España, era muy claro en este sentido: «Because of the importance attached by this government to the principle of compliance with UN recommendations, we should take no action contrary to the 1946 Resolution on Spain until it is rescinded or modified». FRUS, 1948, vol. III, pp. 1041-1045, Policy Statement by the Department of State on Spain, July 26, 1948.

60 Es significativo en este sentido que la documentación relativa a las gestiones con el BM en 1947 se conserve junto con la documentación del Plan Marshall en el mismo legajo del Archivo del Ministerio de Asuntos Exteriores.

61 Sobre el interés de España en el Plan Marshall, véanse Portero (1989), pp. 306-313, Guirao (1998), pp. 57 y ss., y Edwards (1999), pp. 103 y ss.

62 AMAE, R. 5281, exp. 13, memorándum del Ministerio de Industria y Comercio, cuadros resúmenes de las importaciones necesarias para la reconstrucción nacional (1.ª y 2.ª solución), sin fecha (otoño de 1947). Existía también una segunda versión del programa de importación —más reducida—, por un total de 451,181 millones de dólares. *Ibid.*

63 El episodio es mencionado en NACP, General Records of the Department of State (RG 59), Lot Files 59D108, b. 10, Letter from J. A. Suanzes to P. Culbertson (translation), March 10, 1949.

64 Guirao (1998), pp. 57 y ss.

reconstrucción europea. España contactó antes al BM que al FMI, por dos razones. Primero, porque el BM en 1947 ya estaba empezando su actividad (en el curso de su primer año de vida concedió créditos por cerca de medio billón de dólares a los países europeos)⁶⁵, mientras que el Fondo se encontraba todavía en un limbo. Oficialmente, el FMI había empezado sus operaciones en marzo de 1947. Sin embargo, su actividad estaba prácticamente bloqueada, dado que ningún país (con la excepción de Estados Unidos) había restablecido la convertibilidad de las monedas. En segundo lugar, a finales de 1947 España estaba interesada principalmente en obtener un préstamo para hacer frente a la crisis de la balanza de pagos y financiar sus planes de desarrollo industrial. El BM, creado precisamente para dar préstamos para la reconstrucción de los países europeos, parecía la institución más apropiada. En todo caso, los documentos citados aluden explícitamente a que la entrada en el BM presupone también la admisión en el Fondo.

No hay duda de que España se interesó por la admisión en las instituciones de Bretton Woods no solo por la posibilidad de obtener préstamos, sino también por sus repercusiones políticas. Una eventual admisión hubiese significado un primer paso importante hacia la ruptura del aislamiento internacional, posiblemente con un efecto favorable también con vistas a la inclusión en el Plan Marshall. Cabe preguntarse cómo es que la diplomacia española pudo tener expectativas sobre la admisión, estando en vigor la resolución de la ONU de 1946. Es posible que el éxito de España en restablecer las relaciones comerciales con el resto de Europa creara la ilusión de que el país podía integrarse en el sistema de cooperación multilateral a pesar del veto de la ONU. La perspectiva de una solución positiva de las investigaciones *Safehaven* —que concluirían en mayo de 1948 con el desbloqueo del oro español y la declaración aliada de que España había satisfecho la Resolución VI de Bretton Woods— pudo además convencer a las autoridades españolas de que uno de los principales obstáculos a la incorporación de España estaba a punto de ser eliminado. Probablemente, estas razones debieron de influir, pero no hay que olvidar que en el invierno de 1947 España estaba buscando urgentemente préstamos internacionales para hacer frente a una grave crisis de la balanza de pagos. Tantear al BM fue una de las muchas acciones —emprendidas casi siempre sin la debida preparación y sin un estudio realista— llevadas a cabo por una diplomacia desesperada por encontrar algún tipo de ayuda.

Es frecuente leer en la historiografía que el régimen de Franco fue contrario a la ayuda financiera internacional en la posguerra y que el aislamiento económico fue una elección en línea con su política autárquica. Nuestra investigación demuestra, por el contrario, no solo que España buscó ansiosamente la ayuda internacional, sino también que su política económica no estuvo inspirada por criterios autárquicos⁶⁶. En repetidas ocasiones, a partir de 1945 las autoridades españolas dieron muestra de temer las consecuencias del aislamiento económico y de estar dispuestas a abandonar el bilateralismo para integrarse en el sistema multilateral que se estaba intentando construir. A finales de 1947 el objetivo era superar el déficit estructural de la balanza comercial y encontrar financiación exterior para el desarrollo industrial: algo claramente muy distinto de la autarquía. Por razones políticas, a España no le fue permitido entrar en ninguna de las instituciones europeas y mundiales del nuevo orden económico internacional de la posguerra. El país quedó así excluido de todos los programas multilaterales de ayuda que contribuyeron a la reconstrucción de la Europa occidental en la posguerra, permitieron la continuación de políticas comerciales expansionistas y facilitaron el abandono del bilateralismo. De manera análoga, la indisposición de Estados Unidos a conceder

65 Véanse Alacevich (2009), p. 2, y James (1996), pp. 73-76.

66 Guirao (1998) llega a una conclusión similar, analizando las relaciones comerciales de España con los países europeos.

ayuda financiera a España hasta que no hubiese cambios políticos en el régimen cerró cualquier posibilidad de ayuda bilateral. La única ayuda que España consiguió entre 1947 y 1948 fue el crédito de 200 millones de dólares de Argentina para hacer frente a la grave crisis alimentaria en curso⁶⁷. A pesar de la retórica con que se presentó el acuerdo de abril de 1948, el trigo y la carne argentinos no pudieron sustituir el acero y la maquinaria que el Plan Marshall hubiese ofrecido.

Aunque los contactos del Gobierno español con el BM, así como el deseo de que España fuera incluida en el Plan Marshall, son una prueba del interés por obtener ayuda financiera internacional, también demuestran que el régimen franquista no estuvo dispuesto a pagar cualquier precio para conseguir ese objetivo. La prioridad del Gobierno en la posguerra fue siempre el mantenimiento del sistema político impuesto en 1939. Franco y sus colaboradores no quisieron aceptar una ayuda que tuviese una condicionalidad en términos políticos⁶⁸. En una conversación con Culbertson de marzo de 1948, Martín Artajo fue muy claro sobre la posición española. Mientras que el intervencionismo estatal (incluso el papel del INI) se podía reducir para dar más espacio a la iniciativa privada, el ministro fue tajante en excluir cualquier interferencia en las cuestiones políticas⁶⁹.

En estas condiciones, en 1948 no era posible un acuerdo de ayuda bilateral entre Estados Unidos y España: si para Washington la adopción de medidas de liberalización política era la precondition para la concesión de una ayuda económica, esto era inadmisibles para Madrid. Es posible que la posición española se debiera también al hecho de que, a pesar de la gravedad de la situación económica, España en 1947-1948 no se encontraba al borde del «colapso económico», que de hecho no se verificó aun sin la ayuda internacional esperada. Antes que tomar medidas de liberalización política, el régimen prefirió tomar otras medidas de restricción económica, que tuvieron graves repercusiones sobre el muy bajo nivel de vida de la población española (por ejemplo, se disminuyó la ración diaria de pan) y distorsionaron ulteriormente el sector exterior.

La ayuda internacional concedida en un marco multilateral (a través del Plan Marshall o del BM) fue la primera opción elegida por el Gobierno de Franco para hacer frente a la crisis de la balanza de pagos de 1947. Una vez que esta opción se demostró inviable por la presión política internacional, el régimen buscó alternativas. Como hemos visto, el Comité del IEME propuso una fuerte devaluación de la peseta en octubre de 1947. La propuesta fue presentada al ministro de Industria y Comercio, Antonio Suanzes, que la desestimó. Para el Consejo de Ministros del 6 de noviembre de 1947, Suanzes preparó un largo informe en que analizaba las causas de la crisis de la balanza de pagos española, dando relieve tanto a los factores exteriores como a los nacionales y evidenciando en particular la falta de competitividad de los productos españoles en los mercados internacionales (pero sin analizar los

67 Portero (1989), p. 196, y Barciela *et al.* (2001), pp. 94-97.

68 Tusell, en su biografía de Carrero, analiza un memorándum preparado para Franco en marzo de 1949, «Notas sobre el balance de diez años de Movimiento nacional», que tenía una amplia sección dedicada a asuntos económicos. Tusell comenta que en el documento, que muestra una inflexión desde los principios autárquicos de 1939, la ayuda económica extranjera era considerada necesaria, pero se rechazaba cualquier mediatización de tipo político anexa a la misma, [Tusell (1993), pp. 190-192].

69 AMAE, R. 10077, exp. 26, nota del Ministerio de Asuntos Exteriores (guion de la entrevista de Martín Artajo con Culbertson), «Short reference of the interview of Monday March the 8», 8 (?) de marzo de 1948. Sobre la conversación de Martín Artajo de marzo de 1948, véase también FRUS, 1948, vol. III, pp. 1026 y 1027, Telegram from the Chargé in Spain (Culbertson) to the Secretary of State, March 9, 1948. Pocos días después de su conversación con Martín Artajo, Culbertson comentaba la situación con estas palabras: «They [the Spanish] very much want cooperate with us in every way so long of course as we leave them run their political house. They resent exclusion from UN organizations to which they would like belong. They resent refusal send Ambassadors as chief missions and hope our decision will be reversed. But they are not now going modify politically in order obtain these ends». FRUS, 1948, vol. III, pp. 1028 y 1029, Telegram from the Chargé in Spain (Culbertson) to the Secretary of State, March 24, 1948.

factores monetarios en la base del fenómeno)⁷⁰. En la parte final, después de haber recurrido a los tópicos de la retórica franquista para justificar los sacrificios necesarios para la superación de la crisis⁷¹, Suanzes sostenía que la devaluación de la peseta —tal como proponía el Comité del IEME— no era la solución adecuada para la crisis española y que el riesgo de un aumento de la inflación podía superar los eventuales beneficios⁷².

Como es sabido, el fundador del INI fue dentro del régimen franquista el principal sostenedor de la política de desarrollo industrial e intervención estatal en la economía⁷³. Suanzes estaba en contra de la devaluación porque hubiese encarecido las importaciones, poniendo así en peligro la política de modernización de la gran industria del INI. En su informe, con un razonamiento de corte claramente dirigista e intervencionista, insistía mucho en la necesidad de la industrialización a cualquier coste, volviendo a presentar el programa de importación preparado en aquellos mismos meses. En definitiva, en vez de la devaluación, Suanzes proponía en el Consejo de Ministros del 6 de noviembre de 1947 adoptar una política deflacionaria, que fue finalmente aprobada, acompañada de una intensificación de la intervención en el mercado de cambios a través del sistema de primas⁷⁴.

La historiografía ha señalado la sobrevaloración de la peseta como el principal obstáculo al desarrollo comercial de España hasta 1959. Es posible —y serían necesarios estudios más específicos para verificar esta hipótesis— que la crisis se hubiera resuelto con mayor éxito (y sin crear factores de distorsión en el mercado de los intercambios) si las autoridades españolas hubiesen adoptado en 1947 medidas drásticas, como una política económica que asociara una fuerte devaluación de la peseta a una maniobra de estabilización de los precios internos para crear incentivos a la iniciativa privada y

70 SEPI, Archivo Suanzes, R. 2262, informe del ministro de Industria y Comercio al Consejo de Ministros de 6 de noviembre de 1947, «Desequilibrio grave en nuestro comercio exterior; causas, efectos y enlace de unos y otros con el desenvolvimiento general económico del país; propuesta de las medidas a adoptar para mejorar la situación». Véase también Martínez Ruiz (2000), pp. 192-194. Los factores monetarios en la base de la inflación, y especialmente el aumento del crédito bancario, son analizados en un estudio preparado por el Servicio de Estudios del Banco de España, presumiblemente a finales de octubre de 1947. BBE, Sign. 9/ISA/1/2, n. 599 y 600, informe del Servicio de Estudios del Banco de España, «Causas del incremento del crédito dispuesto por los bancos», octubre (?) de 1947.

71 «Entiendo que hay que restablecer los principios de sacrificio y austeridad perdidos; me parece que es preciso dar un corte a la especulación, cueste lo que cueste, caiga quien caiga y aun a costa de cometer injusticias si no pueden evitarse; y creo que hay que crear una verdadera política nacional para conducir la transformación y volver, en definitiva, al espíritu y disciplina de la Cruzada porque, probablemente, están en juego los mismos principios y peligros de entonces [...] Habrá que cumplir los objetivos [de industrialización] que se señalen como si fuesen de tipo militar o de guerra, sin consideraciones de carácter económico, social o simplemente sentimental, que puedan torcer la voluntad de servicio, porque por encima de todo está la salud y la prosperidad de la Patria, que está en juego y que no puede comprometerse después de los sacrificios que nos ha costado volverla a encontrar». Informe del ministro de Industria y Comercio al Consejo de Ministros de 6 de noviembre de 1947, cit.

72 Puede que en la decisión de no devaluar pesaran también razones de orgullo nacional; sin embargo, estas debieron de tener un peso secundario. La peseta era por entonces una moneda sin ningún prestigio: en el mercado negro de Tánger se cotizaba a finales de 1948 a 37,50 por dólar, mientras que el cambio oficial básico del IEME se mantenía constante a 10,95 pesetas por dólar [Serrano Sanz y Asensio Castillo (1997), p. 565]. Además, hay que considerar que los reajustes de la paridad fueron una medida común entre los países europeos en los años cuarenta (en 1949 hubo una devaluación general de las principales monedas europeas). Por su parte, el Comité Permanente del IEME señaló en su informe dos inconvenientes principales en la devaluación: «primero, provocar una elevación de los precios de las mercancías puestas a disposición del consumo interior; segundo, crear una situación de desequilibrio entre los recursos y las obligaciones de pago del Tesoro, en la proporción en que el Ministerio de Hacienda ha de hacer frente a compromisos contraídos en el extranjero». Sin embargo, según los expertos del Comité del IEME, el aumento del coste de la vida se podía evitar con los cuidados necesarios, mientras que el riesgo de crear desequilibrios de Tesorería podía «descartarse *a priori*». Memorándum del Comité Permanente del IEME para el ministro de Industria y Comercio, 16 de octubre de 1947, cit. Para una discusión de las razones por las que se descartó la devaluación de la peseta, véase también Asensio del Arco (2006), pp. 120-131.

73 Para un análisis de la concepción de Suanzes de la política comercial e industrial del INI, véanse Martín Aceña y Comín (1991), pp. 121-129, y Barrera y San Román (2000), pp. 43-45.

74 Sobre las restricciones crediticias del otoño de 1947, véase Clavera *et al.* (1978), pp. 145 y 146.

umentar así las exportaciones —tal como hizo Italia a partir de septiembre de 1947⁷⁵. Lo que hay que entender es que la decisión de no devaluar la peseta fue fundamentalmente una decisión política, tomada contra la opinión de la mayoría de los expertos de economía internacional del régimen. En los mismos meses, otras voces autorizadas se unieron a la crítica del Comité Permanente del IEME, declarándose a favor de la devaluación⁷⁶. A principios de julio de 1948, el consejero comercial en Washington, Luis Guijarro, escribió una carta personal a Suanzes, para dar cuenta «oficiosamente» de su «opinión personal sobre el desarrollo de la política comercial española»⁷⁷. En la carta, Guijarro criticaba el sistema de cuentas combinadas (definidas «desastrosas») y de primas y subsidios (desaconsejables) adoptado el año anterior. Si bien juzgaba importante incentivar las inversiones de capital extranjero y buscar préstamos privados en Estados Unidos, señalaba como única solución eficaz a los problemas españoles la devaluación de la peseta, que tenía que ir acompañada por una gestión más racional de los presupuestos públicos. Lo más interesante es que Guijarro adoptaba claramente una visión inspirada por principios liberales y no autárquicos:

«Dentro de la política económica, el comercio exterior debe de tener especial preferencia: a) como único medio de expansión comercial que siempre es índice de prosperidad; b) única manera de arbitrar divisas; c) posibilidad de importar aquellas materias primas, indispensables para el mantenimiento en actividad de las industrias nacionales más esenciales, así como maquinaria y elementos de “capital” (*capital goods*).

Para conseguir el incremento de las exportaciones hay que estimularlas, no con primas, ni cuentas combinadas, sino permitiendo aquella movilidad en la oferta que facilite al exportador entrar en competencia con los productos similares de otras procedencias en los mercados consumidores. Tocamos directamente, al decir esto, el punto de “precios”. [...]

Lógicamente hemos de llegar a la conclusión de que el tipo oficial de cambio de la peseta con el dólar es lo que determina esa inflación de precios para el mercado exterior. Soy de opinión de que ese tipo de cambio, de elevarse a 20 ptas. x \$ en vez del vigente, produciría efectos muy favorables, no solo en este mercado sino en todos los consumidores de nuestra producción exportadora. [...]

75 La comparación con el caso italiano es muy interesante. A finales de septiembre de 1947, Italia se encontró en una situación análoga a la de España: las reservas estaban prácticamente agotadas (se llegó a un mínimo de 9 millones de dólares) y el país tuvo que suspender la importación de carbón y otros productos esenciales, mientras que se registraba un fenómeno de abierta inflación. Las autoridades italianas pidieron entonces una ayuda urgente a Estados Unidos, pero solo a principios de 1948 el país pudo beneficiarse de las ayudas post-UNRRA y a lo largo del año de los primeros dólares del Plan Marshall. Las autoridades italianas resolvieron la grave crisis con una maniobra de estabilización monetaria, en gestación desde el verano de 1947, que unió una política monetaria restrictiva a una devaluación de la lira y unificación de los tipos de cambio, para crear incentivos a las exportaciones. La llamada «línea Einaudi-Menichella» causó una inversión de las expectativas de los agentes económicos y permitió la reconstitución de las reservas en divisas del país, que fue posible también gracias a la política de esterilización de los préstamos americanos llevada a cabo por las autoridades monetarias italianas a partir de finales de 1947 [Asso, Biagioli y Picozza (1998), pp. 179 y ss., y Gelsomino (1998), pp. 266-276]. Sin dedicar específicamente su atención a la crisis de 1947 y con una interpretación diferente de la situación de aislamiento económico de España, Catalan (1992) nos ofrece un análisis comparativo del proceso de reconstrucción de la economía española, portuguesa e italiana en el período 1944-1953.

76 Un informe de mayo de 1946 de Antonio de Miguel, consejero de Economía Nacional, identificaba en el tipo de cambio sobrevalorado la principal causa del desequilibrio de la balanza de pagos. Cit. en Viñas *et al.* (1978), pp. 499 y ss.

77 SEPI, Archivo Suanzes, c. 98, doc. 6699, carta de Luis G. Guijarro a Juan Antonio Suanzes, 5 de julio de 1948.

No puede fijarse [el valor de la peseta] a capricho de un gobierno desde el B.[ole-tín] Oficial, ni responde a su valor intrínseco, sino que es reflejo, en una gran parte, de la «administración de los caudales», o sea de la política económica presupues-taria. Cuando los caudales públicos se administran dentro de una norma de aus-teridad y economía, el signo monetario gana en crédito y afirma su valor adquisiti-vo. Esto no hace referencia al aspecto de contabilidad de un Presupuesto sino a su entraña: condición y categoría de los gastos, según sean reproductivos o no; exceso de burocracia, superfluos, etc.»

El régimen estaba determinado a no modificar el tipo de cambio oficial, pero ne-cesitaba promover las exportaciones. En diciembre de 1948 creó un sistema de cambios múltiples para la peseta, que duraría formalmente hasta abril de 1957 y *de facto* —por la persistencia de primas y retornos— no se eliminaría definitivamente hasta la aprobación del Plan de Estabilización en 1959. El mecanismo era extremadamente complejo: los tipos de cambios de las operaciones comerciales variaban según los productos y los sectores y estaban además sujetos a frecuentes modificaciones⁷⁸. Se necesitaba la autorización expresa del IEME, que ostentaba el monopolio de las divisas, para realizar cualquier pago en divisas de los residentes y para las transacciones en España de los no residentes. Serrano Sanz y Asensio Castillo han definido este sistema como «ingenierismo cambia-rio», cuyas características principales eran la inconvertibilidad interna y externa de la peseta y la regulación muy estricta de todas las transacciones de divisas exteriores⁷⁹.

La medida, inicialmente considerada transitoria, se inspiró en disposiciones aná-logas adoptadas en la posguerra por otros países europeos (Italia, por ejemplo, adoptó con buenos resultados el sistema de cambios múltiples entre enero de 1946 y noviembre de 1947)⁸⁰. En este sentido, no fue el resultado de la preferencia autárquica del régimen, sino más bien de su incapacidad para incrementar las exportaciones a través de una po-lítica económica ortodoxa que creara incentivos para la iniciativa privada. En vez de dejar que, a través de la devaluación, la estructura de la economía española se reajustase al desequilibrio de la balanza de pagos, se intentó por vía administrativa ajustar el sistema de cambios a las fluctuaciones económicas externas. El objetivo era minimizar las reper-cusiones que sobre precios y costes internos tenían las fluctuaciones en los mercados exteriores. A una fuerte devaluación de la peseta se prefirió un método de ajuste del cam-bio menos drástico, que asegurara a las autoridades económicas un amplio margen de discrecionalidad en la gestión de la política de divisas.

El resultado fue, sin embargo, muy distinto de las expectativas y acabó distorsio-nando los incentivos de los operadores económicos. Con la aprobación del sistema de cambios múltiples se amplió el margen de arbitrariedad del Gobierno respecto a las ope-raciones comerciales y se introdujo un tratamiento discriminatorio no solo entre exporta-dores e importadores, sino también entre los distintos sectores de la economía. En este sentido, el sistema interfirió en el desarrollo eficiente de las relaciones comerciales, au-mentó los costes de transacción de los operadores y dejó amplio margen para favoritis-mos y presiones de parte. Además, si bien entre finales de los años cuarenta y comienzos

78 El funcionamiento de los cambios múltiples es explicado en detalle por Serrano Sanz y Asensio Castillo (1997) y Martínez Ruiz (2000), pp. 195 y ss.

79 Serrano Sanz y Asensio Castillo (1997).

80 Sobre el sistema italiano de cambios múltiples, que sin duda fue más ortodoxo que la versión española y creó mayores incentivos a la iniciativa privada, véase Asso, Biagioli y Picozza (1998), pp. 91 y ss. La experiencia italiana era bien conocida por las autoridades españolas. En el verano de 1948 Suanzes encargó al IEME un estudio del sistema italiano de control de cambios [Martínez Ruiz (2000) p. 200]. Jordi Catalan sostiene la interpretación, opuesta a la nuestra, de que estas medidas fueron inspiradas por un paradigma de emulación del modelo del Eje. [Catalan (2003), pp. 139 y 140]. Interesantes consideraciones sobre el tema se encuentran también en Anderson (1970), pp. 51-53.

de los cincuenta el mecanismo permitiría una fuerte devaluación manteniendo formalmente invariable el tipo de cambio oficial, la peseta se mantuvo constantemente sobrevalorada hasta 1959, a causa del aumento de los precios internos⁸¹. Contrariamente a cuanto se esperaba, el complicado sistema cambiario acabó penalizando las exportaciones y estimulando las importaciones, perpetuando así el desequilibrio de la balanza de pagos.

El sistema de cambios múltiples funcionó bastante mal desde el principio: en los primeros meses de 1949 la situación económica, en vez de mejorar, fue empeorando y el año concluyó finalmente registrando solo una ligera mejora en la balanza de pagos. A principios de 1949, Suanzes confió sus preocupaciones al personal de la Embajada de Estados Unidos en Madrid, llegando a afirmar que, ante la falta de ayuda financiera internacional, el colapso económico era posible en seis meses⁸². En una serie de entrevistas de marzo del mismo año, que fueron acompañadas por el envío de una nota no oficial por parte de Suanzes a Culbertson, el ministro de Industria y Comercio pidió explícitamente a Estados Unidos un préstamo para hacer frente a la situación⁸³. En esta ocasión, Suanzes defendió que el sistema de tipos de cambio múltiples se había adoptado como un instrumento técnico para estimular el comercio a falta de alternativas y no por cuestiones de prestigio, declarándose abierto a sugerencias para encontrar una salida viable al mecanismo. En sus comentarios a las conversaciones con Suanzes, la Embajada de Estados Unidos en Madrid calificaría la situación económica española como desesperada, dando un juicio muy duro del funcionamiento del sistema de tipos de cambio múltiples y planteando la posibilidad de su modificación⁸⁴.

Preocupado por un posible colapso de la economía española que pudiese provocar la desestabilización incontrolada del régimen, con graves repercusiones sobre el resto de Europa, Culbertson recomendó permitir el acceso de España a los créditos del *Export-Import Bank* a cambio de concesiones por parte española al comercio y a las inversiones norteamericanas⁸⁵. Siguiendo las indicaciones de Culbertson (que levantaron las protestas del Departamento del Tesoro en Washington⁸⁶), en abril de 1949 el Gobierno de Estados Unidos levantó el veto a los préstamos del *Eximbank*, recomendando a su embajada en Madrid insistir a las autoridades españolas sobre la necesidad de adoptar medidas de liberalización: devaluación de la peseta, unificación del cambio, eliminación de las barreras a

81 Serrano Sanz y Asensio Castillo (1997), pp. 566 y ss.

82 FRUS, 1949, vol. IV, pp. 729-730, Telegram from the Chargé in Spain (Culbertson) to the Secretary of State, February 17, 1949.

83 Letter from J. A. Suanzes to P. Culbertson (translation), March 10, 1949, cit. El tono del memorándum anexo a la carta representa un típico ejemplo de la «política de dignidad» que adoptó el régimen en el período 1946-1950. Frente al aislamiento internacional y apelando al principio de «justicia» moral con gran uso de retórica, Suanzes reivindicaba los fines del régimen (mejorar las condiciones de vida moral y material de la población) y sus logros. Para completar el proceso de industrialización, el ministro de Industria volvía a presentar el programa de importaciones ya presentado sin éxito en 1947.

84 NACP, RG 59, Lot Files 59D108, b. 10, Memorandum from the Department of State, «Points which Suances expects the U.S. to bring up in connection with talks about credits: his general views thereon and Embassy's comments», s. f. (marzo de 1949).

85 Telegram from the Chargé in Spain (Culbertson) to the Secretary of State, February 17, 1949, cit. Sobre la historia del *Export-Import Bank*, véase Becker y McClenahan (2003).

86 Con ocasión de la entrevista de Suanzes con Culbertson, el *Assistant General Counsel* para cuestiones de finanzas internacionales del Departamento del Tesoro, Elting Arnold, preparó un memorándum para el consejero general, Thomas J. Lynch, en el que se declaraba contrario a la concesión de un préstamo a España o Argentina y a la posibilidad de entrada en el FMI: «It seems to me that the United States should not grant credits to these countries, or perhaps aid their entry into the Fund and Bank, now that the countries find their international positions less favorable than they had expected while they were engaged in scorning this country. In my opinion aid to these countries, in the absence of a complete change of government, would not only be contrary to the direct interest of the United States but would also make this country ridiculous in the eyes of the world». Se trataba de una declaración no del todo en línea con la evolución de la estrategia política de Estados Unidos, que sin embargo sirve para entender la fuerte hostilidad del Tesoro hacia la ayuda económica a España. NACP, RG 56, OASIA 67A1804, b. 24, Memorandum from Elting Arnold to Mr. Thomas J. Lynch, «Financial Assistance to Spain and Argentina», March 23, 1949.

las inversiones extranjeras en España⁸⁷, reducción del papel del INI en la economía y la firma de un nuevo tratado comercial con Estados Unidos⁸⁸. Desafortunadamente, la eliminación del veto no significó la concesión inmediata de un préstamo, tal como había pedido Suanzes. Las negociaciones de las autoridades españolas con el *Eximbank*, empezadas en mayo de 1949, se revelaron particularmente penosas a causa no solo de la desconfianza norteamericana sobre las posibilidades de Madrid de devolver los eventuales créditos, sino sobre todo por la incapacidad de los españoles de tomar medidas de liberalización económica y justificar adecuadamente sus peticiones de crédito⁸⁹. Solo a partir de 1951 llegarían a España los primeros (y modestos) créditos del *Eximbank*⁹⁰.

Desde el punto de vista de la presente investigación, es interesante destacar que estos documentos confirman la hipótesis de que las autoridades españolas adoptaron el sistema de cambios múltiples como medida de emergencia frente a una grave crisis de la balanza de pagos y después de haber comprobado, en más de una ocasión, la indisposición de Estados Unidos a conceder préstamos. En el informe que Suanzes preparó para el Consejo de Ministros de noviembre de 1947, el ministro de Industria y Comercio declaró abiertamente la imposibilidad del aislamiento económico:

«Dada la complejidad de la vida moderna en todos sus aspectos, salvo excepciones muy destacadas, es, si no imposible, extraordinariamente difícil el que pudiéramos llamar “aislamiento económico”, solo concebible en situaciones de emergencia o de extrema necesidad nacional, en definitiva comparables con aquella.»⁹¹

La imposibilidad de obtener una ayuda económica internacional y la gravedad de la crisis de la balanza de pagos justificaron la adopción de las medidas comerciales y cambiarias de 1947-1948. La respuesta elaborada por el régimen de Franco para hacer frente a la crisis de divisas fue equivocada y tuvo consecuencias muy graves en los años cincuenta, al dificultar el pasaje a un sistema de cambios multilateral. Sin embargo, detrás no hubo una *ratio* estrictamente autárquica que buscara la autosuficiencia del país, sino más bien un ideal industrialista e intervencionista, con una fuerte desconfianza hacia la iniciativa privada. Sin duda, hubo la pretensión de dirigir el comercio y los tipos de cambios decidiendo sobre la composición y la procedencia de las importaciones y exportaciones, pero los documentos no indican ninguna voluntad de aislar el país de la economía internacional. Al contrario, la primera elección del Gobierno para hacer frente a la crisis fue buscar ayuda exterior a través de los organismos internacionales (BM y Plan Marshall) y de Estados Unidos, lo que probablemente —de haber sido posible— hubiese desencadenado el proceso de liberalización de la economía española ya en 1948, con una década de antelación respecto al Plan de Estabilización⁹². Frente a la imposibilidad de obtener dicha

87 Recuérdese que la Ley de Ordenación y Defensa de la Industria Nacional, de 24 de noviembre de 1939, limitaba al 25 %, como máximo, la participación del capital extranjero en la propiedad de las empresas españolas; además, los extranjeros no podían ejercer cargo directivo alguno en las empresas españolas participadas.

88 FRUS, 1949, vol. IV, pp. 735 and 736, Telegram from the Secretary of State (Acheson) to the Embassy in Spain, April 13, 1949.

89 Las razones por las cuales era desaconsejable conceder un préstamo a España, junto con una crónica de las negociaciones con las autoridades españolas, se pueden leer en un documento del *Eximbank*, redactado por R. Tirana en junio de 1950. En el documento se indicaba explícitamente que la situación española no había mejorado respecto al año anterior y que ninguna de las medidas de liberalización propuestas por Washington en abril de 1949 se había llevado a cabo. NACP, RG 56, OASIA 70A6232, b. 72, Memorandum from R. Tirana to the Board of Directors, «Spain», June 15, 1950.

90 En agosto de 1950 el Congreso de Estados Unidos aprobó una ayuda de 62,5 millones de dólares en créditos del *Eximbank*, que fueron otorgados, después de varios retrasos, a partir de 1951 (y hasta 1959) [Calvo González (2002), pp. 36 y ss., y Viñas (1981a)].

91 Informe del ministro de Industria y Comercio al Consejo de Ministros de 6 de noviembre de 1947, cit.

92 Véase también Guirao (1998), pp. 120 y ss.

ayuda exterior, en el Gobierno prevaleció la corriente más dirigista en política económica, representada por Juan Antonio Suanzes, partidario de la industrialización a través de un radical intervencionismo estatal. Fue la determinación de Suanzes por evitar la devaluación, por miedo a sus efectos sobre el desarrollo industrial, lo que llevó al Gobierno a crear el doble mercado de cambios. En esta ocasión, como en otras, se puso de manifiesto el conflicto entre los partidarios de la liberalización económica y los sostenedores del intervencionismo estatal. Las decisiones del Consejo de Ministros se basaron en una visión equivocada de cómo tenía que ser el desarrollo económico y no en un ideal autárquico, condenando a España a un intervencionismo cada vez mayor en el mercado de divisas y los intercambios comerciales.

El problema principal fue que unas medidas concebidas como transitorias y de emergencia —y que en otros países incluso favorecieron el camino hacia la liberalización— se convirtieron en el peor *modus vivendi* del régimen durante prácticamente una década. El sistema de controles de cambio funcionó hasta el final de los años cincuenta y estuvo caracterizado por un fuerte barroquismo, que pretendió desvincular por vía administrativa la política monetaria interior de la gestión de los tipos de cambio para convertir estos últimos en simples instrumentos de la política comercial, distorsionando el sistema de precios y favoreciendo los desequilibrios de la estructura productiva⁹³. Sin embargo, en contra de lo que se temían muchos analistas, la economía española no colapsó entre 1947 y 1949. El precio que pagar para evitar la bancarrota del país fue la muy baja evolución del comercio en el período 1948-1955: las exportaciones españolas aumentaron un 19,8 %, frente al 145,7 % de Europa occidental⁹⁴. Durante la década de los cincuenta el estrangulamiento exterior siguió constituyendo el mayor obstáculo al crecimiento económico de España, en un círculo vicioso que serviría a las autoridades españolas para justificar la continuidad de las medidas de control de cambio⁹⁵.

Como analizaremos en el tercer capítulo, el sistema de tipos de cambio múltiples representó el principal factor técnico que dificultaría la admisión de España en las instituciones de Bretton Woods. El FMI vetaba expresamente los cambios múltiples como una práctica contraria a sus principios. Ante su difusión en América Latina y Europa, a partir de 1946 el Fondo puso bajo especial observación a los países que los habían adoptado⁹⁶, recomendando en más de una ocasión la unificación del cambio⁹⁷. A pesar de no ser miembro de la institución, en 1949 el Departamento de Estudios del FMI preparó dos informes sobre el sistema español de cambios múltiples⁹⁸. El primero de ellos, redactado en julio por Violette Thouvenin, describía el complejo sistema de cambios adoptado por España, que incluía «every known kind of discriminatory device»⁹⁹. El segundo memorándum, preparado en diciembre por Violette Thouvenin junto con Christophe Dupont, explicaba cómo había reaccionado España a las modificaciones de las paridades de las principales monedas europeas de septiembre del mismo año: sin devaluar el tipo de cambio oficial de la peseta, pero revisando su

93 Sobre el cambio de concepción de la política monetaria, se señalan las interesantes consideraciones de Martínez Ruiz (2000), pp. 142 y ss.

94 Guirao (1998), pp. 136 y 137. Los datos se refieren a Europa occidental, con exclusión de Yugoslavia y Finlandia.

95 Como señala Martínez Ruiz en su tesis doctoral, «la aguda escasez de medios de pagos internacionales aumentaba la necesidad de imponer una estricta economía de reservas» [Martínez Ruiz (2000), p. 90].

96 De Vries (1969), pp. 122-151.

97 El caso italiano resulta, una vez más, ilustrativo. En el verano de 1947, los economistas del Fondo pidieron explícitamente la unificación del cambio a las autoridades italianas. La cuestión provocó un vivaz debate en el curso de la primera reunión del FMI y las autoridades italianas defendieron con habilidad su política de cambio [Asso, Biagioli y Picozza (1998), pp. 110-126].

98 IMFA, RD/49/859, Research Department Memorandum (prepared by V. Thouvenin, approved by R. Bertrand), «The Foreign Exchange System in Spain», July 5, 1949. IMFA, SM/49/412, Research Department Memorandum (Prepared by Violette Thouvenin and Christophe Dupont, approved by Benjamin Eiriksson), «Recent Changes in the Spanish Foreign Exchange System», November 23, 1949.

99 Research Department Memorandum, «The Foreign Exchange System in Spain», cit.

sistema de cambios múltiples para obtener una devaluación casi igual a la de la libra esterlina¹⁰⁰. En las conclusiones, los dos economistas del FMI presentaban los resultados poco satisfactorios de la balanza de pagos española en la posguerra y, a falta de ayuda extranjera, declaraban su escaso optimismo hacia las perspectivas de su economía¹⁰¹.

Los informes del FMI tuvieron una cierta difusión también en España¹⁰². El problema de la compatibilidad entre las políticas cambiarias discriminatorias y el sistema de Bretton Woods era bien conocido por las autoridades españolas. La cuestión fue analizada en un estudio preparado presumiblemente en 1947 por el subdirector del Servicio de Estudios del Banco de España, Germán Bernácer, sobre el funcionamiento del FMI¹⁰³. Bernácer evidenciaba las dificultades que encontraban los países deficitarios a la hora de realizar las devaluaciones y de reajustar sus balanzas de pagos. También analizaba los problemas ligados a los controles de capital, albergando serias dudas sobre las posibilidades de que el sistema de Bretton Woods lograra funcionar como estaba planeado y de que se pudieran abandonar los controles de cambio y el bilateralismo¹⁰⁴. Aunque en ningún momento afrontaba la cuestión de una posible admisión de España en el sistema, el prestigioso economista hacía notar que en general las medidas de discriminación comercial y control de cambio infringían el espíritu de Bretton Woods y que la única medida de reajuste consentida era la devaluación.

En repetidas ocasiones, las autoridades españolas declararon que la unificación del cambio era el objetivo de la política monetaria exterior española a largo plazo, pero se resistieron a abandonar el sistema por miedo a los posibles efectos desestabilizadores sobre la balanza de pagos. Un buen ejemplo de la posición española es el discurso pronunciado por Juan Antonio Suanzes en las Cortes el 3 de mayo de 1950¹⁰⁵. En su

100 Research Department Memorandum, «Recent Changes in the Spanish Foreign Exchange System», cit.

101 En las conclusiones del informe se afirmaba al respecto: «The gold and foreign exchange shortage has compelled Spain to cut imports down to bare essentials. According to a study made last year by a private bank, the Banco Urquijo, Spain would need additional imports amounting to \$ 200 million or 612 million gold pesetas a year, during four years, to permit her industry to work at capacity, her agriculture to raise output sufficiently to feed the population, and to create new industries or expand existing ones, in order to restore the pre-civil war standard of living. To raise these resources through her own means, Spain would have to increase exports by 55 per cent, assuming no change in imports. This target would be difficult to reach irrespective of any change in exchange rates, and Spain will, therefore, have great difficulty in solving her long-run economic problems without foreign aid». *Ibid.* También el Banco Federal de Estados Unidos estudió el sistema de cambios múltiples español. Un informe preparado en febrero de 1950 señalaba que la situación española seguía deteriorándose y criticaba el sistema de cambios múltiples. NACP, RG 56, OASIA 70A6232, b. 71, Memorandum from Barbara Hinrichs (Division of Research and Statistics, Board of Governors of the Federal Reserve System), «Review of Foreign Developments: Recent Developments in the Spanish Economy», February 14, 1950.

102 Una traducción del informe de Thouvenin y Dupont del noviembre de 1950 se encuentra en la SEPI, Archivo Suanzes, R. 660.

103 BBE, Sign. 9/ISA/1/2, Estudio del Servicios de Estudios del Banco de España firmado por Germán Bernácer, «El Fondo Monetario Internacional. Exposición comentada del acuerdo de Bretton Woods», sin fecha (1947?).

104 «Cuando se consideran los ambiciosos objetivos enunciados en el art. I del Acuerdo [de Bretton Woods] y los medios de que el Fondo dispone para realizarlo, se advierte que aquellos son demasiados vastos o estos insuficientemente amplios. Por mucho que el Fondo lograra facilitar los cambios internacionales, si las condiciones que espontáneamente se produzcan son poco favorables para un activo intercambio, de poco servirá la existencia de este mecanismo internacional y escasamente podrá contribuir a realizar un elevado nivel de ocupación ni apenas ninguno de los demás fines enunciados. Es el éxito del Fondo el que depende de que los países logren un alto nivel de progreso. Si tienen que luchar con dificultades y problemas como los que se ofrecen en perspectiva fatalmente acudirán, con el Fondo o sin él, a medidas restrictivas del comercio internacional, que estimen adecuadas para su defensa económica, y entonces el mecanismo ideado para fomentar ese comercio resultará un órgano inútil. [...] Si agobiados por la falta de divisas la mayoría de los países se ven forzados a tomar medidas contra la importación, si la carestía de artículos de consumo las induce a mantener o introducir racionamientos, los controles de cambio, las discriminaciones, o sistemas preferenciales, buscando los países con los cuales puede haber compensación, los tratados bilaterales, todo lo que el Fondo se propone evitar, será la norma que se imponga, a pesar del Acuerdo de Bretton Woods». (*Ibid.*) Es interesante destacar que las previsiones de Bernácer se demostraron inexactas en lo que concernía a los países europeos, que a partir de 1948, gracias a las ayudas del Plan Marshall, empezaron el proceso de transición al multilateralismo, pero fueron correctas respecto a la situación de España.

105 Suanzes (1950). El discurso es analizado también en Ballester (1993), pp. 247-249.

intervención, el ministro de Industria y Comercio, aunque amparaba la intervención estatal en la economía con gran despliegue de retórica franquista, admitía públicamente los defectos del sistema de cambios múltiples, defendiendo su adopción como una medida transitoria frente a la imposibilidad de establecer el nivel correcto de devaluación y el riesgo de inflación. Suanzes confirmaba el objetivo de la unificación del cambio, pero lo subordinaba al saneamiento previo de la economía, lo que *de facto* significaba aplazar indefinidamente el abandono de los cambios múltiples:

«El método [de cambios especiales] ¿se estima bueno? No, no se estima bueno y tiene múltiples inconvenientes perfectamente reconocidos. Se considera solución transitoria, técnicamente irremplazable, de mal menor. Una vez más la Administración echa sobre sus espaldas la ingente tarea de analizar y discriminar. Es duro, desde luego, pero mucho menos duro que podría ser fijar un cambio arbitrario, sin base técnica suficiente, y quedarse a la espera de conocer las consecuencias.

¿Y permanente? Dios no lo permita, y ojalá su duración sea tan corta como sea posible.

Cuando la economía nacional vaya paulatinamente saneándose; a medida que al campo y a la industria pueda irseles facilitando materias primas y utillaje en cantidad suficiente; cuando las condiciones meteorológicas sean por lo menos normales; cuando las producciones y rendimientos vayan alcanzando su nivel, puede asegurarse que las diferencias de precios entre los distintos productos irán corrigiéndose hasta guardar una normal correlación con los existentes en el extranjero, porque las circunstancias podrán entonces, en su escala, ser parecidas a las de estos [...].

El saneamiento deberá anteceder a la estabilización de los cambios. Lo contrario podría producir, como ya he dicho, resultados absolutamente opuestos a los que se persiguen.»¹⁰⁶

En la práctica, el reajuste de los precios internos según la teoría de Suanzes se demostró imposible, y todo el período estuvo caracterizado por el fenómeno de la inflación, que hizo perder competitividad a los productos españoles en los mercados internacionales¹⁰⁷.

La posición del régimen respecto al sistema de cambios múltiples quedó reflejada en el «Informe sobre los problemas que plantea el cambio de la coyuntura en el comercio mundial», preparado en marzo de 1951 por el Consejo de Economía Nacional¹⁰⁸. En este estudio, el consejo reconocía abiertamente el fracaso de la política comercial española y la necesidad de una revisión de las medidas adoptadas en 1948 y 1949:

«Esas medidas han desajustado los cambios y alterado artificiosamente las bases normales de cada sector exportador, han fomentado el encarecimiento interior (precios, circulación fiduciaria, etc.) han suprimido todo estímulo al exportador para sujetar sus costes. Como resultado final de todo ello, la realidad es que el IEME dispone cada día de menos divisas.»

106 *Ibid.*, pp. 61 y 62.

107 Véase Maluquer de Motes (2013), pp. 75 y ss.

108 AMEC, Consejo de Economía Nacional, c. 48385, informe del Consejo de Economía Nacional, «Informe sobre los problemas que plantea el cambio de la coyuntura en el comercio mundial», 14 de marzo de 1951.

Desde una posición de intervencionismo y nacionalismo, el Consejo de Economía Nacional planteaba la necesidad de una «transformación» de la política económica exterior, que incluyese la unificación de los cambios y la devaluación de la peseta, además de medidas no ortodoxas para asegurar un mejor abastecimiento:

«La transformación del sistema actual de intervención del comercio exterior debe realizarse en forma progresiva, pero rápida, en lo que afecta a los aspectos siguientes:

- a) Reducir primero y unificar después de los tipos de cambio.
- b) Suprimir el sistema de operaciones especiales [...] en atención a que si se estudian todos sus efectos y repercusiones son muy superiores los perjuicios que irrogan al interés nacional que las ventajas que pueden presentar. [...]
- c) Imprimir al conjunto de normas que regulan el comercio exterior de las siguientes características: claridad, sencillez, publicidad y, en lo posible, estabilidad [...].
- d) Reorganizar y simplificar los métodos administrativos siguiendo normas más flexibles y comerciales.»¹⁰⁹

El informe del Consejo de Economía Nacional confirma que el fracaso de las medidas de 1948 y 1949 fue reconocido muy pronto hasta por los sectores más adversos al liberalismo dentro del régimen de Franco. A pesar de esto, el Ministerio de Comercio continuó hasta 1956 subordinando la unificación del cambio y la devaluación de la peseta al previo saneamiento de la economía y al equilibrio de la balanza de pagos. Esta idea demostró ser desastrosa, al crear un círculo vicioso que retrasaría el crecimiento de la economía española y condenaría al país a una situación de estanflación¹¹⁰.

Hasta 1959 España continuaría comerciando sobre base bilateral, utilizando un complejo régimen de licencias a la importación y exportación, manipulando el tipo de cambio y limitando las inversiones extranjeras. El país quedaría excluido de las organizaciones de cooperación económica internacional y al margen del proceso de transición hacia un sistema multilateral emprendido por los otros países europeos. El nivel de PIB per cápita español de 1929 (cuando se registró el máximo del período anterior a la Guerra Civil) se recuperaría solo en 1955; en cambio, los otros países de Europa occidental, de media, alcanzarían el nivel de PIB per cápita prebélico (de 1938) en 1950¹¹¹. Mientras que el resto de Europa entraba en la «edad de oro del capitalis-

109 *Ibíd.*; subrayado en el texto original. Sin embargo, es interesante señalar que las otras cuatro medidas planteadas por el Consejo de Economía Nacional eran de tipo no ortodoxo y revelaban su preferencia por asegurar el abastecimiento a través de la intervención del Estado: «e) Estudiar las conveniencias de hacer un *stock* de nuestros productos principales de exportación y en especial de los de interés castrense [...]. f) Eliminar o imponer sanciones ejemplares a la burocracia oficial que intervenga en operaciones de importación en las que no se siga la norma elemental de adquirir los productos en tiempo y a los precios mínimos del mercado para cada calidad, o que haga posible la entrada o salida de mercancías en forma ilícita o la simulación de una u otra operación. g) Utilizar las divisas disponibles con arreglo a las exigencias del interés nacional para la importación de los productos más esenciales. h) Establecer las medidas de política financiera para reducir la propensión a importar artículos de lujo o de importancia secundaria, frenar la inflación y aplicar con un criterio riguroso de productividad los créditos exteriores actuales y futuros».

110 El término se refiere a la situación combinada de bajo crecimiento económico e inflación sostenida. Sobre la situación española, véanse Lieberman (1995), pp. 49 y 50, y Prados de la Escosura, Rosés y Sanz-Villarroya (2012), pp. 47 y ss.

111 Prados de la Escosura, Rosés y Sanz-Villarroya (2012), p. 48. Para una comparación entre el crecimiento español y el de las naciones más avanzadas de Europa y Estados Unidos, véase también Prados de la Escosura (2003), pp. 170-182.

mo»¹¹², caracterizada por una muy alta tasa de crecimiento y un aumento del nivel de vida de la población como nunca antes se había experimentado, la población española seguiría condenada al hambre y a la pobreza¹¹³.

112 La definición es de Maddison (1982), p. 126.

113 Sobre las diferencias en los ritmos de crecimiento entre España y los otros países de Europa occidental, véase Catalan (1993).

3 Los Pactos de Madrid y el acercamiento a las organizaciones de cooperación económica europea (1951-1955)

Con el inicio de la Guerra Fría en 1947, el orden internacional construido al final de la Segunda Guerra Mundial, basado en la cooperación entre los tres grandes países vencedores, entró precozmente en crisis. Una vez que se hicieron patentes las tensiones entre Estados Unidos y la URSS, desaparecieron los supuestos fundamentales del nuevo orden, del cual las instituciones de Bretton Woods constituían un pilar fundamental. Para Estados Unidos se puso entonces de manifiesto la necesidad de un replanteamiento de su estrategia general en política exterior.

El 12 de marzo de 1947, el presidente de Estados Unidos enunciaba ante el Congreso la Doctrina Truman de contención (*containment*). En el discurso, considerado por muchos historiadores como el inicio de la Guerra Fría, Estados Unidos se comprometía «to help free peoples to maintain their free institutions and their national integrity against aggressive movements that seek to impose upon them totalitarian regimes», brindando asistencia política, militar y económica a todas las naciones democráticas bajo amenaza¹. Se trataba de una reorientación de la política exterior, que pasaba de la posición habitual de no injerencia en los conflictos regionales que no afectasen directamente a Estados Unidos, a una posición de posible intervención para contener la expansión de la influencia soviética. La Doctrina Truman constituyó uno de los tres pilares —el ideológico— sobre los cuales los norteamericanos construyeron en los años siguientes el bloque occidental contra la Unión Soviética; otro pilar, de tipo defensivo, fue el Pacto Atlántico firmado el 4 de abril de 1949, mientras que el Plan Marshall constituyó el pilar económico.

El 5 de junio de 1947, el secretario de Estado Marshall, en un discurso en la Universidad de Harvard, anunciaba un plan de ayuda masiva a Europa, con el objetivo declarado de reconstruir no solo el sistema económico, sino también la entera sociedad de Europa occidental. El Plan Marshall pretendía consolidar el bloque antisoviético, de conformidad con los valores y objetivos de Estados Unidos². A través del plan, entre 1948 y 1951 los estadounidenses traspasaron a Europa unos 13.000 millones de dólares para comprar alimentos y, sobre todo, para adquirir bienes de capital, lo que alivió los problemas de las balanzas de pago europeas y dio impulso a la reconstrucción. El plan suponía reconocer que los recursos del BM no eran suficientes para ayudar a Europa a superar las enormes dificultades por las que estaba pasando. Era necesaria una ayuda extraordinaria para poner remedio a la situación de escasez de dólares (*dollar gap*) existente, facilitar la recuperación de la economía y consolidar las democracias desde una perspectiva anticomunista. El Plan Marshall acabó así por cumplir con la función de reconstrucción económica de Europa que en principio el acuerdo de Bretton Woods había asignado al BM.

En el mismo período, el FMI también encontró serias dificultades para cumplir con sus funciones. En teoría, los acuerdos de Bretton Woods habían previsto un período de transición de cinco años (a partir de 1947), después del cual los países habrían tenido que declarar la convertibilidad de sus monedas para las transacciones de cuenta corriente³. En la práctica, las predicciones realizadas en 1944 demostraron ser tan excesivamente

1 El texto íntegro del discurso de Truman está disponible en la Red en el siguiente enlace de la Universidad de Yale: avalon.law.yale.edu/20th_century/trudoc.asp [consultado el 10.11.2013].

2 Un análisis de la importancia del Plan Marshall en el contexto de la estrategia de *containment*, en Di Nolfo (1994), pp. 688-720.

3 El artículo VIII del Convenio Constitutivo del FMI prohibía a sus miembros restringir las operaciones de cuenta corriente sin autorización, mientras que el artículo XIV concedía a los Gobiernos un plazo de cinco años (desde 1947) para restablecer la convertibilidad de las partidas corrientes y reducir las restricciones monetarias y aduaneras que obstaculizaban el comercio.

optimistas que el período de transición se prolongó hasta finales de los años cincuenta. En el verano de 1947, el fallido intento de restablecer la convertibilidad de la libra por parte de Reino Unido demostró claramente que la esperanza de una rápida transición al multilateralismo era ilusoria y obligó al Gobierno de Estados Unidos a reconsiderar el problema desde la óptica de los nuevos objetivos de su política exterior. Washington aceptó que los europeos siguieran una política de discriminación contra las importaciones norteamericanas para dar prioridad a la reconstrucción económica y a la consolidación de sus democracias, aunque esto significara retrasar la entrada en funcionamiento del sistema monetario de Bretton Woods.

Como han señalado Eichengreen y Kenen, la flexibilidad con que se aplicaron las reglas de Bretton Woods fue beneficiosa y permitió al sistema adaptarse a las dificultades, infravaloradas en 1944, a las que Europa occidental se enfrentó después de la guerra⁴. Sin embargo, el precio que pagar por esta flexibilidad fue la reducción del papel y las funciones del FMI. Después de un comienzo prometedor en 1946 y 1947, el papel del Fondo fue casi insignificante hasta 1956, e incluso posteriormente funcionó de manera muy diferente a como se había planeado. La transición a la convertibilidad de los países europeos se produjo en gran medida fuera del FMI, en el ámbito de las instituciones de cooperación regional creadas a partir del Plan Marshall. La decisión del Fondo de no conceder préstamos a los países beneficiarios del Plan Marshall, así como la actitud de Estados Unidos, que exigió que se establecieran criterios de condicionalidad para los préstamos, fueron los factores principales que contribuyeron a restringir fuertemente el acceso de los países miembros a los recursos del FMI⁵. En el período entre abril de 1948 y abril de 1956, el FMI otorgó asistencia financiera por un total de 755 millones de dólares, frente a los 606 millones de dólares en préstamos que se habían otorgado solo en el primer año de actividad (de marzo de 1947 a abril de 1948)⁶. Esta cifra nos da una idea de la situación de «casi completa parálisis» (así la definió el consejero general del FMI, Joseph Gold⁷) en la que se encontraba el Fondo a principio de los años cincuenta.

En definitiva, la Guerra Fría fue el condicionante principal de la política económica de Estados Unidos hacia Europa a partir de 1947. El deseo y la necesidad de asegurarse la alianza de los países de Europa occidental frente a la amenaza soviética llevaron a Washington a ayudar directamente, a través del Plan Marshall, a los europeos. El sistema construido al final de la Segunda Guerra Mundial alrededor de la ONU y de las instituciones de Bretton Woods fue así relegado por un sistema paralelo, a la espera de que se dieran las condiciones favorables para que pudiera finalmente implementarse.

3.1 La rehabilitación internacional del régimen de Franco

La evolución de la política de Estados Unidos hacia Europa tuvo importantes repercusiones también sobre la posición internacional de España. La historiografía ha señalado unánimemente cómo la Guerra Fría fue el principal factor que facilitó el proceso de rehabilitación del régimen de Franco. A los pocos meses de la retirada de los embajadores, comenzó a elaborarse en Washington una nueva política hacia España, por la importancia estratégica de la península Ibérica en la nueva situación internacional. En diciembre de 1947 se presentaba al National Security Council un documento (NSC 3), realizado por George Kennan, en el que se criticaba la política de aislamiento seguida hasta entonces, que había acabado por reforzar al régimen de Franco⁸. En el documento se abogaba por

4 Eichengreen y Kenen (1994), pp. 15-21.

5 Pressnell (1997), pp. 228-233.

6 *Ibid.*, p. 234.

7 Cit. en Pressnell (1997), p. 229.

8 Policy Planning Staff Paper, «U.S. Policy Toward Spain», October 24, 1947, cit.

una normalización de las relaciones económicas y políticas con Madrid y la inclusión de España en los nuevos organismos internacionales.

El NSC 3 fue aprobado en enero de 1948 por el presidente Truman, pero su implementación tardó en producirse a causa de las fuertes resistencias existentes en el Departamento de Estado y en la misma Presidencia. Por un cierto tiempo, los responsables de la política exterior de Estados Unidos se debatieron entre la voluntad de proceder a la normalización de las relaciones con España y la idea de que políticamente era imposible acercarse a una dictadura como la de Franco. A la sincera repugnancia hacia un régimen de origen fascista se unían consideraciones de tipo político que desaconsejaban un acercamiento a España: las presiones internas de la opinión pública americana, donde todavía perduraba el recuerdo de las atrocidades de la Guerra Civil, el temor a una posible instrumentalización del asunto por parte de la URSS y, finalmente, la preocupación por la reacción de los principales países de Europa occidental. Dividido sobre qué política seguir, el Departamento de Estado adoptó una interpretación restrictiva del cambio de política y subordinó el proceso de normalización y reintegración de España en la comunidad internacional a la realización de cambios en el ámbito político y económico y al respeto de los principios de la ONU⁹. Esta estrategia evitaba el descrédito de la política exterior norteamericana, aunque acabó retrasando los objetivos que Estados Unidos se había marcado para España. Como hemos comentado en el capítulo anterior, mientras que Washington subordinaba la normalización de las relaciones con Madrid a la adopción de medidas de liberalización política y económica, el régimen de Franco —por mucho que desease obtener préstamos y verse rehabilitado en la arena internacional— no estaba dispuesto a aceptar ninguna condicionalidad de tipo político.

A partir de 1947 los responsables de la política exterior norteamericana fueron aceptando progresivamente la persistencia del régimen y empezaron a considerar su utilidad para la defensa de Europa occidental frente a la amenaza soviética. El régimen de Franco pasó a ser valorado por Washington sobre todo por su indudable carácter anticomunista y por el temor a que una eventual sustitución del dictador pudiese acabar provocando una expansión de la influencia comunista en la península Ibérica. España continuó siendo clasificada como un Estado autoritario, y todavía en febrero de 1953, pocos meses antes de la firma de los Pactos de Madrid, un documento *top secret* del Departamento de Estado definía el país como «a totalitarian state»¹⁰. Sin embargo, el carácter no democrático del franquismo pasó a un segundo plano, frente a las exigencias impuestas por la Guerra Fría¹¹.

El 4 de noviembre de 1950, la Asamblea General de la ONU votaba a favor de una propuesta presentada por varios países latinoamericanos para anular los artículos de la resolución de 1946 relativos a la admisión de España en los organismos especializados de la ONU y a la retirada de los embajadores. Aunque no se modificaban ni el preámbulo sobre la afinidad del régimen con el fascismo ni la parte relativa a la exclusión de la ONU, la resolución significaba el reconocimiento del nuevo clima internacional y el fracaso de la estrategia de 1946 para forzar la transición a la democracia en España. En diciembre, Truman nombraba a Stanton Griffis nuevo embajador en Madrid, al mismo tiempo que volvían a España los embajadores de los otros países.

⁹ FRUS, 1948, vol. III, pp. 1041-1045, Policy Statement by the Department of State on Spain, July 26, 1948.

¹⁰ NACP, RG 59, Lot Files 59D108, b. 9, Top secret memorandum (no firmado), «Spain», February 11, 1953. En un estudio del National Security Council de marzo de 1954, España era definida como un «authoritarian state». NACP, RG 59, Lot Files 59D108, b. 11, Top secret memorandum, «NSC Staff Study on U.S. Policy toward Spain», March 30, 1954.

¹¹ Como ha señalado Florentino Portero, en el nuevo escenario de la Guerra Fría «el elemento comunista comenzaba a pesar más en la elaboración de la política hacia España que el pecado original fascista del régimen de Franco o el deseo de dar una coherencia democrática a la nueva comunidad internacional nacida de la guerra» [Portero (1989), p. 265].

Para el régimen de Franco se acababan los años más duros del aislamiento político internacional. Desde finales de 1946, el objetivo fundamental de la política exterior española había sido romper el «cerco internacional». Esta esperanza parecía por fin concretarse. El Ministerio de Asuntos Exteriores quiso aprovechar inmediatamente la oportunidad que le brindaba la retirada del veto. A pesar del carácter fundamentalmente técnico de las agencias especializadas, la admisión en estos organismos fue considerada como un paso útil para consolidar la presencia política internacional del país y avanzar hacia el objetivo de la plena reinserción de España en la comunidad internacional. El Gobierno de Franco se activó muy rápidamente para solicitar la admisión en el mayor número de organismos internacionales¹². A finales de 1952 España era ya miembro de numerosas agencias técnicas de la ONU: la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI), la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), la Unión Postal Universal (UPU), la Organización Meteorológica Mundial (OMM), la Organización Mundial de la Salud (OMS), la Unión Internacional de Telecomunicación (UIT) y la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO). Más allá del éxito aparente, en la práctica la participación en los organismos internacionales fue fuente de un número importante de dificultades, que derivaron principalmente de la improvisación con la que se llevó a cabo la operación y de los problemas presupuestarios que resultaron de la admisión¹³.

La retirada del veto al ingreso de España en los organismos técnicos de la ONU significó también la remoción del principal obstáculo formal que había impedido la admisión de España en el FMI en la posguerra. En el ámbito de la estrategia tendente a impulsar la participación de España en el mayor número de organismos internacionales, dentro del Gobierno franquista también se estudió la cuestión de la admisión de España en el FMI¹⁴. A finales de noviembre, el subsecretario de Economía Exterior y Comercio, Tomás Suñer Ferrer, fue enviado en misión a Washington. El objetivo principal de la misión de Suñer era discutir los detalles del préstamo del *Eximbank* de 62,5 millones de dólares que el Congreso de Estados Unidos había concedido a España en agosto de aquel año¹⁵. Sin embargo, entre las instrucciones recibidas estaba también la de «estudiar y preparar el ingreso en los organismos técnicos de la ONU y especialmente el Fondo Monetario Internacional, Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento»¹⁶. El viaje se reveló particularmente difícil y se prolongó más allá de lo previsto, no solo porque Suñer comprobó la indisposición de las autoridades norteamericanas a conceder préstamos en

12 Con la retirada del veto de la ONU, dentro del Gobierno de Franco se abrió un debate sobre los organismos técnicos de la ONU. Inmediatamente, el ministro de Asuntos Exteriores, Martín Artajo, solicitó que se le enviara toda la información disponible sobre el asunto. Siguiendo las instrucciones recibidas, la Subsecretaría de Economía Exterior y Comercio preparó un memorándum en el que se describía cada una de las agencias especializadas de la ONU. AMAE, R. 5892, exp. 10, nota de la Dirección General de Política Económica de la Subsecretaría de Economía Exterior y Comercio, «Los organismos técnicos de la ONU», 9 de noviembre de 1950.

13 Las dificultades españolas derivaron principalmente de dos causas. Primero, debido a la escasez de divisas, España tuvo serios problemas presupuestarios para hacer frente a las obligaciones financieras que conllevaba la integración en los organismos internacionales y acumuló una deuda importante a principios de los años cincuenta. Segundo, la grave descoordinación entre los ministerios para la gestión de la participación española en las distintas organizaciones acabó privando de eficacia a la acción española. Como consecuencia, la participación en los organismos internacionales no consiguió transmitir a escala internacional la imagen de un país responsable y capaz de hacer frente a sus obligaciones financieras [Sánchez González (2011)].

14 Desde Washington, el agregado de Economía Exterior y Comercio, Javier Elorza, envió a Madrid una copia de los estatutos del FMI y comentó: «Existe la posibilidad de que el Gobierno español decida la presentación de la correspondiente solicitud de entrada en las instituciones gemelas de Bretton Woods, Fondo Monetario Internacional y Banco Internacional de Reconstrucción». AMAE, R. 5908, exp. 1, nota de F. J. Elorza para el subsecretario de Economía Exterior y Comercio, «Admisión de España como miembro participante de las distintas agencias técnicas especializadas adscritas a las Naciones Unidas», 17 de noviembre de 1950.

15 Sobre el préstamo del *Eximbank*, al que hemos aludido en el capítulo anterior, véase Viñas (2003), pp. 85-90 y 133-142.

16 AMAE, R. 10077, exp. 26, carta de T. Suñer a J. A. Suanzes, 30 de noviembre de 1950.

las condiciones y para los proyectos solicitados, sino también porque se enfrentó al obstruccionismo del embajador Lequerica¹⁷.

Desde Washington, Suñer escribió varias cartas a Suanzes, informándole periódicamente del curso de las negociaciones y de las dificultades encontradas. El 11 de diciembre de 1950 le envió una nota sobre «Compromisos y ventajas para España como participante del Fondo Monetario Internacional y del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento»¹⁸. La nota contenía un análisis de las obligaciones y los beneficios de una eventual admisión de España en el FMI. Las obligaciones —las principales de las cuales eran el pago de una cuota en oro y la fijación de la paridad de la peseta respecto al dólar— no eran consideradas excesivas y podía esperarse que España consiguiera beneficiarse de la gran flexibilidad ya demostrada por el FMI hacia otros países. En cuanto a los beneficios, Suñer los dividía en dos categorías principales, los políticos y los económicos:

«Ventajas para España.

Políticas:

- 1.– Participar en el mayor número de organismos de carácter internacional.
- 2.– Las relaciones hispano-americanas, en su aspecto económico, han de encauzarse a través del *National Advisory Council*, entidad integrada por destacados personajes de la vida norteamericana, política y financiera, que al propio tiempo forman parte del Fondo y del Banco. Esta circunstancia nos permitiría mantener estrecho contacto con ellos.

Económicas:

- 1.– Con objeto de reajustar las balanzas de pago, se permite el acceso, mediante determinadas garantías, a los recursos del Fondo.
- 2.– Se reconoce igualmente el derecho de los miembros a adquirir moneda de otro país asociado, mediante entrega de oro o contra la divisa del comprador; en este último caso las operaciones habrán de guardar proporción con la cuantía de su cuota.»

En la carta que acompañaba la nota, Suñer tomaba una posición claramente favorable a una petición de ingreso por parte de España:

«A mi juicio y a pesar de las obligaciones que se contraen en relación con la estabilidad monetaria y problemas conexos, creo que nuestro ingreso en el Fondo sería de gran utilidad. Allí están personas muy destacadas en la economía norteamericana y el contacto con ellas habría de sernos muy útil pensando en programas de ayuda para años sucesivos. Hoy no tenemos un enlace directo con esos hombres que serían nuestros más eficaces defensores si sintieran simpatía hacia nosotros. Habrá que ir pensando en el hombre que pudiera estar aquí con carácter permanente para representarnos en el Fondo y en el Banco. Tanto Llera como Alba me parecen muy indicados salvo que quisiera buscarse una persona entre los elementos bancarios.»¹⁹

17 En sus cartas, Suñer criticó la política de *lobbying* que estaba llevando a cabo Lequerica desde Washington, y cuestionó el papel del abogado Clark, que colaboraba con la embajada. La correspondencia enviada por Suñer durante su misión a Washington se conserva en AMAE, R. 10077, exp. 26, carp. «1947-1951: Varios - Cuestiones económicas hispano-norteamericanas». Sobre la acción diplomática llevada a cabo por Lequerica a través de un heterogéneo conjunto de intereses favorables a España, que se conoce como el *Spanish Lobby*, y sobre su importancia en la definición de la política de Estados Unidos hacia España, véanse Viñas (2003), pp. 57-65, y Termis Soto (2005), pp. 27-33.

18 SEPI, Archivo Suanzes, doc. 828, nota de T. Suñer, «Compromisos y ventajas para España como participante del Fondo Monetario Internacional y del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento», 11 de diciembre de 1950 (doc. anexo a la carta a Suanzes del 11 de diciembre) (véase *infra*). La cita que sigue viene de esta nota.

19 SEPI, Archivo Suanzes, doc. 827, carta de T. Suñer a J. A. Suanzes, 11 de diciembre de 1950.

En las conclusiones a su carta, Suñer pedía una autorización oficial para presentar petición de admisión de España en el FMI:

«Tengo todo preparado para hacer la gestión oficial de ingreso en el Fondo. Si después de revisar la nota adjunta considera que puedo poner en marcha la gestión, le ruego me telegrafe a la Oficina Comercial diciendo simplemente «conforme con el apartado numero 2 carta día 11.»²⁰

Probablemente, la autorización por parte de Suanzes no debió de llegar, ya que, al parecer, no hubo ninguna petición directa de ingreso por parte de España. En sus visitas al Departamento de Estado, Suñer se limitó a hacer algunas breves referencias al interés español en el FMI y contactó con el director ejecutivo de Brasil en el Fondo, Octavio Paranaqua²¹. En vísperas de la visita del subsecretario español al Departamento del Tesoro, los responsables de dicho departamento consideraron muy probable que los españoles sacaran el tema y, al no estar clara la posición del Departamento de Estado, recomendaron una respuesta evasiva, que hiciera hincapié en la incompatibilidad del sistema de tipos de cambio múltiples con la asociación a las instituciones de Bretton Woods. Sin embargo, en la conversación con el *Assistant Secretary* Martin del 11 de diciembre, Suñer no mencionó de ninguna manera el tema²².

Es interesante destacar que las principales ventajas de la admisión en las instituciones de Bretton Woods, que Suñer indicaba en su informe, eran de tipo político. Efectivamente, en noviembre de 1950 las ventajas económicas de una admisión en el FMI no parecían muy relevantes a los españoles. Como ya hemos mencionado, el Fondo no estaba funcionando como se había planeado y, en ausencia del restablecimiento de la convertibilidad de las principales monedas europeas, había quedado en una posición marginal con una función de tipo prevalentemente informativo. Por otra parte, si el beneficio económico neto no era relevante, el coste de la admisión sí que lo era para España. A menos que no se aplicara un tratamiento de favor, España tendría que abonar el 25 % de la cuota asignada en oro y esto suponía un grave problema para el IEME. En 1950, las autoridades españolas disponían de 84,34 millones de dólares²³, de los cuales 45 millones de dólares en oro estaban comprometidos como garantía de los préstamos de los bancos privados americanos de marzo de 1950. En esta situación, las autoridades españolas adoptaron una política de congelación del oro a su disposición, que permaneció más o menos constante hasta 1955²⁴. A las dificultades que representaba el pago de la cuota en oro había que añadir los problemas derivados de la obligación de corregir el sistema de tipos de cambio múltiples. Como ya hemos comentado en el segundo capítulo, los responsables de la política económica española reconocieron en teoría la necesidad de proceder a la unificación del cambio, pero en la práctica fueron extremadamente reacios, hasta mitad de los años cincuenta, a abandonar el sistema de cambios múltiples.

A principios de la década de los años cincuenta, la situación económica española era pésima: en enero de 1950 se había acabado la ayuda argentina y en el país existía una gran escasez de bienes esenciales. Las dificultades que España estaba encontrando para obtener los préstamos del *Eximbank* parecían indicar que era necesario mejorar las

20 *Ibíd.*

21 NACP, RG 56, OASIA 67A1804, b. 24, Office Memorandum from Donald W. Curtis to the Assistant Secretary Martin, «Your appointment for Monday (December 11) with Suñer, Spanish Under-secretary of Economic Affairs», December 8, 1950.

22 En el margen del memorándum del Departamento del Tesoro del 8 de diciembre, el *Assistant Secretary* Martin escribió a mano el resultado de la conversación con Suñer: «Saw him this morning and he did not raise anything at all». *Ibíd.*

23 Martínez Ruiz (2003), pp. 118 y 119.

24 *Ibíd.*

relaciones con Estados Unidos, y desde esta óptica Suñer sugirió valorar la cuestión de la admisión en el FMI. En este sentido, la principal ventaja que España podía esperar de la admisión en el FMI era política. Para las autoridades españolas, la admisión constituía sobre todo una buena ocasión para estrechar vínculos con los responsables de la política económica estadounidense (que Suñer identificaba con el *National Advisory Council*²⁵) y dar un paso más hacia la rehabilitación internacional del país.

El memorándum de Suñer es uno de los últimos testimonios del interés español hacia el FMI hasta 1957. A partir de 1951, con el inicio de las negociaciones para los Pactos de Madrid, los beneficios de tipo político ligados a la admisión en el FMI perdieron relevancia. El régimen de Franco mostraría desde entonces una clara preferencia hacia el reforzamiento de la relación bilateral con Estados Unidos, dejando en un plano secundario la cuestión de la integración en los organismos de Bretton Woods. Para justificar esta afirmación, hay que hacer referencia a la evolución de la política estadounidense a partir de 1950.

3.2 El FMI, los Pactos de Madrid y la ayuda norteamericana

El estallido de la guerra de Corea en 1950 aumentó el valor estratégico de la Península frente a la posibilidad de un ataque soviético. En aquel año, mientras se acercaba el fin del Plan Marshall, Estados Unidos pasó de una estrategia hacia Europa predominantemente político-económica a una político-militar²⁶. El nuevo enfoque estratégico, que consideraba más probable un ataque soviético, sirvió como justificación para el aumento de la presencia militar estadounidense en Europa, el rearme de Alemania y, en especial, la creación de la OTAN. También significó un cambio importante en la política norteamericana hacia España.

En junio de 1950, el *Joint Chiefs of Staff* presentaba al *National Security Council* un memorándum —el NSC 72— sobre la política de Estados Unidos en España²⁷. El memorándum constataba la insatisfacción por la lentitud con la que se estaba produciendo el proceso de normalización de las relaciones con España y sostenía que era de extrema importancia asegurarse la alianza de Franco en caso de guerra con la URSS, ya que la península Ibérica iba a constituir el último baluarte contra la avanzada soviética en caso de una invasión de la Europa continental. El 2 de febrero de 1951, Truman aprobó una versión revisada del memorándum (NSC 72/4), fruto del compromiso entre las distintas posiciones del Departamento de Estado y del Departamento de Defensa²⁸. En la resolución se afirmaba que el objetivo último de la política de Estados Unidos hacia España era la pronta incorporación del país a la OTAN, aunque se reconocía que este objetivo no era políticamente viable por el momento, a causa de la oposición de los otros países del bloque occidental. Mientras tanto, y sin renunciar al objetivo último, se autorizaba la negociación de acuerdos de seguridad de tipo bilateral con España para el uso de bases militares en la Península²⁹.

25 El *National Advisory Council on International Monetary and Financial Problems* (NAC) era un comité interdepartamental del Gobierno de Estados Unidos, constituido en 1945 con el objetivo de coordinar las relaciones con las instituciones de Bretton Woods. Durante la presidencia de Eisenhower las funciones del NAC fueron ampliadas a toda la política económica exterior de Estados Unidos.

26 En abril de 1950, la resolución n. 68 del *National Security Council* señalaba la amenaza militar que representaba la Unión Soviética (en posesión de la bomba atómica desde agosto de 1949) para el mundo occidental y resaltaba la necesidad de un mayor compromiso militar. Di Nolfo (1994), pp. 782-817.

27 FRUS, 1950, vol. III, pp. 1560-1562, Memorandum by the Chairman of the Joint Chiefs of Staff (Bradley) to the Secretary of Defense (Johnson), May 3, 1950.

28 FRUS, 1951, vol. IV, pp. 789 and 790, Statement of Policy by the National Security Council, «Spain» (NSC72/4), February 1, 1951.

29 Esta estrategia quedó reflejada más claramente en la ulterior modificación de la resolución que tuvo lugar a finales de junio de 1951. FRUS, 1951, vol. IV, pp. 820-822, Statement of Policy Proposed by the National Security Council (NSC72/6), June 27, 1951.

Con la aprobación del documento, las consideraciones militares acabaron prevaleciendo sobre las consideraciones de orden político, que hasta entonces habían desaconsejado un acercamiento demasiado rápido de Estados Unidos al régimen de Franco. Siguiendo los objetivos del NSC 72/4, en marzo de 1951 la Embajada de Estados Unidos se puso en contacto con Franco³⁰, y el 16 de julio el jefe de Operaciones Navales, Forrest Sherman, se entrevistó con el dictador³¹. Desde el principio, los norteamericanos confirmaron la plena disponibilidad española a discutir un acuerdo militar a cambio de ayuda económica y asistencia militar. Para Franco las propuestas americanas representaban la ocasión tan esperada de terminar con el «cerco internacional» y obtener una consistente ayuda económica por parte de Estados Unidos.

Una vez que Washington dispuso de información fiable sobre la situación española³², en abril de 1952 se abrieron oficialmente las negociaciones entre los dos Gobiernos para un acuerdo sobre el uso por parte de Washington de bases militares en territorio español. Como se sabe, las negociaciones se prolongarían más de lo esperado y no acabarían hasta el 26 de septiembre de 1953, cuando se firmaron los Pactos de Madrid. No está entre los objetivos del presente estudio el análisis de un tema tan complejo como este, que ya ha sido objeto de varios estudios³³. Nos limitaremos solo a unas pocas consideraciones que nos servirán para proyectar el cuadro de las relaciones entre Estados Unidos y España a lo largo de los años cincuenta.

Según los acuerdos, que tenían una duración de diez años renovables, España cedía a Estados Unidos los derechos de uso conjunto de ocho bases aéreas y dos navales en su territorio. En este aspecto, el arreglo era particularmente desequilibrado, como ha evidenciado gran parte de la historiografía sobre el tema. Los acuerdos autorizaban a los estadounidenses, en caso de agresión soviética que amenazase a Occidente, a lanzar un ataque ofensivo desde las bases militares españolas simplemente informando al Gobierno español del hecho. Viñas ha señalado que, frente a la cesión de soberanía por parte española, no existió ningún compromiso de reciprocidad por parte americana para defender a España en caso de un ataque contra la Península, no obstante el incremento de vulnerabilidad que suponía la libre disposición de suelo español por los militares norteamericanos³⁴.

Para el Gobierno de España, más que los detalles de los acuerdos militares, lo importante fue el valor político de la alianza con Estados Unidos, interpretada como un aval del régimen y saludada como un éxito de su «política de dignidad». No hay duda de que los pactos representaron un espaldarazo al régimen y abrieron una nueva fase en las relaciones entre Madrid y Washington: España dejaba de ser el *nobody's child* de Europa (tal como la definió el embajador estadounidense en 1951)³⁵ y se transformaba en aliado estratégico de la superpotencia mundial. A pesar de esto, los pactos no significaban la plena rehabilitación del régimen de Franco. Gracias a la alianza con Estados Unidos, y también a la firma del Concordato con la Santa Sede el 27 de agosto de 1953, España ganaba en respetabilidad internacional, pero no conseguía ni una plena integración en Europa occidental ni la participación en la OTAN. En cuanto a la ONU, todavía habría que

30 *Ibid.*, pp. 807-809, Telegram from the Ambassador in Spain (Griffis) to the Secretary of State, March 15, 1951.

31 *Ibid.*, pp. 832-834, Memorandum of Conversation, by the Chief of Naval Operations (Sherman), 16 July 1951.

32 Sobre las dos misiones informativas acerca de la situación militar y económica española enviadas en agosto de 1951 por Estados Unidos, véase Liedtke (1998), pp. 119-135.

33 Sobre los Pactos de Madrid, que requirieron una extensa negociación tanto dentro del Gobierno de Estados Unidos como con los españoles, el estudio clásico es el de Viñas (1981b), que ha sido revisado hace unos diez años (Viñas, 2003). Entre los otros estudios sobre el tema, se señalan también: Marquina Barrio (1986), pp. 375 y ss.; Jarque Íñiguez (1998); Liedtke (1998), pp. 150-213; Escudé (2003); Termis Soto (2005), pp. 37 y ss.

34 Viñas *et al.* (1979), pp. 764 y ss. Véanse también Viñas (1981b), pp. 196 y ss., y Viñas (2003), pp. 209 y ss.

35 FRUS, 1951, vol. IV, pp. 814-816, Letter from the Ambassador in Spain (Griffis) to the Secretary of State, April 24, 1951.

esperar hasta diciembre de 1955 para que la Asamblea General votara la admisión de España, junto a otros 15 nuevos países.

A cambio de las bases, Estados Unidos se comprometía a conceder asistencia por un total de 465 millones de dólares a repartirse en un período cuatrienal. De manera informal, los americanos hicieron saber al Gobierno español que, de los 465 millones de dólares, se destinarían 350 millones para suministros bélicos y ayuda a la defensa y solo 115 millones para ayuda económica y asistencia técnica³⁶. La ayuda estaba condicionada, además, a la aprobación del Congreso de Estados Unidos, lo que sería causa de un continuo tira y afloja entre Washington y Madrid. Al final, según las estimaciones más recientes³⁷, sin considerar la ayuda militar pero incluyendo en la ayuda económica también los préstamos y la venta de bienes norteamericanos contra pesetas, entre 1950 y 1963 España recibió un total de 1.310,6 millones de dólares. Se trató de una cifra mucho más alta que la prevista en el acuerdo de 1953, que, sin embargo, para el período 1953-1963 supuso poco menos del 1 % del PIB³⁸.

Aunque hay unanimidad en considerar esta ayuda como escasa (sobre todo, en comparación con las ayudas recibidas por los otros países europeos a través del Plan Marshall), el debate historiográfico está abierto en lo que concierne a su impacto sobre la economía española. Ante todo, hay que tener en cuenta un dato: en el período 1952-1958 la tasa de crecimiento del PIB per cápita español fue del 4,4 %, con un resultado mucho mejor que en el período 1939-1951, en que se registró una tasa del 2,1 %³⁹. A este respecto, la mayoría de los estudiosos ha evidenciado que la ayuda americana, a pesar de haber sido limitada, tuvo un impacto directo considerable a través de la importación de bienes esenciales, que permitieron la dilatación de los cuellos de botella que impedían el crecimiento económico⁴⁰. Otros estudiosos han argumentado que la ayuda tuvo un efecto moderado en la economía española, contribuyendo sobre todo al desahogo de la balanza de pagos⁴¹. En un estudio analítico sobre el tema, Calvo González ha calculado que la ayuda supuso una contribución al crecimiento del PIB español solo del 3,5 % si se considera todo el período 1953-1963, y del 6,5 % si nos concentramos en los años de mayor intensidad de la ayuda, de 1954 a 1958⁴². Si se tiene en cuenta, además, el efecto multiplicador, la contribución de la ayuda al crecimiento del PIB en el período 1954-1958 aumentaría al 10,5 %⁴³. Según esta argumentación, por sí sola la ayuda no bastaría para explicar los buenos resultados de la economía española en los años cincuenta. La tesis propuesta por Calvo González es que la ayuda mejoró la credibilidad del país y contribuyó a la rehabilitación de las expectativas empresariales privadas y, en este sentido, tuvo un impacto indirecto considerable sobre el aumento de las inversiones privadas y de la actividad económica⁴⁴. En la misma línea, la historiografía más reciente ha evidenciado la importancia de la difusión del modelo americano de producción en España, a través del programa estadounidense de ayuda técnica y de los programas culturales y científicos de intercambio educativo⁴⁵. En el próximo capítulo intentaremos verificar la hipótesis de que la alianza

36 FRUS, 1952-1954, vol. VI, pp. 1980-1985, Statement of Policy by the National Security Council (NSC5418/1), «U.S. Policy Toward Spain», June 10, 1954.

37 Calvo González (2002), p. 56.

38 Calvo González (2001), p. 256.

39 Prados de la Escosura, Rosés y Sanz-Villarroya (2012), p. 74.

40 Sardá (1970), pp. 461 y 462; Clavera *et al.* (1978), pp. 253-256; Viñas *et al.* (1979), pp. 793 y ss.; García Delgado (1986), p. 292; Tortella (1998), p. 275.

41 Guirao (1998), pp. 131-133; Barciela *et al.* (2001), pp. 159-161. Martínez Ruiz (2003), pp. 112 y 113, sugiere que la ayuda fue relevante solo en el período 1955-1958.

42 Calvo González (2001), pp. 256-261.

43 *Ibid.*

44 *Ibid.*, pp. 263 y ss., y también Calvo González (2007b).

45 Véanse al respecto: Delgado (2003 y 2005); Puig Raposo y Álvaro Moya (2004); Puig (2005); Álvaro Moya (2011) y (2012), pp. 67 y ss.

con Estados Unidos tuvo un impacto positivo, más allá de la ayuda directa, contribuyendo al cambio de política económica, que se verificó a partir de 1957.

En la literatura sobre la ayuda económica a España se percibe frecuentemente una insuficiente comprensión de los fines para los cuales se concedió. La ayuda fue concedida por Estados Unidos como compensación por el uso de las bases militares y fue entendida como el precio mínimo para asegurarse unas instalaciones indispensables para la seguridad de Europa occidental. Esto no significa que no hubiera también una finalidad de mejora de la situación económica de España, pero esta fue secundaria y en ningún caso comparable con el objetivo de reconstrucción económica que tuvo el Plan Marshall. Desde un punto de vista económico, el principal temor de los estrategas americanos era que la construcción de las bases militares provocara el aumento descontrolado de la inflación, con repercusiones negativas sobre la estabilidad interna de España y el desarrollo de los objetivos de Estados Unidos en la Península. Para Washington la ayuda era instrumental al programa militar y se valoró en la medida en que contribuyó a poner la economía española en condición de absorber el impacto de la actividad militar estadounidense y a mejorar el sistema de infraestructuras (sobre todo, red viaria y ferroviaria) indispensable para el cumplimiento de los objetivos militares.

En efecto, la concesión de la ayuda se basaba en un principio estrictamente utilitarista. Como escribió el secretario de Estado Acheson en un telegrama para el embajador Stanton Griffis de junio de 1951, la ayuda debía entenderse como un «quid pro quo» y debía servir como la principal arma de negociación de Estados Unidos («our chief bargaining weapon») en los contactos con el Gobierno español⁴⁶. Esta visión era coherente con la nueva estrategia de política exterior norteamericana diseñada a partir de la Guerra de Corea, por la cual la ayuda militar a los países de Europa iba a prevalecer ampliamente sobre la ayuda económica. El principio del *quid pro quo* respondía, además, al deseo del Departamento de Estado de minimizar el aspecto de aprobación política hacia la dictadura de Franco. De esta manera, los responsables de la política exterior norteamericana pretendían limitar su compromiso político y económico hacia España, como necesariamente conllevaría la firma de los acuerdos, dejando claro que la alianza con el régimen de Franco era solo un matrimonio de conveniencia impuesto por la difícil situación internacional. La ambigüedad de esta fórmula, que concedía ayuda a Madrid pero sin tener el objetivo prioritario de la rehabilitación de su economía, se haría patente sobre todo a partir de 1956, cuando se acercaba el fin de la ayuda.

En el contexto de la negociación de los acuerdos para la construcción y el uso de las bases militares en España, volvería a surgir la cuestión de la admisión de España en el FMI. Esta vez, la idea partiría del Gobierno de Washington y no de Madrid. En febrero de 1952, en vísperas del comienzo de las negociaciones oficiales, funcionarios de la Embajada de Estados Unidos contactaron con la Subsecretaría de Economía Exterior en el Ministerio de Asuntos Exteriores, para tantear la reacción española a «una posible recomendación de la embajada norteamericana en Madrid, en cuanto a la oportunidad de la entrada de España como miembro del Fondo Monetario y del Banco Internacional de Reconstrucción»⁴⁷. Javier Elorza, en la nota que redactó para dar cuenta de la conversación, señalaba las ya conocidas ventajas y desventajas de tipo económico ligadas a la entrada en el FMI y en el BM:

«La gran ventaja que se derivaría [...] sería la posibilidad de solicitar créditos en buenas condiciones financieras. Los dos inconvenientes principales serían la obligación de depositar una cantidad de oro y divisas, como miembros del Fondo

46 FRUS, 1951, vol. IV, p. 849, Telegram from the Secretary of State (Acheson) to the Embassy in Spain, June 23, 1951.

47 Nota de F. J. Elorza, «Visita de los Sres. White y Leonhardy a la Subsecretaría de Economía Exterior», 16 de febrero de 1952, cit.

Monetario Internacional, y la de corregir nuestro sistema de cambios, de acuerdo con las recomendaciones de los Directivos del Fondo Monetario Internacional.»⁴⁸

De la misma conversación dio cuenta también la embajada americana en un telegrama enviado por el consejero John W. Jones al secretario de Estado⁴⁹. Jones señalaba que la admisión en el FMI era vista favorablemente por parte de un sector del régimen, que identificaba de un modo un tanto vago como «those spanish officials opposed to autarchic tendencies»⁵⁰. En los comentarios finales, Jones revelaba los motivos del interés americano en una eventual entrada de España en las instituciones de Bretton Woods:

«1) Span[ish] members[hip] in IBRD and IMF logical step progressive orientation western economy and consistent participation ICAO, WHO and FAO.

2) Econ[omic] guidance Bank and Fund desirable and w[ould] re-enforce US bilateral efforts along same line.

3) Magnitude US econ[omic] aid to Spain will be important factor determining Span[ish] official attitude. If aid of volume which will permit Span[ish] to build up dollar balances from own export earning to am[ount] needed quota contributions plus needs working balance Institute, Span[ish] enthusiasm for membership probably increase rapidly.»

El telegrama de Jones demuestra que la idea de apoyar la admisión de España en el FMI por parte americana fue elaborada en el contexto de las negociaciones de los Pactos de Madrid. Hay que tener presente que a principios de 1952 la preocupación principal de Estados Unidos en el ámbito económico era que la economía española pudiese no soportar el impacto de la construcción de las bases militares. En el verano de 1951, la *Economic Cooperation Administration* (ECA) había enviado una misión informativa a España, encabezada por Sidney C. Sufrin, profesor de economía en la *Syracuse University*, para estudiar la economía española y sus necesidades. A finales de diciembre, el informe de la misión confirmó que la implementación de un programa militar estadounidense en España, por moderado que fuese, podía tener serios efectos adversos sobre la economía española, en términos de disponibilidad de bienes y aumento de los precios⁵¹. Teniendo en cuenta los objetivos políticos y militares de Estados Unidos hacia España, se recomendaba la adopción por parte de Washington de una política que reforzara la economía española y apoyara la corriente liberalizadora dentro del régimen de Franco a través de préstamos para la modernización de la economía⁵².

48 Ibid.

49 NACP, RG 56, OASIA 67A1804, b. 24, Telegram n. 890 from Madrid (Jones) to the Secretary of State, February 19, 1952. Jones actuó como encargado de negocios de la Embajada de Estados Unidos en Madrid durante las transiciones entre un embajador y el sucesivo que se verificaron entre enero y marzo de 1952 y marzo y abril de 1953.

50 Así escribiría Jones: «Those Span[ish] officials opposed [to] autarchic tendencies current regime regard Bank and Fund as agencies which c[ould] give them important support rmtqvucizathon [liberalization?] Span[ish] economy». Una nota al pie del telegrama señalaba al respecto: «As received. Verification requested». Del contexto se puede avanzar la hipótesis de que la palabra fuera «liberalization». Ibid.

51 NACP, Records of U.S. Foreign Assistance Agencies (RG 469), Entry 66, b. 3, Report by the Temporary Economic Study Group (Sufrin mission) of the Economic Cooperation Administration, «Report on the Spanish Economy», December 20, 1951.

52 Sufrin recomendó un programa de ayudas de 130 millones de dólares el primer año y otros 195 millones de dólares en ayudas distribuidas en los siguientes cuatro años (ibíd.). En un memorándum enviado a finales de septiembre de 1951 a su superior en la ECA, Richard M. Bissell, Sufrin argumentaba que la asistencia económica de Estados Unidos a España debía considerarse sobre la base de criterios no solo técnicos, sino sobre todo políticos y militares, y solicitaba una ampliación del mandato de su misión. NACP, RG 469, Entry 66, b. 3, Memorandum from S. C. Sufrin to R. M. Bissell, «Requested report», September 27, 1951.

Si la inflación constituía un riesgo para la economía española a medio plazo, en el inmediato el problema más urgente para Washington era determinar el tipo de cambio que aplicar en las transacciones para la construcción de las bases militares. La existencia de los cambios múltiples, que —como sabemos— eran considerados por los estadounidenses una anomalía, se presentaba como una fuente potencial de dificultades a la hora de negociar los acuerdos. El Gobierno estadounidense no tenía ningún interés en adquirir las pesetas necesarias para sus operaciones en suelo español al cambio oficial, particularmente sobrevalorado, e insistió en que se aplicara un cambio realista, que reflejara la paridad del poder adquisitivo y que el *National Advisory Council* marcaba en un valor entre 39 y 35 pesetas por dólar⁵³. Por su parte, los negociadores españoles inicialmente sugirieron que se aplicara el complejísimo sistema de tipos de cambio múltiples y fue necesaria una laboriosa negociación para que accedieran a aplicar un cambio de 35 pesetas por dólar⁵⁴.

En este contexto, para Washington la admisión de España en el FMI ofrecía la posibilidad de integrar el país en la economía occidental y apoyar el proceso de liberalización económica dentro del régimen de Franco sin coste alguno para Estados Unidos. El FMI y el BM podían ofrecer a España, como ya estaban haciendo con otros países, su asesoramiento para unificar el cambio. Es posible que Washington también esperara que las dos instituciones se hicieran cargo de una parte de la ayuda que España estaba reclamando como compensación por la concesión de los derechos de uso de las bases. Se trataba evidentemente de una iniciativa compatible con la estrategia del *quid pro quo*: a través de la admisión en las instituciones de Bretton Woods se intentaba minimizar el coste económico para Estados Unidos de las bases militares y, al mismo tiempo, asegurar una evolución de la economía española en línea con los intereses norteamericanos.

Estas razones explican por qué, no obstante el escaso interés hacia la propuesta registrado desde el principio en el Ministerio de Asuntos Exteriores, Washington continuó estudiando el asunto en el curso de 1952. A principios de abril de aquel año, el Departamento de Estado contactó con los Gobiernos de Reino Unido y Francia para tantear su reacción ante una eventual petición de admisión de España en el FMI, anticipando la posición favorable de Estados Unidos hacia la cuestión⁵⁵. La documentación encontrada en los archivos británicos nos permite conocer en detalle la reacción británica frente a la propuesta norteamericana. En noviembre de 1950, como consecuencia de la resolución de la ONU, el Gabinete del Reino Unido había decidido apoyar las candidaturas españolas a los organismos técnicos de la ONU, siempre que estas fueran consideradas deseables por razones prácticas («on practical grounds»)⁵⁶. Siguiendo esta línea, en abril de 1952 se abrió un debate dentro del Gobierno británico para establecer si se cumplía tal requisito en el caso de una eventual solicitud española de admisión en las instituciones de Bretton Woods. Como primera reacción, el Tesoro británico hizo saber que su orientación era favorable a la admisión de España en el FMI y en el BM, aunque expresó dudas sobre la capacidad de los españoles para pagar las cuotas de las dos instituciones. Michael Butler, del *Foreign Office*, calificó la entrada en el FMI como deseable para Reino Unido desde un punto de vista económico, argumentando que de esta medida se podía esperar la modificación del sistema de cambios múltiples que estaba afectando negativamente a las relaciones comerciales entre Londres y Madrid⁵⁷. La línea de Butler fue sustancialmente

53 NACP, RG 469, entry P372, b. 2, Letter from N. Carter DePaul to George F. Train, May 22, 1952.

54 Viñas (2003), pp. 280-282.

55 TNA, FO 371/102018, Telegram n. 802 from Washington (Ambassador Oliver Franks) to the Foreign Office, «Membership of Spain in Specialised Agencies», April 9, 1952.

56 *Ibid.*, Note from M. D. Butler (Foreign Office), April 16, 1952. El memorándum contiene anotaciones manuscritas de otros funcionarios del *Foreign Office* y una adenda del propio Butler, fechada el 23 de abril de 1952.

57 *Ibid.*

aprobada por el *Foreign Office*, mientras que el Tesoro británico al final hizo saber que su actitud era «mildly but not enthusiastically favourable»⁵⁸. El Banco de Inglaterra también dio su conformidad, sin destacar ninguna objeción desde un punto de vista técnico, pero evidenciando que era posible que los españoles no estuviesen interesados en el asunto⁵⁹.

Si desde un punto de vista económico el Gobierno de Londres consideró con cierto favor la perspectiva de la admisión de España en el FMI, distinta fue la evaluación que dio desde un punto de vista político. A principios de 1952, el nuevo Gobierno conservador, guiado por Winston Churchill, no conseguía definir una política coherente hacia España: mientras que, por un lado, Churchill se inclinaba por la adopción de una política de mayor pragmatismo en las relaciones hispano-británicas, por otro, el *Foreign Secretary*, Anthony Eden, no ocultaba su antipatía hacia el régimen de Franco⁶⁰. En teoría, y habida cuenta de los importantes intereses comerciales entre los dos países, era aparentemente lógico que Reino Unido votara a favor de la admisión de España en el FMI (como ya había hecho en el caso de las votaciones para su admisión en la FAO y en la OMS), como un paso útil para la mejora de las relaciones entre los dos países⁶¹. En la práctica, había que evitar que el régimen de Franco pudiera interpretar la admisión en el FMI como una victoria diplomática y poner al Gobierno de Londres en apuros frente a la opinión pública británica, que todavía mantenía una posición de rechazo hacia Franco.

Sin embargo, el principal problema político para el *Foreign Office* era que el asunto parecía estar estrictamente vinculado con las negociaciones en curso entre Washington y Madrid. Como ha notado la historiografía, Londres y París no vieron con buenos ojos las negociaciones de los Pactos de Madrid. Los dos países señalaron la inoportunidad política de un acercamiento al dictador y expresaron el temor a que los acuerdos militares implicasen una disminución de los fondos disponibles para la OTAN, así como una aceptación implícita por parte de Estados Unidos de que la línea de defensa de Europa occidental en caso de invasión soviética se situara detrás de los Pirineos⁶². Por esa razón, antes de dar una respuesta definitiva y frente a la insistencia del Departamento de Estado⁶³, el *Foreign Office* quiso investigar más sobre las razones del interés americano por la admisión de España en el FMI. El 28 de abril, Eden escribió al embajador en Washington:

«Before giving a view on this question I should like to know what advantages the State Department see in Spain's joining these organisations. Is it a concession they wish to make to the Spanish Government to ease their "dollars-for-bases" negotiations? Is it that they may wish to make some dollars available as a loan through the IBRD rather than as a direct grant? Or do they see some other practical advantage?»⁶⁴

A los pocos días, el embajador británico transmitió la respuesta del Departamento de Estado⁶⁵. Washington consideraba que el FMI y el BM podrían ejercer sobre España

58 *Ibid.*

59 TNA, FO 371/102018, Letter from L. F. Crick (Bank of England) to F. W. Essex (Foreign Office), April 25, 1952. El mismo documento, en la copia proveniente de los archivos del Banco de Inglaterra, es citado por Calvo González (2002), p. 104.

60 Edwards (1999), pp. 251 y 252.

61 TNA, FO 371/102018, Memorandum from the Foreign Office (Chatham?), «Spanish Membership of International Agencies», May 5, 1952.

62 Escudé (2003), pp. 66-69. Sobre la posición francesa hacia los Pactos de Madrid, véase Dulphy (2002), pp. 735-757.

63 El 25 de abril, el embajador británico Franks escribió un telegrama en el que comentaba que había recibido presiones por parte del Departamento de Estado para obtener una respuesta. TNA, FO 371/102018, Telegram n. 876 from Washington (Ambassador Oliver Franks) to the Foreign Office, April 25, 1952.

64 *Ibid.*, Telegram n. 1757 from the Foreign Office to Washington, «Spanish membership of the IMF and IBRD», April 28, 1952.

65 *Ibid.*, Telegram n. 919 from Washington (Ambassador Oliver Franks) to the Foreign Office, May 1st, 1952.

una presión útil para rectificar su política monetaria y, en particular, modificar el sistema de cambios múltiples y unificar el cambio. El Departamento de Estado aseguraba, además, no estar contemplando la posibilidad de un préstamo del BM o del FMI como alternativa a la ayuda directa americana, aunque no excluía que se pudiera considerar la oportunidad de un préstamo en una segunda fase, cuando la situación financiera española estuviera mejor regulada. Los responsables de la política exterior norteamericana solicitaban una respuesta rápida por parte británica, ya que el asunto podía salir a relucir en cualquier momento de las negociaciones en curso, tanto por parte americana como por parte española.

Al final, Eden dio un juicio negativo sobre la cuestión (al margen de uno de los telegramas, anotó: «What is this? I didn't think we want Spanish membership of any new bodies at present»⁶⁶). Su opinión, junto con la respuesta poco tranquilizadora del Departamento de Estado, contribuyó a enfriar la posición inicialmente favorable del *Foreign Office*. El 8 de mayo, Londres decidió así transmitir a Washington una respuesta que, mientras que en la práctica aseguraba el voto favorable de Reino Unido a una eventual petición de entrada española, también pedía al Departamento de Estado no tomar iniciativas en este sentido:

«You may inform State Department that, while the balance of practical advantage might be in favor of Spanish membership of these two agencies, I should prefer, for political reasons, that they should not take the initiative in raising the matter with the Spaniards. If, however, the Spaniards take the initiative, I should not oppose a Spanish application for membership.»⁶⁷

En respuesta, el Departamento de Estado hizo saber que tomaba nota de la posición británica, pero que no se podía comprometer a no sacar el asunto, aunque iba a intentar no hacerlo⁶⁸. En cualquier caso, prometía tomar todas las precauciones para que España no pudiera capitalizar el resultado ni revelar que la iniciativa había partido de Washington. Otra vez se trataba de una respuesta poco alentadora, que demostró a los británicos que Washington estaba estudiando sacar el asunto en las negociaciones sobre las bases militares. De manera algo amarga, el *Foreign Office* comentó que la respuesta americana no era muy satisfactoria, pero que a Reino Unido no le quedaba otra opción que apoyar una eventual petición española de admisión en el FMI:

«I am not sure that this is very satisfactory from HMG [Her Majesty's Government] point of view but I doubt that we should be able now to move the Americans from their intention and it would be impolitic to vote against Spanish candidature if and when it comes up. We must therefore make the best of a bad job.»⁶⁹

La aprobación, aunque con reservas, de Reino Unido y de Francia⁷⁰ debió de ser recibida con cierta satisfacción en Washington. En las mismas semanas, algunas voces autorizadas de la administración Truman advirtieron de las dificultades de una eventual admisión de España en el FMI. Sabemos que el influyente director ejecutivo de Estados Unidos en el FMI, Frank Southard, señaló la incompatibilidad del sistema español de cambios con los objetivos del Fondo⁷¹. Al final, el Departamento de Estado

66 Anotación manuscrita conservada en TNA, FO 371/102018.

67 *Ibid.*, Telegram n. 1925 from the Foreign Office to Washington, «Spanish membership of the IMF and IBRD», May 8, 1952.

68 *Ibid.*, Telegram n. 485 from Washington (Ambassador Oliver Franks) to the Foreign Office, May 9, 1952.

69 Se trata de una anotación manuscrita de un funcionario del *Foreign Office* (cuya firma es ilegible), fechada el 13 de mayo de 1952, y conservada en TNA, FO 371/102018.

70 El acuerdo francés resulta en: Telegram n. 485 from Washington to the Foreign Office, May 9, 1952, cit.

71 NACP, RG 56, OASIA 70A6232, b. 73, SPAIN/3/60, Memorandum of the Department of Treasury, «Question of Spanish Membership in Monetary Fund and International Bank», July 26, 1955.

decidió no sacar abiertamente el tema, sino simplemente tantear la cuestión⁷². Siguiendo las instrucciones recibidas, en la primavera de 1952 la embajada americana en Madrid contactó de manera informal con el ministro de Comercio, Arburúa, para sondear el interés español hacia el FMI y el BM⁷³. Según los documentos, Arburúa dijo que la estructura de cambios española no era compatible con la admisión en el FMI y que resultaba imposible modificarla sin cambios drásticos en la estructura de producción y salarios internos⁷⁴.

La respuesta de Arburúa cerró el asunto y hasta enero de 1957 Estados Unidos no volvió a sacar el tema con los españoles. Más allá del resultado, este episodio confirma que en el transcurso de las negociaciones de los Pactos de Madrid los norteamericanos intentaron influir sobre la política económica del régimen. Sin embargo, también demuestra que el Gobierno de Washington no estuvo dispuesto a condicionar la ayuda a la implementación de un programa de liberalización económica. En esta actitud influyó seguramente la experiencia negativa de 1948, cuando —como hemos visto en el capítulo anterior— la tentativa de condicionar la ayuda a la adopción de medidas de liberalización económica y política había creado una situación de *impasse* en las relaciones entre Madrid y Washington. Esta vez, Washington no podía admitir demoras en las negociaciones de los derechos de uso de las bases militares. La liberalización económica pasaba así a ser un objetivo totalmente subordinado, considerado útil sobre todo en la medida en que podía contribuir a garantizar las condiciones mínimas de estabilidad de la economía española, indispensable para el desarrollo de los programas militares estadounidenses en la Península. Como hemos comentado, el profesor Sufrin había recomendado en su informe reforzar la economía española para que no colapsara bajo el peso del programa militar estadounidense. La Embajada de Estados Unidos en Madrid, que durante las negociaciones asumió una posición más favorable a los españoles que el Departamento de Estado en Washington, apoyó esta posición⁷⁵. Sin embargo, como ha evidenciado la historiografía⁷⁶, al final las recomendaciones de Sufrin acabaron teniendo un impacto moderado sobre la estrategia de Washington durante las negociaciones de los Pactos de Madrid, que se basó en el más limitado principio del *quid pro quo*. El 30 de enero de 1952, William Dunham, de la Oficina de Asuntos de Europa occidental del Departamento de Estado, escribía una carta a Jones, consejero de la embajada en Madrid, en la que puntualizaba la posición oficial del departamento y reafirmaba que el único objetivo de la ayuda era apoyar el programa militar:

«I think that the biggest difference between the views you expressed, and the views that are jelling in Washington, is in respect to the objective to be served

72 En una carta fechada el 22 de mayo de 1952, Carter DePaul, jefe para el área del Mediterráneo de la *Mutual Security Agency* (MSA), escribió a George Train, que se encontraba en Madrid como jefe del grupo económico de los negociadores, sobre la dificultad de acordar un tipo de cambio realista con los españoles para aplicar en los acuerdos militares. En este contexto, DePaul comunicó la decisión del Departamento de Estado con respecto a la cuestión del FMI: «There is also being prepared here a cable about the question of Spanish membership in IMF and IBRD which will be of interest to you. While this cable will stress the inadvisability of the U.S. taking the initiative, at least overtly, in getting Spain into the Fund, I think the question of membership can perhaps be separated from the question of U.S. views on the iniquities of the Spanish rate system per se. This, however, would probably come up only at a later stage in our dealings with Spain». Letter from N. Carter DePaul to George F. Train, May 22, 1952, cit.

73 Memorandum of the Department of Treasury, July 26, 1955, cit.

74 *Ibid.* En el documento original se habla de «Minister of Economy», que hemos interpretado como una referencia al ministro de Comercio, al no existir por entonces un ministro de Economía. El episodio es citado también en Viñas (1981b), pp. 156 y 157.

75 FRUS, 1952-1954, vol. VI, pp. 1782-1785, Letter from the Counselor of Embassy in Spain (Jones) to William B. Dunham of the Office of Western European Affairs, January 9, 1952. Sobre la posición de la Embajada de Estados Unidos en Madrid en el curso de las negociaciones, véase Escudé (2003), pp. 69 y 70.

76 Liedtke (1998), p. 136.

by economic aid. The thinking here is that economic assistance will be used to support the military program in Spain – whatever that turns out to be. It will be directed toward this objective and not toward a general rehabilitation of the Spanish economy.»⁷⁷

Una vez decidido que los acuerdos se tenían que basar en un *quid pro quo*, la ayuda ya no tenía que ser proporcional a las necesidades de la economía española, sino constituir el precio mínimo que pagar para la obtención de los derechos sobre las bases militares. Los mismos negociadores eran conscientes de su insuficiencia para contribuir a la rehabilitación de la economía y no juzgaban conveniente para el Gobierno de Estados Unidos involucrarse demasiado en cuestiones de política económica, ya que podía conllevar un aumento de las peticiones españolas. Durante las negociaciones, el objetivo de la liberalización económica no fue totalmente abandonado (por lo menos, por parte de la Embajada de Estados Unidos en Madrid), pero no hay duda de que la urgencia de llegar a un acuerdo militar con los españoles lo hizo pasar a un segundo plano.

En conclusión, parece correcto afirmar que la rapidez con que Washington aceptó archivar el asunto de la participación de España en el FMI se debió, principalmente, a la importancia secundaria e instrumental que tuvo la cuestión en el ámbito de las negociaciones de los Pactos de Madrid. Es interesante destacar que el asunto se mantuvo en la agenda del Departamento de Estado como un objetivo a largo plazo. La embajada en Madrid no dejó de promover frente a sus superiores en Washington la importancia de los objetivos de rehabilitación de la economía española. A finales de julio de 1952, el nuevo embajador en España, MacVeagh, escribió al secretario de Estado un telegrama secreto sobre los aspectos económicos de las negociaciones de las bases militares, en el que explicitaba los objetivos económicos de Estados Unidos hacia España:

«Two economic objectives re Spain which would appear to be in the US interest are:

A) The short-term objective of maintaining price stability during the base construction program in the interest of avoiding unrest and an inflationary situation which would inevitably be attributed to US activity;

B) The somewhat longer-term objective of maintaining the Span[ish] economy at a reasonable level during the period of US utilization of bases.

A third possible econ[omic] objective to be considered might be Span[ish] membership in the International Monetary Fund and International Bank. To attain this objective Spain w[ould] have to build up dollar and gold reserves sufficient to finance its membership contribution to these organizations.»⁷⁸

En cuanto a los españoles, no es difícil comprender las razones por las cuales recibieron sin ningún entusiasmo la propuesta estadounidense sobre la admisión de España en el FMI. Las alusiones americanas, en vísperas del inicio de las negociaciones, a la necesidad de proceder a una mayor liberalización económica suscitaron gran preocupación

77 FRUS, 1952-1954, vol. VI, pp. 1793-1795, Letter from William B. Dunham of the Office of Western European Affairs to the Counselor of Embassy in Spain (Jones), January 30, 1952. La respuesta de Jones, en la que confirmaba su convicción de que era necesario reforzar la economía española, se encuentra en FRUS, 1952-1954, vol. VI, pp. 1804-1809, Letter from the Counselor of Embassy in Spain (Jones) to William B. Dunham of the Office of Western European Affairs, February 14, 1952.

78 NACP, RG 59, Lot Files 59D448A, b. 1, Telegram n. 93 from Madrid (MacVeagh) to the Secretary of State, July 31, 1952.

en Madrid⁷⁹. En la reunión interministerial de la Comisión Asesora del Crédito de la Agencia de Seguridad Mutua (MSA) del 21 de marzo de 1952, el director general del IEME, Manuel Vila, expresó abiertamente su inquietud por las consecuencias económicas que podía suponer la aceptación por parte española de medidas como la liberalización del comercio, la estabilización de la moneda, la libertad de cambios y la entrada de España en la OECE⁸⁰. Como ejemplo, Vila calculó que era necesario un fondo de al menos 500 millones de dólares para la estabilización de la peseta, mientras que la posibilidad de que se permitiera la transferencia de los beneficios generados por los capitales estadounidenses en España iba a suponer un desembolso inmediato de 40 millones de dólares. Partiendo de este dato y destacando el riesgo de inflación que iba a conllevar la construcción de las bases, algunos miembros de la comisión argumentaron que en las negociaciones España tenía que manejar una cifra de 1.000 millones de dólares de ayuda⁸¹. La desilusión de los españoles tuvo que ser muy grande cuando pocas semanas después se puso de manifiesto que las intenciones de Washington con respecto a la ayuda no eran para nada tan generosas. El 19 de abril, los negociadores americanos hicieron saber que solo disponían de 100 millones de dólares, votados por el Congreso para el año fiscal en curso⁸².

La admisión en el FMI hubiera supuesto un importante desembolso de oro por parte del IEME para pagar la cuota, además de tener como precondition la unificación del cambio. A falta de ayudas económicas consistentes que amortiguaran las consecuencias negativas que previsiblemente iban a tener sobre la balanza de pagos española, los responsables de la política económica no juzgaron practicable las medidas de liberalización económica que la participación en la organización suponía. La perspectiva de los créditos del FMI no bastaba para compensar los costes, ni podía servir de sustituto de la ayuda económica que el país esperaba recibir de Norteamérica. La impresión que debió sacar el Gobierno español del asunto, reforzada por la actitud mantenida por los estadounidenses, era que se trataba de una maniobra elaborada en Washington para disminuir la ayuda a España. En este contexto, era lógico que el Gobierno de Franco no mostrara ningún interés por la propuesta de participar en las instituciones de Bretton Woods. Mientras que Madrid apostaba por un acuerdo bilateral, que todavía esperaba concluir con la concesión de una ayuda económica muy consistente, no era aconsejable mezclar la cuestión del FMI.

La reacción del Gobierno español fue coherente con su objetivo de no dejarse envolver en unas negociaciones que subordinaran la concesión de la ayuda a la adopción de medidas de liberalización económica⁸³. Como hemos señalado, el Gobierno de Washington, decidido a basar sus acuerdos en el principio del *quid pro quo*, tampoco estaba interesado en entrar en ese tipo de negociaciones. En mayo de 1952, los españoles

79 A finales de diciembre tuvo lugar la visita a España del coordinador de la ayuda para Europa, Paul Porter. En el curso de su visita, Porter insistió en que España se comprometiera en el acuerdo bilateral a tomar varias medidas de liberalización, entre las cuales mencionó la estabilización del cambio y la reducción al máximo de las barreras comerciales. ABE, IEME, Secretaría, c. 59, nota para el sr. ministro de la Secretaría de la Comisión Ejecutiva del Crédito ECA, «Breve resumen de la Ley de Seguridad Mutua de los Estados Unidos (10 de octubre de 1951) por lo que afecta a la ayuda económica prevista para España», 17 de enero de 1952 (documento anexo al acta de la Comisión Ejecutiva del Crédito ECA del 31 de enero de 1952).

80 ABE, IEME, Secretaría, c. 59, acta de la Comisión Ejecutiva del Crédito MSA, 21 de marzo de 1952. Véase también Viñas (1981b), p. 156. La comisión fue creada por la Orden reservada de 2 de octubre de 1951 [Viñas (1981b), p. 167].

81 En la misma reunión, Argüelles rebatió que esta no parecía una cifra realista y que, según los rumores que corrían sobre el informe Sufrin, los estadounidenses estaban pensando en una ayuda de 400 millones de dólares en tres años. *Ibid.*

82 Viñas (1981b), p. 158.

83 Es interesante señalar que Sufrin, en el curso de su misión, había registrado una cierta relucencia por parte española a proveer a Estados Unidos de datos exactos sobre la situación económica. Puede que esto se debiera precisamente a la preocupación del régimen por no perder su plena autonomía en materia de política económica. En el *report final* de su misión, Sufrin escribió a propósito: «The cooperation of the Spanish Government in providing data and information for our use was only fair». Report by the Temporary Economic Study Group, December 20, 1951, cit.

podieron obtener fácilmente garantías de los negociadores americanos de que España no tendría que hacer inmediatamente todos los ajustes necesarios para liberalizar el sistema de cambios⁸⁴. Un año más tarde, en mayo de 1953, el jefe de las negociaciones económicas por parte americana, George Train, aprovechó una conversación sobre la ayuda económica con el subsecretario de Economía Exterior y Comercio, Jaime Argüelles, para reafirmar la oportunidad única que la ayuda ofrecía para que España estableciera un cambio único⁸⁵. Argüelles le daría la usual respuesta evasiva, esta vez quizás con una pizca más de sinceridad: según dijo, la unificación del cambio era un objetivo deseable, pero que no se podía obtener inmediatamente a causa de la urgente necesidad del país de importar a bajo coste materias primas y alimentos (carbón, chatarra, coque y trigo), así como de la fuerte resistencia de los grupos de interés beneficiados por el mantenimiento del *statu quo*.

Al final, el Convenio sobre Ayuda Económica firmado el 26 de septiembre de 1953 contenía solo un vago compromiso del Gobierno español hacia la liberalización económica⁸⁶. Respecto al sistema de cambios, el Gobierno español declaraba aceptar la obligación de «estabilizar su moneda, fijar o mantener un tipo de cambio real, equilibrar su presupuesto estatal tan pronto como ello sea posible, crear o mantener una estabilidad financiera interna y, en general, restaurar o mantener la confianza en su sistema monetario»⁸⁷. Para el régimen de Franco se trataba de un compromiso no difícil de asumir, en tanto en cuanto no conllevaba ninguna obligación concreta: la liberalización económica y monetaria era el objetivo a largo plazo siempre anunciado, pero constantemente aplazado *sine die*. Es significativo que en el discurso pronunciado en la Cámara de Comercio norteamericana el 30 de noviembre de 1953, el ministro de Comercio, Arburúa, admitiera explícitamente (y frente al embajador Dunn) que la unificación del cambio estaba entre las medidas que no podían «tener realización práctica inmediata»⁸⁸. Hay que señalar, además, que la declaración contenida en los acuerdos era una fórmula generalmente incluida en los convenios de ayuda económica concertados por Estados Unidos. En este sentido, servía principalmente al Gobierno estadounidense para mantener frente a su opinión pública y a los otros países occidentales el compromiso formal de promover la liberalización económica a cambio de la concesión de ayuda, como venía haciendo desde los años cuarenta. En la práctica, se dejaba plena libertad al Gobierno de Franco sobre el proceso de liberalización económica, sin condicionar la ayuda a ningún progreso en este sentido.

Lo que más importaba a Washington era el contenido de los dos acuerdos confidenciales anexos al Convenio de Ayuda Económica, que regulaban la cuestión del tipo de cambio y del uso de los fondos de contrapartida de una manera muy conveniente para los norteamericanos⁸⁹. El cambio para los acuerdos se fijaba en 35 pesetas por dólar, un valor mucho más cercano a la cotización de la peseta en el mercado negro de Tánger (que por entonces se intercambiaba alrededor de 43 pesetas por dólar) que al cambio oficial⁹⁰. En este sentido, una cláusula publicada en el Convenio de Ayuda Económica

84 Calvo González (2002), p. 112.

85 NACP, Records of the Foreign Service Posts of the Department of State (RG 84), Entry UD 3162, b. 192, Memorandum by George F. Train, «Conversation with Sub-secretary of Commerce, Argüelles, on May 19», May 21, 1953.

86 Calvo González (2002), pp. 124-126, y Viñas (2003), pp. 276-285.

87 Convenio relativo a la Ayuda Económica, 26 de septiembre de 1953, publicado en *ABC*, 29 de septiembre de 1953, pp. 36-38.

88 Arburúa (1956), pp. 195-202 (cit. en p. 197).

89 El porcentaje de los fondos de contrapartida a disposición de los españoles fue fijado en el 30 %, mientras que se estableció que, de lo restante, el 60 % fuera utilizado por los americanos para la construcción de las bases militares y el 10 % para financiar los gastos administrativos en España. Esto contrastaba con la forma de actuar de Washington durante el Plan Marshall, cuando se había dejado a disposición de los países receptores el 90 % de los fondos de contrapartida.

90 Calvo González (2002), pp. 125 y 126. El tipo de cambio fue incrementado el 12 de abril de 1957 a 42 pesetas por dólar, y finalmente, el 21 de julio de 1959, a 60 pesetas por dólar.

preveía expresamente que, en la eventualidad de que España hubiese ingresado en el FMI y hubiese establecido un tipo de cambio único, este fuera el cambio que se aplicase en los acuerdos⁹¹. Por primera vez, se mencionaba abiertamente —y en un documento oficial que fue hecho público— la posibilidad de que España entrara en el FMI.

En realidad, más allá del desinterés aparente con que Madrid hizo archivar el asunto, hay evidencia de que el Gobierno español estuvo estudiando la posibilidad de entrar en el FMI con más atención de lo que a primera vista podría parecer. En noviembre de 1952, el director ejecutivo brasileño, Octavio Paranagua, pidió información al FMI sobre las condiciones de una eventual admisión de España en la institución. Paranagua era el contacto del Gobierno español dentro del FMI y podemos avanzar la hipótesis de que la iniciativa brasileña encubriera una petición indirecta por parte de España⁹². Para responder a Paranagua, entre noviembre y diciembre de 1952 el FMI se dedicó a estudiar con bastante detalle la cuestión de la admisión de España. Como ya había ocurrido en el pasado, volvió a señalarse la excesiva complejidad del sistema de tipos de cambio múltiples⁹³. No obstante, esta vez se llegaron a hacer cálculos de la posible cuota de España en la organización⁹⁴. Los cálculos fueron difíciles, por falta de datos estadísticos sobre la economía española y por el hecho de que en la fórmula se tenía que considerar el período 1934-1938, en que los flujos de comercio habían sido totalmente distorsionados por la Guerra Civil. Al final, se llegó a la conclusión preliminar de que la cuota española oscilaría entre 90 millones y 125 millones de dólares, con más probabilidad 90. De estos, sobre la base de la información de que las reservas españolas de oro y dólares a 30 de junio de 1952 sumaban 62 millones de dólares, se calculaba que aproximadamente 6 millones de dólares (el 10 % de las reservas) tendrían que ser liquidados en oro⁹⁵.

En la misma ocasión, el FMI preparó también un estudio en el que se señalaban cinco razones por las cuales España podría estar interesada en la admisión en las instituciones de Bretton Woods⁹⁶. Las cinco motivaciones eran, en este orden: 1) reforzar las reservas monetarias y hacer frente al déficit estructural de dólares de la balanza de pagos utilizando los recursos financieros del Fondo; 2) acceder a los préstamos del BM para inversiones industriales; 3) abandonar el bilateralismo y aumentar el comercio a través del multilateralismo; 4) utilizar la asistencia técnica del FMI para simplificar el sistema de tipos de cambio múltiples y establecer un único tipo de cambio de la peseta que permitiera no sacrificar la estabilidad interna al equilibrio de los pagos exteriores, y 5) reintegrarse en la comunidad de las naciones. Estas motivaciones eran las mismas que ya habían señalado los norteamericanos en vista de las negociaciones de los Pactos de Madrid.

El FMI llegó a la conclusión de que el problema principal era conseguir la modificación del sistema de cambios múltiples. Al transmitir a sus superiores los resultados de los estudios, el vicedirector del Departamento Europeo del FMI, Ernest Sturc,

91 Véase artículo V del Convenio Relativo a la Ayuda Económica, cit.

92 Sobre los contactos entre los españoles y Paranagua, véase Office Memorandum from D. W. Curtis to the Assistant Secretary Martin, December 8, 1950, cit.

93 IMFA, Central Files, Country Files, Spain, b. 3, C/Spain/710, Note by E. Bompard, «A Preliminary Note on the Spanish Exchange System», November 20, 1952. Véase también ibíd., Memorandum from C. L. Merwin to Mr. Ernest Sturc, «Spanish Quota and Exchange System», November 21, 1952.

94 Ibíd., Paper by Violette Thouvenin, «Provisional Computation of IMF Quota for Spain», November 21, 1952.

95 El monto de la suscripción en oro se consideró un cálculo aproximado. El 28 de noviembre, Joseph Gold, del FMI, preparó para el director gerente, Ivar Rooth, un memorándum en el que indicó que era posible que los cálculos sobre la suscripción en oro del FMI contuvieran un error y que a España le tocara desembolsar 10 millones de dólares en oro (según Gold, había que considerar también los 45 millones de dólares en oro del IEME que servían de colateral al préstamo de los bancos privados americanos). IMFA, Central Files, Country Files, Spain, b. 3, C/Spain/710, Office memorandum from J. Gold to the Managing Director, «Quota for Spain», November 28, 1952.

96 Ibíd., Memorandum from V. Thouvenin to C. L. Merwin, «Spain's reasons for joining IMF», November 28, 1952.

señaló que corregir la situación de los cambios españoles iba a requerir «extensive investigation and patient negotiations», y que seguramente iba a pasar tiempo antes de que se pudiese establecer un tipo de cambio realista y único para la peseta⁹⁷. El 23 de diciembre de 1952 el director gerente del FMI, Ivar Rooth, comunicó a Paranagua las estimaciones hechas sobre la cuota (90-125 millones de dólares) y la suscripción en oro (6 millones de dólares), y le envió copia del estudio realizado⁹⁸. Pero, sobre todo, le avisó de que la cuestión del sistema de cambios iba a ser central en las negociaciones para la admisión:

«In the course of considering conditions of membership the Fund would undoubtedly focus on the problem of realistic exchange rates.»⁹⁹

La respuesta del FMI a Paranagua sirvió para confirmar al Gobierno de Madrid las condiciones que previsiblemente serían aplicadas en caso de admisión de España en el FMI. Las estimaciones sobre la cuota se correspondían con las estimaciones hechas en España: ya en 1944, la Comisión de Estudios del Banco de España había estimado en 100 millones de dólares la posible cuota española¹⁰⁰. La suscripción en oro por 6 millones de dólares resultaba particularmente favorable: en teoría, se tenía que pagar el 25 % de la cuota asignada en oro, pero ya Suñer en su memorándum de diciembre de 1950 había indicado que en algunos casos el Fondo había aplicado excepciones y aceptado pagos en oro por cuantía inferior¹⁰¹. Los españoles confirmaron que, considerando las exiguas reservas del IEME, se podía esperar un tratamiento de favor respecto a la suscripción en oro. Menos favorable fue la respuesta del FMI respecto al sistema de cambios múltiples. Los responsables de la política económica española eran conscientes de que la estructura de cambios representaba el principal problema y el FMI confirmó que el asunto iba a ser objeto de discusión ya en la fase de negociaciones para la admisión.

En definitiva, parece correcto afirmar que a partir de 1951 la participación de España en el sistema de Bretton Woods no constituyó un objetivo de la política exterior española a corto plazo. El Gobierno de Franco no descartó nunca definitivamente el asunto y siguió estudiando la posibilidad de participar en las instituciones de Bretton Woods incluso después de la firma de los Pactos de Madrid¹⁰². Sin embargo, el objetivo no fue considerado prioritario y fue pospuesto hasta que se dieran las condiciones económicas que permitieran a España abandonar el sistema de cambios múltiples y contar con el oro necesario para pagar las cuotas sin quedarse casi sin reservas.

Como hemos comentado, en la base de este desinterés hubo razones tanto económicas como políticas: las primeras derivaron del hecho de que el beneficio de la participación en el Fondo no parecía superar el coste (en términos de obligaciones de política económica y desembolso de oro); las segundas estuvieron ligadas a los pactos hispano-norteamericanos. A partir de 1951 se hizo evidente que la rehabilitación internacional de España y su admisión en la ONU —que constituían los objetivos últimos de la política exterior del régimen—

97 Ibid., Office Memorandum from E. Sturc to R. L. Horne, «Spain: Quota and Par Value», November 25, 1952.

98 Ibid., Memorandum of the Managing Director to Mr. O. Paranagua, «Membership – Spain», December 23, 1952. En anexo al documento iba el ya citado estudio de V. Thouvenin, «Provisional Computation of IMF Quota for Spain», del 21 de noviembre de 1952.

99 Memorandum of the Managing Director to Mr. O. Paranagua, December 23, 1952, cit.

100 Informe de la Comisión de Estudios del Banco de España, «Informe sobre el Fondo Monetario Internacional...», s. f. (1944), cit. Es interesante destacar que, en un estudio para el Consejo de Economía Nacional de 1944-1945, París Eguilaz llegaba a la conclusión de que la cuota de España tenía que ser de 130 millones de dólares. AMEC, Consejo de Economía Nacional, c. 57823, nota de H. París Eguilaz, «Determinación de la aportación española al Fondo Monetario Internacional», s. f. (1944-1945).

101 Memorándum de Suñer, «Compromisos y ventajas para España...», 11 de diciembre de 1950, cit.

102 En una nota del 23 de octubre de 1954 del Ministerio de Asuntos Exteriores se analizaban las ventajas y los términos de una eventual admisión de España en el FMI y en el BM. AMAE, R. 5077, exp. 2, nota no firmada, «Fondo Monetario Internacional y Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento», 23 de octubre de 1953.

no iban a producirse a través de un proceso de reconocimiento gradual por parte de la comunidad internacional, que pasara por la admisión previa en el mayor número de organismos técnicos internacionales, sino a través de la relación bilateral con Estados Unidos. Desde Madrid veían los pactos con Estados Unidos como una fuente de ayudas muy cuantiosas, que permitirían la rehabilitación de la economía española y remediarían el «trato injusto» que —en opinión de las autoridades franquistas— el país había sufrido al tiempo del Plan Marshall. Desde esta perspectiva, estaba claro que la admisión en el FMI ya no era necesaria para estrechar vínculos con los responsables de la política económica estadounidense, según el argumento que había utilizado Suñer en su informe de 1950.

3.3 Arburúa y la preferencia por la cooperación económica europea

Una cuestión historiográfica más compleja es si el desinterés de España hacia el FMI implicó también el desinterés por la integración en un sistema económico multilateral. Para responder a esta pregunta es necesario analizar la concepción de la política económica exterior de Manuel Arburúa, director del Banco Exterior de España desde 1942, que en julio de 1951 sustituyó a Suanzes como ministro de Comercio. Desde el principio, su nombramiento marcó una victoria a favor de la parte más aperturista del régimen de Franco, aunque no hay que olvidar que el Ministerio de Industria se dejó en manos de uno de los colaboradores más fieles de Suanzes, Joaquín Planells Riera.

La historiografía ha evidenciado cómo la llegada de Arburúa al Ministerio de Comercio significó la adopción de criterios nuevos y más liberales en la gestión de la política comercial y cambiaria española¹⁰³. En la política de cambios Arburúa abrió una fase de relajación de las medidas de intervencionismo más radicales. Una de sus primeras medidas como ministro fue reorganizar el mercado libre de divisas de la Bolsa de Madrid para aumentar su operatividad¹⁰⁴. El mercado libre de divisas ofreció a los exportadores un cambio intermedio entre el tipo del IEME y el de Tánger, contribuyendo a reducir el mercado negro de la peseta¹⁰⁵. Aunque el Ministerio de Comercio mantuvo un amplio margen de discrecionalidad en el control de cambios, la medida representó un primer paso importante hacia la simplificación del sistema de cambios múltiples y la liberalización del mercado de divisas. El mismo Arburúa declaró que se trataba de un paso intermedio hacia la unificación del tipo de cambio¹⁰⁶. Al mismo tiempo, gracias también al aumento de las importaciones que permitieron la abundante cosecha de 1951 y la

103 Véanse Clavera *et al.* (1978), pp. 209 y ss.; González (1979), p. 103; Viñas *et al.* (1979), pp. 664 y ss.

104 En julio de 1950, mientras todavía era ministro Suanzes, se había inaugurado en la Bolsa de Madrid un mercado oficial de divisas, en el que estaba permitido negociar libremente una parte de las divisas de los exportadores, junto con el total de las divisas procedentes de operaciones no comerciales (remesas desde el exterior, repatriaciones de capital y turismo, fletes y seguros). En los primeros meses, el mercado funcionó con una amplia discrecionalidad, puesto que el IEME fijaba individualmente en cada licencia el porcentaje de divisas que comprar o vender en él. En octubre de 1950 se reordenó el cambio para las divisas vendidas por el IEME a los importadores. Uno de los primeros actos de Arburúa como ministro de Comercio fue la elaboración del Decreto de 26 de octubre de 1951, según el cual se permitía al IEME delegar funciones a los bancos autorizados para operar en la Bolsa de Madrid y se establecía un cambio único de 21,90 pesetas por dólar para las exportaciones, que se combinaba con distintos porcentajes para la cesión de divisas en el mercado libre según la clase de mercancías. Serrano Sanz y Asensio Castillo (1997), pp. 549 y ss.

105 Con el mismo objetivo, el IEME también organizó una serie de intervenciones en el mercado negro de Tánger que lograron reducir el diferencial con la cotización vigente en el mercado de divisas de Madrid.

106 El propósito de la unificación del cambio fue declarado por Arburúa en la conferencia de prensa sobre los nuevos cambios para exportaciones y la política comercial del 27 de octubre de 1951, publicada en Arburúa (1956), pp. 25-27. En mayo de 1953, durante una conferencia de prensa en Valencia, Arburúa contestó a la pregunta de si se tendía a un cambio único con estas palabras: «Esa es, desde luego, una aspiración que forma parte de nuestros deseos generales de normalidad. Claro está que la unificación del cambio plantea muchos problemas, porque ello exigiría elevar algunos cambios que todavía son bajos, y esto aumentaría la diferencia deficitaria en pesetas del Instituto de Moneda, ya que si para compensarla eleváramos los cambios de importación, los efectos sobre los precios españoles serían inmediatos, y hay que insistir en la necesidad absoluta de defender el poder de compra de la peseta». Arburúa (1956), p. 145. Las modificaciones aportadas por Arburúa al sistema de cambios fueron analizadas por el FMI en un estudio de febrero de 1955. IMFA, Central Files, Country Files, Spain, b. 3, C/Spain/710, memorándum sin firma sobre el sistema de cambios español, febrero de 1955.

llegada de la ayuda americana, se consiguió una normalización del mercado interior, cuya consecuencia más evidente fue la supresión en la primavera de 1952 del racionamiento de los principales productos alimenticios.

Los americanos, que nunca habían ocultado su profunda antipatía por Suanzes y su concepción del intervencionismo estatal como base de la política industrial y cambiaria¹⁰⁷, saludaron la llegada de Arburúa como «the great hope»¹⁰⁸, y en más de una ocasión destacaron la actitud proamericana y reformista del ministro¹⁰⁹. Como muestra de apoyo por parte de la administración Eisenhower, Arburúa fue el primer ministro del régimen de Franco en ser invitado en visita oficial a Washington en abril de 1954. Durante las conversaciones que tuvieron lugar en el curso de la visita¹¹⁰, el ministro declaró a sus interlocutores que su objetivo era proceder a la liberalización económica, pero también que era imposible abandonar el sistema de cambios múltiples hasta que no mejorara la posición de la balanza de pagos española. Arburúa admitió que había esperado poder proceder a finales de 1954 a la liberalización de los controles sobre el comercio exterior, pero que esto no iba a ser posible a causa de la sequía, que había empeorado la situación de la balanza de pagos española. Sobre el tipo de cambio, dijo que su idea era unificarlo a un valor de 33-35 pesetas por dólar. En sustancia, si bien Arburúa tranquilizó a sus interlocutores sobre sus intenciones, también dejó claro (como ya había hecho su predecesor) que la estabilización del cambio y la liberalización del comercio no podían preceder a la rehabilitación de la economía española.

Las preferencias de Arburúa por la liberalización económica no se decantaron por la participación del país en las instituciones de Bretton Woods, sino por la integración gradual de España en las instituciones de cooperación económica europea, en particular en la Unión Europea de Pagos (UEP). La UEP era una institución regional de cooperación monetaria creada en 1950 por los países beneficiarios del Plan Marshall, con el objetivo de acelerar el proceso de liberalización y superar los defectos del bilateralismo¹¹¹. La organización operaba a través de la OECE¹¹² y permitía un libre comercio multilateral

107 En un largo telegrama al secretario de Estado de finales de junio de 1950, el encargado de negocios, Culbertson, daba un duro juicio de Suanzes, evidenciando su falta de popularidad: «A great percentage of present opposition to the Regime would disappear if Franco had the vision to replace his present Ministry of Industry and Commerce by a man of liberal economic policies in whose the Spaniard has confidence. Spain today, that is the business world of Spain, has no confidence in the conduct of the economy of Spain. That lack of confidence is because of the Minister, Sr. Juan Antonio Suanzes, and not directly because of Franco». FRUS, 1950, vol. III, pp. 1563-1567, Telegram n. 792 from the Chargé in Spain (Culbertson) to the Secretary of State, June 20, 1950. Es interesante señalar que Carrero, en enero de 1950, preparó una nota para Franco, en la que se hacía eco de las críticas a Suanzes: «Las críticas contra Suanzes son tremendas y en su mayoría injustas y provocadas por su carácter autoritario y desdenoso para todo el que no coincida con sus ideas teniendo fama de inutilizar a sus colaboradores por ser demasiado absorbente y no dejarles mover». El documento es citado en Tusell (1993), p. 198. Como ha documentado siempre Tusell (ibíd.), las propuestas de Carrero (que contemplaban dividir el Ministerio de Industria y Comercio en dos ministerios) sirvieron de base para el cambio de gobierno, que Franco llevó a cabo en julio de 1951.

108 La expresión fue utilizada por Sufrin en una carta enviada desde Madrid el 9 de octubre de 1951. NACP, RG 469, Entry 66, b. 3, Letter from S. C. Sufrin to R. M. Bissell, October 9, 1951.

109 En el perfil biográfico de Arburúa encontrado entre la documentación del Departamento del Tesoro, se lee al respecto: «The Minister reportedly is strongly pro-United States and a believer of liberalization of the Spanish economy and a minimum of controls». NACP, RG 56, OASIA 70A6232, b. 72, Spain/0/81, Spain Biographical Material, «Manuel Arburúa y de la Millar», s. f. Ya antes de ser nombrado ministro, Arburúa había ofrecido evidencia de una actitud favorable hacia Estados Unidos, como demuestra un editorial publicado en *Arriba* el 9 de febrero de 1950 (Arburúa, «Comentarios económicos a una carta»). En el artículo, detrás de un tono aparentemente polémico con la actitud de Estados Unidos hacia España, se admitía la necesidad de la ayuda y la cooperación económica con Washington.

110 Un resumen de los contenidos de las entrevistas de Arburúa en el curso de su visita a Estados Unidos fue preparado por el Departamento de Estado. FRUS, 1952-1954, vol. VI, pp. 1973-1976, Record of Meetings Between the Spanish Minister of Commerce and Certain United States Representatives, «Discussions of Spanish Minister of Commerce with U.S. Officials», April 1954. Sobre la visita de Arburúa a Estados Unidos, véase también Calvo González (2006), p. 420.

111 Sobre la UEP, véanse Kaplan y Schleiminger (1989), Eichengreen (1993) y Martínez Oliva y Stefani (2001).

112 La OECE fue constituida por los países beneficiarios del Plan Marshall en abril de 1948, por presión de Estados Unidos, con el objetivo de gestionar la distribución de la ayuda americana y eliminar las barreras al comercio entre los países europeos. Sobre la historia de la OECE, véanse los ensayos publicados en Griffiths (1997).

dentro del área: se mantenía un registro exacto de todo el comercio europeo y, al final de cada mes, los balances venían cerrados y cancelados. De este modo, los países que se encontraban en una situación de déficit hacia la Unión podían beneficiarse de créditos, mientras que los países con superávit recibían una parte del dinero en oro o en dólares, pudiendo así aumentar sus importaciones del área del dólar. La UEP era especialmente útil para solucionar los problemas de credibilidad y coordinación de los países europeos, que eligieron avanzar hacia una mayor apertura comercial primero a escala regional y luego a escala mundial¹¹³. Según los cálculos de Barry Eichengreen, la mayoría de los países de la OECE hubiesen probablemente podido restablecer la convertibilidad de sus monedas con el dólar ya en 1950 —gracias a la recuperación económica y al aumento de las exportaciones europeas que se verificaron como consecuencia del Plan Marshall y de las devaluaciones (en un promedio del 30 %) de las principales monedas europeas en 1949¹¹⁴—. Sin embargo, para minimizar el impacto de la transición a la convertibilidad en sus economías y evitar nuevas devaluaciones de sus monedas, los países europeos prefirieron optar por proceder a una eliminación simultánea de las barreras cuantitativas al comercio, acordando un Código de Liberalización y estableciendo un calendario común para la convertibilidad¹¹⁵.

La UEP funcionó con éxito durante casi ocho años, desde su creación el 1 de julio 1950 hasta su disolución el 27 de diciembre de 1958, cuando los países europeos restablecieron la convertibilidad de las transacciones por cuenta corriente. En 1952, gracias también a la ayuda del Plan Marshall, en los países de la OECE la producción industrial había aumentado en un 39 % respecto a 1948, las exportaciones se habían duplicado, las importaciones habían aumentado de un tercio y las balanzas de pagos se encontraban en activo¹¹⁶. Además, la organización promovió el comercio intraeuropeo sin aislar a Europa del área del dólar¹¹⁷. En pocos años, el problema de la escasez de dólares, que después de la guerra había parecido a muchos una característica estructural del sistema monetario internacional, prácticamente había desaparecido.

La UEP era un mecanismo fundamentalmente contrario al espíritu global de Bretton Woods: su objetivo era crear un sistema de pagos multilateral (prácticamente, un *clearing* multilateral) limitado a la OECE, para incrementar el comercio intraeuropeo y reducir la dependencia de Estados Unidos. Con su creación se reconocían las dificultades que Europa estaba pasando, la falta de realismo de los proyectos de 1944 y la insuficiencia de los recursos y poderes del FMI. Estados Unidos, que necesitaba a Europa occidental como un aliado fuerte en la Guerra Fría, aceptó esta institución como una solución temporal y la apoyó con 350 millones de dólares de capital inicial. La UEP se hizo así cargo de la función de promover el restablecimiento de un sistema de pagos multilaterales entre las monedas europeas, que en 1944 se había decidido asignar al FMI. La decisión del Fondo de ignorar la invitación europea para actuar como agente de la naciente UEP significó su autoexclusión como actor en la transición hacia la convertibilidad de los países europeos¹¹⁸. Al final, fue el Banco de Pagos Internacionales (BPI), que en Bretton Woods se había decidido liquidar, el que actuó como agente de la UEP¹¹⁹.

113 Esta tesis ha sido sostenida por Eichengreen en distintos estudios. Eichengreen (1993), pp. 81-96, y Eichengreen y Kenen (1994), pp. 18 y 19.

114 Barry Eichengreen identifica cuatro requisitos indispensables para la transición a la convertibilidad: un tipo de cambio realista y compatible con el equilibrio de la balanza de pagos; un nivel adecuado de reservas internacionales; la eliminación del exceso de liquidez monetaria, y la disciplina de los salarios. De acuerdo con el análisis del experto, la mayoría de estas condiciones se cumplía en los países de la OECE ya en 1950, con la excepción de Reino Unido e Irlanda. Eichengreen (1993), pp. 39-64.

115 Sobre el proceso de liberalización del comercio intraeuropeo dentro de la OECE, véase Asbeek Brusse (1997).

116 Bordo (1993), p. 42.

117 La cuota de dólares en las reservas internacionales totales aumentó de aproximadamente 3.000 millones de dólares en 1949 a 10.000 millones en 1958. Véase Aldcroft y Oliver (1998), p. 109.

118 Véanse Pressnell (1997), pp. 228-237, y James (1996), pp. 78 y 79.

119 Sobre el papel del BPI como agente de la UEP, véase Toniolo (2005), pp. 327-346.

Desde el principio, España mostró un vivo interés hacia la UEP. Jaime Alba, que fue consejero de Economía Exterior en la Embajada de España en Londres entre 1947 y 1951 y subsecretario de Economía Exterior y Comercio entre agosto de 1951 y febrero de 1952 (cuando fue sustituido por Jaime Argüelles), desempeñó un papel importante en promover la integración de España en esta institución. A los pocos meses de haber empezado a funcionar la UEP, en enero de 1951, Alba envió un largo memorándum en el que destacaba el «éxito inesperado» de la nueva organización, proporcionando un análisis detallado de su funcionamiento y del Código de Liberalización de Intercambios de la OECE¹²⁰. Una sección entera del memorándum estaba dedicada al estudio de la «Aplicación teórica al caso de España de las normas de la Unión». En esta sección, Alba destacaba las ventajas de una eventual participación de España en la organización, identificando en la «adaptación de cambios el mayor obstáculo técnico a vencer». El consejero tomaba abiertamente posición a favor de la participación de España en la organización¹²¹ y en las conclusiones proponía que el Gobierno de Madrid efectuara un estudio más profundo de los beneficios y costes, económicos y políticos, de una posible admisión. En la carta con que transmitió su memorándum a Suanzes, Alba se ofreció, además, para tantear el asunto con sus contactos en Reino Unido¹²². En abril de 1951 Alba fue autorizado a contactar con los británicos, que se declararon dispuestos a estudiar la cuestión con carácter de análisis técnico¹²³. Sin embargo, en mayo el Ministerio de Asuntos Exteriores ordenó que el asunto quedase en suspenso¹²⁴. Con la llegada de Arburúa al Ministerio de Comercio, los proyectos de Alba volvieron a recibir apoyo¹²⁵; pero solo a partir de septiembre de 1953, después de la conclusión de los pactos bilaterales con Estados Unidos, España mostró un interés activo por participar en las instituciones económicas europeas¹²⁶.

120 AMAE, R. 5915, exp. 1, informe del Consejero de Economía Exterior en la Embajada de España en Londres (J. Alba), «La Unión Europea de Pagos y España», 17 de enero de 1951 (anexo al despacho n. 86 de la Embajada de España en Londres para la Dirección General de Política Económica, 23 de enero de 1951).

121 Así escribía Alba: «Cabe deducir de los renglones anteriores que técnicamente es prácticamente posible la adhesión de España a la Unión Europea de Pagos, con cuyos miembros se concentra el 60 % de nuestro comercio exterior. Considerando el asunto exclusivamente desde el punto de vista de nuestras relaciones económicas con los mismos, la adhesión habría de reportarnos beneficios indiscutibles. En el orden de nuestra exportación, al colocarnos en todas partes en idénticas condiciones que la competencia; en nuestra política de compras, al permitirnos adquirir en el país europeo más barato sin preocupaciones de balanza de pagos bilateral; en el orden financiero, al convertir para nosotros las diferentes divisas europeas —desde el franco suizo al schilling austriaco, etc.— prácticamente en una sola y al darnos lo que pudiéramos llamar una amplitud de giro y de crédito muy superiores a los que tenemos obtenidos actualmente; en el orden administrativo e interno, al permitirnos progresivamente —dentro de aquel sector de nuestras exportaciones e importaciones que nosotros escogiésemos— liberar de la licencia previa una porción de mercancías que, si hoy están intervenidas, lo son solo como consecuencia de factores que desaparecerían con nuestra adhesión a la Unión». *Ibid.*

122 AMAE, R. 5915, exp. 1, carta de J. Alba a J. A. Suanzes, 19 de enero de 1951.

123 *Ibid.*, Telegrama de Londres (Alba) a Madrid (subsecretario de Economía), 30 de abril de 1951; AMAE, R. 10077, exp. 42, carta de J. Alba al subsecretario de Economía Exterior, 11 de abril de 1951. Los servicios llegaron a preparar un borrador de una nota para presentar a los británicos, que se conserva en *ibid.*, nota, «Anteproyecto. Apunte relativo a los diversos aspectos de una eventual adhesión de España a la UEP o para la negociación de un posible *working arrangement* entre UEP y España», s. f. (1951).

124 En febrero de 1951, la Dirección General de Política Económica preparó un informe que contenía un juicio positivo sobre la perspectiva de una participación española en la UEP. Sin embargo, en mayo de 1951 una nota presumiblemente del mismo departamento recomendó mayor prudencia, y evidenció las dificultades que podían derivarse de una eventual admisión. Sobre la base de esta segunda nota, el responsable de la Dirección General de Política Económica decidió archivar el asunto, según parece indicar una anotación del 8 de mayo al margen del documento. AMAE, R. 5915, exp. 1, informe de la Dirección General de Política Económica, «Informe para el Sr. Director sobre la Unión Europea de Pagos y España», 22 de febrero de 1951; *ibid.*, nota para el sr. director de la Dirección General de Política Económica, «Incorporación de España a la Unión Europea de Pagos», 5 de mayo de 1951.

125 En su discurso a la Cámara de Comercio americana de noviembre de 1951, Arburúa declaró que las medidas de simplificación del sistema de cambios múltiples eran útiles en vista a una entrada en la UEP: «Esta simplificación facilitará además la integración futura con organismos económicos de carácter internacional, y pienso principalmente, al decir esto, en la Unión Europea de Pagos como organismo más interesante desde el punto de vista exterior, financiero y comercial». Homenaje de la Cámara de Comercio Americana en España al excmo. sr. ministro de Comercio, en Arburúa (1956), pp. 29-34 (cit. en p. 32).

126 Es interesante señalar que en febrero de 1953 el Banco de Bilbao preparó un estudio sobre la UEP, que contenía una sección sobre las «Ventajas que un país obtiene al incorporarse a la UEP». AMAE, R. 5281, exp. 13, publicación del Servicio de Estudios del Banco de Bilbao, «La Unión Europea de Pagos», febrero de 1953.

La acción española se concentró en la admisión en la OECE, que constituía una precondición para la participación en la UEP. Como ha evidenciado la historiografía¹²⁷, el proceso se desarrolló de manera muy gradual. Esta gradualidad fue debida a razones de tipo político y económico. Bélgica y Noruega expresaron desde el comienzo sus reservas por razones políticas a la perspectiva de que España se integrara en la OECE —en el caso de Bélgica, a causa de las tensas relaciones que mantenía con el régimen de Franco por el *affaire Degrelle*¹²⁸—. Los demás países mantuvieron una posición más abierta (pero con reservas, por ejemplo, en el caso de Francia)¹²⁹, siempre y cuando se tratara de un proceso muy gradual.

El caso de Reino Unido es ilustrativo en este sentido, y nos muestra también el escaso interés que desde un punto de vista económico suscitó la perspectiva de integrar a España en la OECE. En septiembre de 1953, el presidente de la OECE, el británico Hugh Ellis-Rees, refirió al *Foreign Office* una conversación con Jaime Argüelles, en la que este había manifestado el interés de España en participar en la OECE¹³⁰. Dentro del gabinete británico se abrió entonces un intenso debate sobre si era conveniente apoyar la admisión de España en la OECE y en la UEP¹³¹. Al final, se llegó a la conclusión de que la entrada de España en las dos organizaciones solo iba a suponer, en el mejor de los casos, un muy ligero beneficio económico para Reino Unido. Si, por un lado, se veía con buenos ojos la extensión del área del multilateralismo y su efecto positivo para los intercambios hispano-británicos (en términos de no discriminación de las exportaciones británicas hacia España), por otro, también se esperaban repercusiones negativas (ya que las libras que provenían del intercambio iban a poderse utilizar libremente dentro de la OECE)¹³². Más en general, el Tesoro británico no mostró ningún entusiasmo por la idea de admitir dentro de la UEP a un país que se perfilaba como un deudor estructural, evidenciando que España no podía

127 El principal trabajo sobre el proceso de integración de España en la OECE (que, sin embargo, no contiene ninguna referencia al interés español hacia la UEP) es de Delgado (2001). Moreno Juste ofrece una importante contribución al análisis del proceso de acercamiento de España, dedicando varias páginas a la cuestión de la integración en la OECE [Moreno Juste (1998), pp. 96-99 y 112-117]. Guirao, en su libro, hace un interesante análisis, principalmente desde el punto de vista comercial, del interés español hacia la UEP [Guirao (1998), pp. 171-188]. Referencias al proceso de integración se encuentran también en Viñas *et al.* (1979), pp. 830-848; Crespo MacLennan (2004), pp. 35-37, y Dulphy (2002), pp. 761 y ss.

128 Oficialmente, la oposición belga se debía al perjuicio sufrido por la quiebra de la sociedad *Barcelona Traction*, que llevaría al Gobierno belga, en septiembre de 1958, a presentar una demanda contra el Gobierno de España ante la Corte Internacional de Justicia. Si bien esta fue la razón oficial, en realidad fueron cuestiones políticas las que motivaron la oposición belga a la admisión de España en la OECE. En noviembre de 1955, el ministro de Asuntos Exteriores belga reconoció frente al embajador británico que su oposición era debida a «internal political reasons», dando implícitamente a entender que la cuestión era fuente de graves tensiones dentro del partido socialista belga, por entonces en el poder en coalición con los liberales. Efectivamente, las relaciones entre Bélgica y España durante el franquismo fueron particularmente difíciles a causa del asilo y de la protección que el régimen ofreció a Leon Degrelle, fundador del rexismo y oficial de las SS durante la Segunda Guerra Mundial, que en Bélgica había sido condenado a muerte *in absentia* por colaboración con los nazis. TNA, T234/250, Memorandum from E. S. Lee to Mr. Mackay, «Visit of Belgian Foreign Minister: Belgian opposition to admission of Spain to OEEC», November 17, 1955. Véase también NACP, RG 469, entry P372, b. 3, Telegram n. 229 from Madrid (Rubottom) to Washington (ICA), December 12, 1955. La influencia de la cuestión Degrelle en la oposición belga a la admisión en la OECE es mencionada en NACP, RG 59, Lot Files 59D108, b. 4, Talking Points for meeting of OCB Working Group with Ambassador Lodge of February 1, 1955, «Ten Most Important Problems in Current Spanish Relations».

129 A esto hay que añadir que la International Confederation of Free Trade Union (ICFTU), en 1956, se opuso oficialmente a la entrada de España en la OECE, causando dificultades a varios gobiernos; por ejemplo, al de los Países Bajos. NACP, RG 469, entry P372, b. 5, Memorandum from The Hague (Ronhovde) to Madrid February 10, 1956.

130 TNA, T234/250, Note by H. Ellis-Rees of an interview with señor Don Jaime Argüelles, Under Secretary for External Economic Affairs in Madrid, September 11, 1953. Durante la conversación, Argüelles notó que el ministro de Asuntos Exteriores Artajo era favorable a estrechar el vínculo con los países occidentales, pero que Arburúa «was less anxious to break down the present system which had worked quite well since he had been in office, and which was based upon bilateralism and multiple rates of exchange».

131 La documentación relativa se conserva en TNA, T234/250 y TNA, FO 371/106047.

132 TNA, T234/250, Letter from Mr. Strath to Mr. Coulson (Foreign Office), December 11, 1953. Hay que considerar que Reino Unido en la práctica ya había estado aplicando a España el mismo tratamiento (en cuanto a medidas de liberalización comercial) que aplicaba a los países de la OECE.

cumplir con las reglas del club y que con toda probabilidad iba a requerir desde el principio la aplicación de un tratamiento de excepción. La posición final de Reino Unido, concordada entre Tesoro y *Foreign Office*, fue que se iba a apoyar una eventual admisión de España en la OECE y en la UEP, a condición de que el Gobierno de Madrid estuviese dispuesto a someterse a la disciplina económica que la participación en las organizaciones europeas implicaba¹³³.

Los británicos mantuvieron esta posición en el curso del tiempo¹³⁴ y Ellis-Rees se encargó de que el proceso de acercamiento de España a la OECE se desarrollara de manera progresiva, pero pausada. Es interesante señalar que en noviembre de 1955 el embajador británico en Bruselas, George Labouchere, fue encargado de convencer al ministro de Asuntos Exteriores belga, Paul-Henri Spaak, para que accediera a que la cuestión de la admisión de España fuera discutida de manera informal dentro de la OECE¹³⁵. El argumento que el embajador utilizó fue que, si bien era verdad que Reino Unido apoyaba la candidatura española, el Gobierno de Madrid ni iba a entrar inmediatamente ni iba a tener fácil calificarse. Dicho en otros términos, los británicos aseguraron a los belgas que no había nada que temer de la apertura de las conversaciones para la admisión de España, ya que el país de momento no cumplía los requisitos de entrada en la OECE y en la UEP que se le iban a exigir.

El Ministerio de Asuntos Exteriores español se dio cuenta, al menos en parte, de los problemas que planteaba la admisión de España dentro de la OECE. En un largo memorándum de octubre de 1954, la Dirección de Organismos Internacionales aconsejó que el proceso de acercamiento de España a la OECE fuera gradual¹³⁶. Siguiendo esta estrategia, España se integró inicialmente en comités de importancia secundaria, como los que trataban asuntos agrícolas y de transportes¹³⁷. En agosto de 1955, las autoridades españolas comunicaron de forma extraoficial a Ellis-Rees su deseo de incorporarse a la organización, y en julio de 1956 formalizaron la petición de entrada, solicitando encontrar una fórmula para que el país pudiera ir asumiendo las obligaciones derivadas de la admisión de forma progresiva. En el seno de la OECE empezaría un largo proceso de estudio de la situación económica española para determinar las condiciones de una eventual asociación. El 10 de enero de 1958 España firmaría el acuerdo de asociación con la OECE y el 20 de julio de 1959 ingresaría finalmente como miembro de pleno derecho. Nunca llegaría a ser miembro de la UEP, ya que el

133 El 12 de enero de 1954, Eden enviaba a Ellis-Rees una carta con instrucciones sobre la posición de Reino Unido: «My present view, therefore, is that while the balance of immediate advantage may be only slightly in favor of Spanish membership, we would wish to support it on grounds of general economic policy. Our final decision will, of course, depend greatly on the circumstances in which Spain entered into membership and in particular on the readiness of the Spanish Government to submit to the economic discipline which such membership implies». TNA, PREM 11/2107, Letter n. M5514/1 from Eden to Ellis-Rees, January 12, 1954.

134 En octubre de 1955, el gabinete británico reafirmó su decisión respecto a España, «to support Spain's admission to the OEEC provided Spain is able to satisfy the Organisation of her willingness and ability to comply with OEEC practices». TNA, PREM 11/2107, Telegram n. 955 from the Foreign Office to United Kingdom permanent delegation in Paris, October 27, 1955.

135 TNA, T234/250, Telegram n. 355 from the Foreign Office to Brussels, November 11, 1955. Un resumen de la conversación entre Labouchere y Spaak se encuentra en Memorandum from E. S. Lee to Mr. Mackay, November 17, 1955, cit.

136 AGA, Ministerio de Comercio, c. 65/15107, nota del Ministerio de Asuntos Exteriores (Organismos Internacionales), «Observaciones a la Nota de la Dirección General de Política Comercial sobre la posible posición española en las negociaciones para incorporar el 'Pool' Verde a la OECE», 5 de octubre de 1954. En relación con esto, se señala también: *Ibid.*, carta del subsecretario de Economía Exterior a los ministros de Asuntos Exteriores y de Comercio, 21 de octubre de 1951.

137 En 1953 España fue invitada a unirse al *Pool Verde* y a participar en la Conferencia Europea de Ministros de Transportes. La participación en estas dos organizaciones, que mantenían estrechos lazos con la OECE, ofreció a las autoridades españolas la oportunidad de establecer una primera toma de contacto con los responsables de la organización. Cuando a finales de 1954 el *Pool Verde* se integró en la OECE, a España le fue ofrecida la posibilidad de seguir colaborando en los asuntos agrícolas y de asociarse a las sesiones de las comisiones no agrícolas cuando estas trataran cuestiones agrícolas. El estatus de España en las comisiones agrícolas fue ratificado a finales de enero de 1955 por el Consejo de la OECE y a partir de marzo de 1955 el Gobierno de Madrid pudo contar con una delegación permanente cerca de la OECE. Delgado (2001).

organismo sería liquidado a finales de diciembre de 1958, en concomitancia con el restablecimiento de la convertibilidad de las principales monedas europeas hacia el área del dólar.

El retraso del proceso de integración de España en la OECE estuvo motivado no solo por las reservas de varios países europeos, sino también por las dificultades que España encontró a la hora de asumir las obligaciones en materia de liberalización económica que implicaba la participación en la organización¹³⁸. Como ha evidenciado Delgado¹³⁹, el problema principal fue que las autoridades españolas no estuvieron dispuestas a proceder de manera decidida ni con la liberalización del comercio prevista por el Código de Liberalización de la OECE ni con la unificación del cambio prevista por la UEP. En más de una ocasión (a partir del estudio de Alba de enero de 1951), los españoles dieron muestras de creer que el país podría beneficiarse de un tratamiento privilegiado y de que existía la posibilidad de obtener una ayuda extraordinaria por parte de Estados Unidos para solventar el problema de la consolidación de las deudas bilaterales existentes con los países de la OECE que el pasaje al multilateralismo conllevaba¹⁴⁰. Sin embargo, esta idea no tenía fundamento y solo con la elaboración del Plan de Estabilización en 1959 se dieron finalmente los presupuestos para que España pudiera cumplir con los requisitos de la OECE y acceder como miembro de pleno derecho a la organización. Además, hay que destacar que el régimen, que mostró su preferencia por estrechar vínculos políticos con Europa occidental a través de las organizaciones técnicas, cometió (al menos, hasta la llegada de Fernando M.^a Castiella al Palacio de Santa Cruz) el grave error político de no prestar la debida atención a la mejora de las relaciones con cada país individualmente, lo cual —por ejemplo, en el caso de Bélgica— hubiese podido acelerar el proceso de admisión de España en la OECE.

El interés del Gobierno de Franco por ser admitido en la OECE y en la UEP nos demuestra que en el período 1951-1956 no solo se mantuvo, sino que se intensificó el deseo de España de integrarse en el sistema monetario internacional. La elección de Arburúa de proceder a la integración monetaria internacional a través de la UEP en vez del FMI fue probablemente acertada. Como hemos comentado al comienzo del capítulo, el FMI en la primera mitad de los años cincuenta se encontraba relegado a un papel secundario¹⁴¹, mientras que los avances de los países europeos para restablecer la convertibilidad se llevaron a cabo a través de la Unión Europea de Pagos. La exclusión de las instituciones de Bretton Woods no parecía tener graves consecuencias para España, aparte de la imposibilidad de acceder a las facilidades financieras de las dos instituciones. Mucho más graves eran las consecuencias potenciales de la exclusión de España de la OECE y de la UEP. La exclusión de la UEP amenazaba los intercambios comerciales de España con su principal área de comercio, creando una ulterior discriminación entre los demás países de Europa occidental y España¹⁴². Mientras que los países de la OECE veían aumentar su comercio y mejorar su situación de divisa, España era obligada a permanecer dentro de la camisa de fuerza del bilateralismo y no podía aprovecharse de las ventajas proporcionadas por el mecanismo de *clearing* multilateral de la UEP. La participación en la UEP hubiese significado para el Ministerio de Comercio español poder compensar los déficits con un país con el *surplus* en el comercio con otro, sin verse obligado, ni a comprar bienes no esenciales para obtener bienes esenciales (tal como establecían muchos de los acuerdos bilaterales por entonces en vigor), ni a hacer

138 Kaplan y Schleiminger, que trabajaron en la UEP, escriben al respecto: «Still ruled by General Francisco Franco, Spain was a political anathema to some OEEC governments, and Franco was reluctant to relax his system of tight economic controls and highly subsidizes state monopolies. However, an association agreement with the OEEC was signed early in 1958» [Kaplan y Schleiminger (1989), p. 236].

139 Delgado (2001).

140 Por ejemplo, véase AGA, Ministerio de Comercio, c. 65/15107, nota del subdirector de Política Comercial para el subsecretario de Economía Exterior, «Posibilidad de ingreso de España en la Unión Europea de Pagos», 11 de octubre de 1954.

141 En su historia oficial del FMI, Horsefield define el año 1952-1953 «perhaps the least satisfactory one that the Fund has known» [Horsefield (1969a), p. 336].

142 Guirao (1998), p. 173.

depender la concesión de las licencias de importación a un país de la disponibilidad de su moneda en las reservas del IEME, en vez de la competitividad de sus precios. Las líneas de crédito proporcionadas de manera automática por la UEP hubieran podido, además, contribuir a superar los problemas de divisas que derivaban del carácter estacional de las exportaciones españolas, constituidas en gran parte por bienes agrícolas.

Desde esta perspectiva, la participación en la UEP y en la OECE se presentaba como una oportunidad única para incrementar las relaciones comerciales y monetarias de España con los otros países europeos y no quedar marginada del proceso de integración europea que estaba empezando a tomar forma¹⁴³. En comparación con el FMI, la adhesión a la UEP ofrecía mayores garantías de gradualidad y flexibilidad para pasar al multilateralismo y reequilibrar la balanza de pagos española. Una de las principales ventajas en este sentido era que no se necesitaba pagar ninguna cuota en oro para ser admitido en la institución. Solo en el caso (en realidad, bastante probable, una vez que se aplicaran medidas de liberalización comercial a los intercambios españoles) de que se registrara un déficit en el saldo comercial con la UEP, España iba a tener la obligación de saldar una parte de sus déficits mensuales en dólares u oro, pero pudiendo disfrutar de créditos automáticos por parte de la organización.

El interés de España por la integración en la UEP nos permite contextualizar correctamente el significado del desinterés mostrado por Arburúa hacia el FMI y el BM. Sabemos que Arburúa se mantuvo contrario al ingreso de España en el FMI también una vez firmados los Pactos de Madrid, o sea cuando ya había pasado la motivación político-estratégica de no querer mezclar el asunto en una negociación bilateral. De esta falta de interés hay un testimonio significativo en una carta de diciembre de 1954, escrita a Arburúa por José María de Areilza, que en agosto del mismo año había sido nombrado embajador en Estados Unidos y que, como veremos, desempeñaría un papel importante en promover la participación de España en los organismos de Bretton Woods¹⁴⁴. En su carta, el embajador destacaba que la ayuda económica incluida en los Pactos de Madrid estaba llegando a su fin y que era necesario negociar otros créditos con el *Eximbank*. En este contexto, dejaba caer una interesante alusión a la oposición de Arburúa hacia el ingreso de España en el FMI y en el BM:

«Se me han acercado por distintos conductos directivos del Banco Mundial y Fondo Monetario Internacional. Conozco tu criterio opuesto en principio a la entrada en dichos organismos y a la solicitud de créditos bancarios a largo plazo, pero quisiera saber si acaso has cambiado de opinión y si te interesa que se haga alguna exploración sobre el particular.»

La posición de Arburúa no implicó el abandono de la perspectiva de integrar el país en el sistema económico multilateral. Todo lo contrario, la acción internacional del Ministerio de Comercio tuvo precisamente como objetivo principal la participación en las instituciones de cooperación económica europea. A pesar de los retrasos con que se desarrollaron y de los errores cometidos, las discusiones dentro de la OECE en el período 1954-1959 constituyeron para el régimen de Franco una primera experiencia de cooperación económica

143 Las ventajas y desventajas de un ingreso de España en la UEP eran resumidas en la ya citada nota del Ministerio de Comercio del 11 de octubre de 1954: «Merecen destacarse, entre las ventajas, nuestra integración en la política económica mundial, la convertibilidad virtual de nuestra moneda con respecto a la de quince países europeos, la abolición de los cupos de mercancías, la posibilidad de recibir ayuda americana por otros conductos [se refiere a una eventual ayuda extraordinaria de Estados Unidos para el ingreso en la organización] y la apertura de nuevos mercados. Entre los inconvenientes, hay que subrayar la carga que supondría el verificar una liquidación mensual de nuestra balanza de pagos con la Europa occidental, la obligación de tener que liquidar un 50 por 100 de nuestro saldo deudor en dólares, la supresión de los cambios especiales de exportación y la insuficiente protección de nuestros Aranceles de Aduanas contra los productos de importación liberalizada». Nota del subdirector de Política Comercial para el subsecretario de Economía Exterior, 11 de octubre de 1954, cit.

144 AGA, Ministerio de Comercio, c. 65/15386, carta personal de J. M.ª de Areilza a M. Arburúa, 6 de diciembre de 1954.

internacional y sirvieron para acostumbrar a los españoles al método de trabajo de las grandes organizaciones económicas internacionales, con repercusiones positivas tanto sobre la formulación más rigurosa de la política económica como sobre la presentación de la información estadística. Gracias al estrecho contacto con los técnicos de los otros países europeos, los responsables de la política económica española aprendieron progresivamente a separar las cuestiones económicas de las políticas y a defender con argumentaciones técnicas los intereses de España dentro de las organizaciones económicas. En este sentido, la OECE se revelaría como una experiencia útil a la hora de negociar la admisión en el FMI y, sucesivamente, elaborar el Plan de Estabilización.

En conclusión, podemos afirmar que en los primeros años cincuenta, frente a los éxitos de los países de la OECE en términos de crecimiento económico y balanza de pagos, la única vía que se perfilaba a España para recuperarse del grave retraso que seguía acumulando era abandonar el aislamiento económico y proceder a la liberalización del comercio y del sistema de cambio¹⁴⁵. Aunque el objetivo estaba definido desde principios de los años cincuenta, lo que todavía no estaba para nada claro era cómo se debía dar el primer paso. El miedo de las autoridades españolas era que una repentina liberalización del comercio y unificación del cambio provocaran un aumento incontrolado de las importaciones españolas y un incremento del déficit de la balanza de pagos, imposible de gestionar a causa de la crónica ausencia de reservas oficiales por parte del IEME¹⁴⁶. Por eso, el Ministerio de Comercio sostuvo la idea de que el abandono del sistema de cambios múltiples tenía que ser un proceso gradual, que se podría completar solo cuando las condiciones de la economía española mejoraran y se registrara un incremento de las reservas de divisas. La falta de definición de un calendario para la liberalización acompañaría toda la acción de Arburúa, que se vio finalmente lastrada por este exceso de gradualidad y cautela. En la actitud del Ministerio de Comercio debieron seguramente influir —en una medida que es difícil determinar— las resistencias hacia la liberalización económica de ciertos sectores del régimen franquista, así como los intereses particulares de los muchos que se estaban lucrando gracias al sistema de licencias a la importación¹⁴⁷.

145 Esta visión era compartida también por el Ministerio de Asuntos Exteriores. En la ya citada nota del 5 de octubre de 1954 se admitía explícitamente el retraso de España respecto a los otros países de Europa occidental y sobre esta base se aconsejaba gradualidad a la hora de integrarse en el organismo: «No es ocasión de exponer aquí las tendencias seguidas por la OECE ni las modalidades de su actual política, pues basta destacar a los efectos de este informe que la acción conjunta de los países miembros, vitalizada por la ayuda norteamericana, ha permitido no solo su recuperación económica sino un aumento de su producción global con relación a 1938. En cambio, el aislamiento de España y la necesidad consiguiente de haber tenido que hacer frente a la recuperación económica por sus propios medios han impedido a nuestro país que tenga una expansión paralela a la experimentada por los países de la OECE en el período que se contempla, de suerte que la confrontación de nuestras posibilidades de concurrencia —conforme al régimen de liberalización de la Organización— hace presentir que España se encontraría posiblemente en una situación peor a la existente antes de iniciarse la crisis de 1930. Por ello no parece que pueda tomarse precipitadamente una decisión de tan extraordinaria importancia como representa el ingreso en la OECE, máxime teniendo plena libertad al respecto por no obligar a nuestro país ninguno de los compromisos que los Estados que han disfrutado la ayuda Marshall. Antes conviene sopesar todas las consecuencias y llegar a la convicción de que nuestra economía ha alcanzado un grado de desarrollo suficiente para afrontar con éxito el sistema de comercio exterior y de pagos adoptado por dicha organización». Nota del Ministerio de Asuntos Exteriores, 5 de octubre de 1954, cit.

146 La cuestión es analizada, con más detalle, en Guirao (1998), pp. 174 y ss.

147 Es preciso mencionar que el propio Arburúa acabó su mandato entre rumores de corrupción [Calvo González (2002), p. 162]. Los rumores llegaron también a Franco, que en una conversación con su primo de principios de enero de 1957 comentaría: «La gente habla mucho [de Arburúa], ya que empezó en botones y hoy es archimillonario. Pero yo no he recibido ninguna denuncia concreta». Franco Salgado-Araujo (1976), p. 191. En la documentación a nuestra disposición no ha sido posible verificar fundamentos de esta acusación. Lo único que resulta en la documentación es que en un encuentro del 6 de febrero de 1957, pocos días antes de su destitución, Arburúa comentó los rumores con el director de la U.S. Operation Mission de la ICA en España, Richard Aldrich, atribuyendo la acusación a una campaña de la Falange contra su persona: «Arrese [José Luis Arrese, ministro secretario general del Movimiento] and his followers were using every means to discredit Arburúa [...] also personalizing the attack and calling Arburúa a thief». NACP, RG469, entry P372, b. 6, Airgram TOICA-A869 from Madrid (Aldrich) to Washington (ICA), «Additional Aid to Spain FY 1957-Discussion with Minister of Commerce Arburúa», February 11, 1957.

Los españoles mostraron una gran timidez a la hora de abandonar los cambios múltiples. Los países de la OECE, por su parte, insistieron en que España tenía que estar preparada para dar pasos importantes hacia la liberalización y multilateralización de los intercambios y de los medios de pago. Una mayor abertura era la *conditio sine qua non* para participar en la OECE y en la UEP. Por otra parte, Estados Unidos siguió apoyando la idea de que España se integrara en las instituciones de Bretton Woods y en la OECE. El objetivo —«support Spanish participation in international economic and financial activities and organizations, as appropriate»— fue oficialmente incluido entre los propósitos a corto plazo (*courses of actions*) del Gobierno de Washington hacia España en el *Statement of Policy*, aprobado por el *National Security Council* en junio de 1954, que constituiría la línea-guía de la política estadounidense hacia España hasta 1957¹⁴⁸. Sin embargo, en la práctica, el Gobierno estadounidense se mostró interesado sobre todo en mantener al mínimo su compromiso financiero con España y no estuvo dispuesto a ofrecer ninguna facilidad para acelerar el proceso de integración de España en las organizaciones económicas internacionales. En este contexto, como veremos en el capítulo cuarto, solo el grave empeoramiento de la situación de la balanza de pagos española hizo que se modificaran las posiciones de los principales actores (España, Estados Unidos y los países de la OECE) y se crearan finalmente las condiciones para que España pudiera integrarse primero en el FMI y, sucesivamente, en la OECE.

148 Statement of Policy by the National Security Council (NSC 5418/1), June 10, 1954, cit. En septiembre de 1955 el Departamento de Estado envió un telegrama a su delegación en París, en el que se reafirmaba el apoyo de Washington a una eventual admisión de España en la OECE, pero también se señalaba que antes había que asegurarse el voto favorable de todos los países miembros de la organización. NACP, RG 469, entry P372, b. 3, Telegram n. ICATO80 from ICA Washington (Hollister) to Paris, «Spanish Membership OEEC», September 23, 1955.

4 La crisis de la balanza de pagos y los orígenes del Plan de Estabilización (1956-1957)

A finales de 1955, un hipotético observador exterior podría creer que el régimen de Franco tenía muchas razones para estar satisfecho. La alianza con Estados Unidos había dado una nueva respetabilidad internacional al país. En noviembre, el secretario de Estado Foster Dulles se había entrevistado con Franco en Madrid, mostrando públicamente la cordialidad de Washington hacia el régimen. En diciembre, España había ingresado en las Naciones Unidas, alcanzando uno de los objetivos fundamentales de su política exterior desde 1947. Desde el punto de vista económico, se registraban progresos tangibles: el PIB estaba creciendo a una tasa mucho más alta que en la década anterior; gracias a la ayuda americana, las importaciones aumentaban; finalmente, el año 1954 se había cerrado con un ligero superávit (11 millones de dólares) de la balanza por cuenta corriente —el primero desde 1950¹—. Además, en el seno de la OECE habían empezado las primeras discusiones en vista de una eventual admisión. Todo esto hacía pensar que, con un poco de suerte (por ejemplo, unos años de buenas cosechas) y, sobre todo, con el apoyo de Estados Unidos, España iba a poder alcanzar en breve tiempo su objetivo de integración plena en el sistema económico y político internacional.

En realidad, más allá de las apariencias y de la retórica oficial, la situación estaba lejos de ser tan positiva. La entrada en la ONU no había significado la plena reinserción en la comunidad de las naciones y varios países seguían considerando el régimen de Franco como un reducto del fascismo. Precisamente a causa de la hostilidad europea, la OTAN era todavía una institución vetada a los españoles, no obstante las muestras de interés por parte de Franco. En cuanto a la integración del país en el sistema económico internacional, procedía demasiado lentamente. Los países de la OECE no mostraban entusiasmo hacia la perspectiva de admitir a España entre sus miembros y la cuestión no parecía destinada a resolverse ni fácil ni rápidamente. El régimen había sido excluido de la Conferencia de Messina de junio de 1955 y, a pesar de su interés, no estaba siendo implicado en ninguno de los proyectos de integración económica europea, que en 1957 se concretarían en la creación del Mercado Común Europeo². Finalmente, los limitados progresos económicos y la mejoría de la posición de divisas del IEME difícilmente podían ser motivo de complacencia, cuando se comparan con los resultados de los países de la OECE en el mismo período.

Por todas estas razones, a finales de 1955 los elementos más perspicaces del régimen no podían considerar los avances de España como satisfactorios ni mirar con demasiado optimismo al futuro. El motivo principal de insatisfacción radicaba en la relación con Estados Unidos, que no había cumplido con las expectativas del régimen en materia de asistencia económica. La ayuda incluida en los Pactos de Madrid estaba llegando al límite previsto en 1953 y el país todavía continuaba comerciando de manera bilateral y utilizando el complejo sistema de cambios múltiples y licencias a las importaciones y exportaciones. En esta situación, ante la perspectiva del pronto restablecimiento de la convertibilidad de las monedas europeas y del pasaje al pleno funcionamiento del sistema de Bretton Woods, el coste de la exclusión del sistema económico multilateral se hacía cada día más alto para España. A todo esto había que añadir la existencia de señales preocupantes en el mercado interior —en términos de inflación e inquietud social— que amenazaban el desarrollo futuro de la economía española.

1 Martínez Ruiz (2003), p. 157.

2 Sobre el interés español hacia la CEE en el período 1957-1961, véanse Crespo MacLennan (2004), pp. 59-74, y Bassols (1995), pp. 21-35.

La crisis económica desencadenada a partir de 1956 sería el factor que pondría al descubierto la debilidad del régimen de Franco desde el punto de vista económico, obligándole a replantearse los fundamentos de su política de integración económica. Al análisis del impacto de la crisis de 1956-1957 sobre la estrategia de política económica del régimen franquista está dedicado el presente capítulo. Como veremos, ante el deterioro de la posición de divisas del IEME, la primera opción del régimen sería apoyarse en la alianza con Estados Unidos, pidiendo una ayuda adicional para financiar el déficit de la balanza de pagos. Sin embargo, desde el principio esta estrategia chocaría con la indisposición del Gobierno de Washington, preocupado por la creciente dependencia de Madrid de la asistencia estadounidense. Determinada a apoyar la corriente estabilizadora encabezada por Arburúa, en el invierno de 1956-1957 la Embajada de Estados Unidos en Madrid intentaría imponer una condicionalidad a una eventual ayuda adicional. Dentro del régimen se crearía una fuerte división sobre la política que se habría de seguir para hacer frente a la crisis económica, que acabaría con la remodelación del ejecutivo de febrero de 1957.

Como intentaremos demostrar, en estos meses, cruciales para la historia de España, se redefiniría la política económica exterior del régimen. De hecho, antes de la llegada de los tecnócratas, era ya evidente que la única opción para España consistía en estabilizar y, al mismo tiempo, proceder de manera decidida por la vía de la liberalización económica y la integración en el sistema económico internacional. Entre las medidas que ya estaban definidas en febrero de 1957 se encontraba la entrada en los organismos de Bretton Woods. La iniciativa de apoyarse en el FMI, junto con la de elaborar un plan de estabilización, vendría impulsada desde Washington. Esta idea encontraría un humus particularmente favorable en la Embajada de España en Washington y en la Dirección General de Cooperación Económica, dirigida por Juan José Rovira.

4.1 *Quid pro quo*: los límites de la ayuda norteamericana

En el período 1956-1958, la construcción de las bases militares estadounidenses avanzó sin grandes dificultades, mientras que la cuestión de la ayuda económica fue la causa de las principales divergencias que se verificaron entre los dos Gobiernos³. Durante las negociaciones para los Pactos de Madrid, el asunto de la ayuda económica había tenido una importancia secundaria para los españoles, frente a la cuestión vital de formalizar un acuerdo con Estados Unidos e incrementar la capacidad defensiva de las fuerzas armadas⁴. Sin embargo, una vez firmados los acuerdos, el tema económico empezaría a tener una gran relevancia. Como ha notado Florentino Portero, aunque los pactos habían tenido un contenido fundamentalmente militar, la relación bilateral tuvo un «importante componente económico»⁵. Los españoles, que habían considerado la ayuda contenida en los Pactos de Madrid como un nivel mínimo de partida, intentaron obtener casi desde el principio un incremento de la asistencia económica de Estados Unidos. A partir de 1954 se hicieron frecuentes las peticiones españolas de ayuda adicional, justificadas normalmente por necesidades sobrevenidas por eventos meteorológicos adversos (heladas, inundaciones, etc.). Como escribió en sus memorias el embajador Areilza, la obtención de contrapartidas económicas se convirtió en «la más apremiante exigencia» del Gobierno⁶. Los resultados fueron casi siempre inferiores a las expectativas de Madrid, aunque —como ya hemos indicado en el capítulo anterior— el total de la ayuda (incluyendo los préstamos y las ventas de excedentes agrícolas) en el período 1953-1963 superó con creces la pactada en 1953.

3 Sobre la política de ayuda económica exterior de la administración Eisenhower hacia España, véase Termis Soto (2005), pp. 92-116.

4 Calvo González (2002), pp. 118-123.

5 Portero (2005), p. 146.

6 Areilza (1984), p. 96.

Aunque públicamente se expresaba gratitud hacia la generosidad de Estados Unidos, dentro del régimen de Franco empezó a difundirse un sentimiento de insatisfacción por la insuficiencia de la ayuda. Por un lado, su monto no bastaba para asegurar un crecimiento de la economía española a un nivel comparable con las demás economías de Europa occidental; por otro, las condiciones de los fondos de contrapartida y la composición de los bienes que llegaban a través de la ayuda (una cuota relevante de los cuales eran productos agrícolas⁷) fueron consideradas muy poco favorables, comparadas con las ayudas del Plan Marshall⁸. Como veremos, este sentimiento se intensificaría sobre todo a partir de la segunda mitad de 1956, cuando el régimen de Franco no encontró el apoyo esperado de la administración Eisenhower para hacer frente a la grave crisis de la balanza de pagos. Sin embargo, el régimen tampoco fue capaz de hacer una exposición lógica de las necesidades reales de la economía y comprometerse en esta materia, limitándose nada más que a «ir tirando y vivir [...] de expedientes», como apuntaría Areilza en una carta a Martín Artajo de abril de 1956⁹.

Si según los españoles la ayuda debía tener como fin la rehabilitación de la economía, para Estados Unidos el planteamiento era completamente diferente. Como hemos comentado en el capítulo anterior, el programa de ayudas económicas a España fue concebido por Washington como la contrapartida mínima necesaria para asegurarse la concesión de las bases militares. Esta argumentación fue sancionada oficialmente en el *Statement of Policy NSC5418/1*, aprobado en junio de 1954 por el *National Security Council*, que contenía las directrices sobre la política de Estados Unidos hacia España¹⁰. El documento reafirmaba la importancia estratégica de la Península para la defensa de Europa occidental y la relevancia de los pactos firmados en 1953. Sobre el impacto de la ayuda, se reconocía que solo contribuiría a un aumento moderado de la producción industrial y agrícola. Más significativo aún, la rehabilitación económica no estaba incluida entre los objetivos de Washington, aunque sí la estabilidad interna y la orientación anticomunista de España. En la parte dedicada a los *courses of action*, se insistía en que la finalidad principal de la ayuda económica estaba ligada a los objetivos político-militares de Estados Unidos en la Península. Los extensores del documento se limitaban a enunciar que, en la medida de lo posible, había que intentar evitar las consecuencias adversas que el programa militar estadounidense podría tener sobre la economía española. Se señalaba además la necesidad de evitar una identificación demasiado estrecha con el régimen. Por un lado, se sugería continuar influyendo en el proceso de *policy-making* en España; por otro, se recomendaba evitar acciones que pudieran ser interpretadas como una injerencia en sus asuntos internos.

La resolución NSC5418/1 fue la directriz sobre la que se basó la política exterior de Estados Unidos hacia España durante la administración Eisenhower¹¹. En la resolución se advertía de que los fondos para ayuda económica establecidos en los Pactos de Madrid iban a estar comprometidos antes del final del año fiscal 1955 (que terminaba en el

7 La venta de excedentes agrícolas representó el 44 % del monto total de la ayuda económica entre 1953 y 1955. Termis Soto (2005), p. 65.

8 Un buen ejemplo de la insatisfacción española por la ayuda es el artículo de Martín Artajo publicado en la *Revista de Estudios Políticos* en 1958. Martín Artajo (1958).

9 Así escribía Areilza: «Yo soy convencido que para poner en pie nuestra economía a título definitivo, rompiendo las tendencias al monopolio que por todas partes existen, hace falta una ayuda a largo plazo, bien estudiada y con aplicación a los diversos puntos neurálgicos de nuestra estructura industrial. Pero tampoco sé si en esta materia se quiere hacer algo más que ir tirando y vivir como vulgarmente se dice de expedientes». AGA, Ministerio de Comercio, c. 65/15314, carta de J. M.^a de Areilza a A. Martín Artajo, 7 de marzo de 1956.

10 *Statement of Policy by the National Security Council (NSC 5418/1)*, June 10, 1954, cit. Para un análisis detallado del documento, véase también Termis Soto (2005), pp. 60 y ss.

11 En mayo de 1957 la directriz NSC 5418/1 fue renovada con la aprobación de otra directriz sobre España, la NSC 5710/1. Para un análisis de la nueva directriz, que confirmó la línea política adoptada en 1954, véase Termis Soto (2005), pp. 120-122.

mes de junio) y se anticipaba que los españoles iban a requerir ayuda adicional. Sin embargo, no se sugería ninguna respuesta al respecto. A falta de una línea de actuación, la cuestión de la prolongación de la ayuda económica, más allá de lo establecido en 1953, se convertiría en el principal asunto de discusión dentro de la administración Eisenhower con respecto a España. En la reunión del *National Security Council* del 12 de mayo de 1955, el *National Security Advisor*, Dillon Anderson, plantearía tres opciones: primera opción, no conceder ninguna ayuda adicional, porque Estados Unidos ya había cumplido con el compromiso contraído en 1953; segunda opción, asegurar a España un flujo de ayuda adicional suficiente como para que su economía alcanzara niveles análogos a los de los países de la OTAN; tercera opción, facilitar a España la cantidad mínima de ayuda económica adicional suficiente como para asegurar la estabilidad interna, de manera que el uso de las bases no se viese amenazado por desórdenes civiles¹². En la reunión no se llegó a ninguna decisión sobre la opción que adoptar, pero emergió una posición en favor de la tercera opción y se decidió continuar estudiando el asunto¹³.

La reunión del NSC sirvió sobre todo para señalar que a corto plazo era oportuno continuar con alguna forma de ayuda a España. Este criterio encontraría una sanción definitiva en la directriz NSC 5602/1, sobre los principios básicos de la estrategia general de seguridad nacional de Estados Unidos, aprobada por el *National Security Council* en marzo de 1956¹⁴. Sin embargo, quedaría sin resolver la cuestión de cuál debía ser el nuevo nivel de compromiso de Estados Unidos hacia España, así como los objetivos perseguidos a través de la ayuda. Sobre estos dos puntos se desarrollaría la discusión entre los distintos responsables de la política exterior estadounidense hacia España entre 1955 y 1956.

En junio de 1955, el presidente del recién creado *Council on Foreign Economic Policy* (CFEP), Joseph M. Dodge, expresaría la preocupación de que la política de ayudas adoptada hacia España pudiera interpretarse como un «open end commitment for continuing U.S. economic assistance», que llevara al Gobierno de Estados Unidos a enfrentarse cada año a gastos elevados¹⁵. En octubre, el Departamento de Estado hizo saber que solo estaba dispuesto a aceptar la concesión de ayuda económica adicional a España si estaba plenamente justificada como funcional a los intereses de Estados Unidos¹⁶. Sobre la base de esta argumentación, el mismo Departamento de Estado propuso continuar con los programas de ayuda hasta mediados de 1958, abrazando la propuesta de la FOA (*Foreign Operations Administration*) —la agencia encargada de gestionar los programas de ayuda exterior de Estados Unidos—, que en enero de 1955 había recomendado asegurar asistencia económica a España por 20 millones de dólares al año hasta 1958, más al menos otros 20 millones provenientes de ventas de excedentes agrícolas¹⁷.

12 FRUS, 1955-1957, vol. XXVII, pp. 537-541, Memorandum of Discussion at the 248th Meeting of the National Security Council, Washington, May 12, 1955.

13 En la reunión, el presidente Eisenhower expresó preocupación por las presiones inflacionistas que se estaban manifestando en España, sosteniendo que podía ser útil aumentar la oferta de bienes de consumo. Harold Stassen, director de la FOA (la agencia encargada de gestionar los programas de ayuda), hizo saber que se inclinaba hacia la tercera opción, que caracterizó como «middle course». Por su parte, el *Acting Secretary of State* Hoover advirtió de que era muy probable que los españoles requirieran ayuda adicional. Sin embargo, el director del *Bureau of Budget* hizo notar que el objetivo de asegurar la estabilidad interna de España, contenido en la tercera opción, podía implicar un compromiso excesivo para Estados Unidos e invitó a los presentes a mantenerse fieles a los más limitados objetivos contenidos en la directriz NSC 5418/1. *Ibíd.*

14 FRUS, 1955-1957, vol. XIX, pp. 242-268, National Security Council Report, «Basic National Security Policy» (NSC 5602/1), March 15, 1956. El párrafo 26.2 preveía al respecto: «The United States may find it expedient to continue economic assistance to certain European countries, such as Spain, Yugoslavia and Turkey, to assist them in achieving stability and growth while maintaining necessary military forces».

15 NACP, RG 59, 1955-1959 Central Decimal Files, b. 2512, 611.52/7-1455, Memorandum from J. M. Dodge to the Honorable Herbert Hoover, Jr., «U.S. Policy Toward Spain», July 14, 1955.

16 NACP, RG 59, 1955-1959 Central Decimal Files, b. 2512, 611.52/7-1455, Memorandum from R. Murphy to the Honorable Joseph M. Dodge, «United States Policy Toward Spain», October 7, 1955.

17 *Ibíd.*

La posición más favorable hacia los intereses españoles fue, sin duda, la de la Embajada de Estados Unidos en Madrid, apoyada por la *U.S. Operations Mission to Madrid* (USOM), dependiente de la FOA —y sucesivamente de la ICA (*International Cooperation Administration*)¹⁸—. En repetidas ocasiones, el embajador, David Lodge, escribiría a Washington para defender la tesis de que la ayuda adicional tenía que ser suficiente como para permitir un desarrollo continuo de la economía española, única opción para garantizar los intereses militares de Estados Unidos en España y mantener un clima de cooperación favorable entre Madrid y Washington¹⁹. Según la embajada, la importancia estratégica de España, lejos de haber disminuido, había aumentado respecto a 1953. El régimen de Franco —por su indudable anticomunismo— era uno de los pocos aliados occidentales sobre los que se podía contar de manera absoluta²⁰. Sobre la base de esta argumentación, y consideradas las expectativas de los españoles, Lodge llegaría a pedir en noviembre de 1955 una revisión de la directriz NSC 5418/1 que incluyese un aumento de los programas de ayuda²¹, subrayando el bajo coste que tales programas tenían para el contribuyente americano²².

En el extremo opuesto al de la embajada se situaría el Departamento del Tesoro, encargado de gestionar los presupuestos. Durante la reunión del NSC del 3 de mayo de 1956, el secretario del Tesoro Humphrey pidió la palabra para expresar su «very grave concern» acerca de la manera en que Estados Unidos estaba gestionando su política de ayudas en el exterior²³. Partiendo precisamente del caso de España, Humphrey cuestionó la política hasta entonces seguida (que sintetizó como «thinking only of what would be nice from our own point of view and what our allies thought would be good for them»), invitando a adoptar una perspectiva «more businesslike» para evitar perder el control de

-
- 18 La ICA fue creada en junio de 1955, en sustitución de la FOA, como agencia responsable de todos los programas de Estados Unidos de asistencia económica al extranjero, con excepción de los programas de asistencia militar, a refugiados y de las ayudas a las organizaciones internacionales. La ICA dependía del Departamento de Estado.
- 19 NACP, RG 59, 1955-1959 Central Decimal Files, b. 2512, 611.52/9-2455, Desp. n. 246 from Madrid (Lodge) to the Department of State, «Report on United States Policy toward Spain», September 24, 1955. En su largo memorándum, que revisaba la política de Estados Unidos hacia España, el embajador escribía acerca de las ayudas: «The most crucial emerging problem is an internal U.S. problem: to begin determination of a level of aid to be made available to Spain in FY 1957 sufficient to ensure continued development of the Spanish economy. Failure to plan for such a development might well result in lessened Spanish cooperation, a grave deterioration of public relations, an economic base insufficient for the broad objectives of U.S. programs, and a setback to the very gradual but perceptible trend which appears to have been taking place toward a broadening of political and social horizons». Lodge destacaba, además, que había señales de un cambio de clima político y económico en España y que esta evolución solo podía ser reforzada a través de una generosa política de ayudas. *Ibid.*
- 20 NACP, RG 59, Lot Files 59D108, b. 5, Foreign Service Despatch n. 443 from Madrid (Lodge) to the Department of State, «Request for Revision of NSC 5418/1», November 14, 1955.
- 21 *Ibid.* En un telegrama de febrero de 1956 Lodge especificó sus propuestas de revisión de la directriz NSC5418/1, sugiriendo que en relación con la ayuda se incluyese el siguiente párrafo: «Implement the Economic Aid and Technical Exchange Program in such a manner as to provide the minimum growth necessary to insure internal stability and to permit the assumption of the burden of a higher sustained level of defense expenditure». NACP, RG 59, 1955-1959 Central Decimal Files, b. 2512, 611.52/2-1356, Foreign Service Despatch n. 869 from Madrid (Lodge) to the Department of State, «Proposed Revision of U.S. Policy Toward Spain (NSC 5418/1)», February 13, 1956. La propuesta de Lodge fue desestimada y en mayo de 1956 el *Operations Coordinating Board* (OCB) reafirmó la validez de la directriz NSC5418/1. NACP, RG 59, Lot Files 62D430, b. 31, Progress Report of the Operations Coordinating Board on «United States Policy Toward Spain (NSC 5418/1)», May 10, 1956.
- 22 Foreign Service Despatch n. 443 from Madrid (Lodge) to the Department of State, November 14, 1955, *cit.* Gracias a los arreglos de contrapartida, cada dólar de ayuda costaba al contribuyente americano menos de 30 céntimos. A esto había que añadir que una buena parte de la ayuda consistía en excedentes agrícolas estadounidenses (en los años fiscales 1953-1955 estos sumaron 70 millones de dólares, sobre un total de 170 millones de asistencia económica). Como manifestaría la Embajada de Estados Unidos en Madrid, el suministro de este tipo de ayuda era muy conveniente para Estados Unidos: permitía deshacerse del *stock* cuyo almacenamiento era costoso y abría un mercado en España para los productos americanos. NACP, RG 59, Lot Files 59D108, b. 5, Memorandum from R. R. Rubottom to the Ambassador, «Economic Aid», December 1, 1955.
- 23 FRUS, 1955-1957, vol. XXVII, pp. 567-573, Memorandum of Discussion at the 283rd Meeting of the National Security Council, Washington, May 3, 1956.

los presupuestos estatales. Por esa razón, insistió en que era indispensable que la administración estableciera prioridades firmes sobre los fondos que se iban a utilizar para asistencia económica y militar en el extranjero, siendo más selectivos a la hora de conceder ayuda a los países aliados. La intervención de Humphrey puso al descubierto las preocupaciones de los responsables del Departamento del Tesoro por cómo se estaba gestionando la cuestión de la ayuda adicional a España, que parecía alejarse del principio del *quid pro quo* que la había inspirado en 1952.

Para entender plenamente las preocupaciones del Tesoro, hay que tener en cuenta que las discusiones sobre la ayuda a España se desarrollaron en un momento en que dentro del Gobierno de Estados Unidos estaba en curso de redefinición toda la política de ayuda económica al extranjero. En 1954, Eisenhower, alertado por sus asistentes sobre los riesgos que suponía para los presupuestos de Estados Unidos la continuación de una política de ayudas expansiva, había decidido adoptar una estrategia del tipo *trade not aid*, que llevaría a privilegiar la fórmula del empréstito (*loan*) respecto a las donaciones (*grants*) y a presionar a los países aliados sobre la necesidad de abrir sus mercados al capital privado americano y aprovechar mejor las oportunidades del libre comercio²⁴. Como ha evidenciado la historiografía²⁵, en realidad esta política sería aplicada de manera solo parcial, con el resultado de una expansión significativa de los gastos para asistencia económica y militar en el exterior durante la presidencia de Eisenhower, que se caracterizaría más bien por una estrategia de tipo *trade and aid*. Las discusiones sobre España constituyeron solo la punta del iceberg de un debate mucho más amplio, que enfrentó a los defensores de la ayuda como instrumento imprescindible de la estrategia de la Guerra Fría con los partidarios de una política de más estricto control de los presupuestos. En este contexto se puede entender por qué, por mucho que Lodge insistiera en la singularidad del caso español, hubo tantas dificultades en aprobar unas ayudas adicionales que, gracias a los arreglos de contrapartida, suponían solo un gasto muy limitado para Estados Unidos, pero que podían crear un peligroso precedente.

En resumen, podemos afirmar que a mediados de 1956 la continuación de la asistencia económica a España parecía justificarse solo en tanto en cuanto sirviese a los intereses norteamericanos. Por su parte, entre los departamentos responsables de la política exterior hacia España (Departamento de Estado, ICA, Embajada en Madrid) había un consenso básico sobre la necesidad de continuar suministrando ayuda por lo menos en la cantidad mínima necesaria para asegurar la duradera cooperación española con el programa militar de Estados Unidos²⁶. Sin embargo, faltaba un consenso sobre cuál tenía que ser el compromiso respecto a España en cada año fiscal. A partir de 1955 este asunto suscitaría un continuo tira y afloja no solo entre el Gobierno de Madrid y el de Washington, sino también dentro de la misma administración Eisenhower, donde se enfrentaron posiciones tan opuestas como la de la embajada en España y la del Departamento del Tesoro. La argumentación utilizada —que la ayuda tenía, por lo menos, que ser la mínima para asegurar la estabilidad interna de España y garantizar la plena cooperación del Gobierno franquista— dejaba un amplio margen de discrecionalidad e introducía un parámetro de subjetividad difícil de controlar, al hacer depender la prestación americana de la reacción española²⁷. La ambigüedad de esta fórmula emergería claramente a partir de la segunda mitad de 1956, cuando se hicieron evidentes los síntomas de la crisis económica española.

24 Termis Soto (2005), pp. 92 y ss.

25 Kaufman (1982), p. 7; Bowie e Immerman (1998), pp. 210 y 211.

26 Estas fueron las conclusiones del estudio que Dodge preparó en julio de 1955 a petición del NSC. NACP, RG 56, OASIA 70A6232, b. 74, SPAIN/9/50 vol. 2, Memorandum from A. McGlauffin, «Spain», June 6, 1955.

27 Termis Soto (2005), p. 103.

4.2 La reacción del régimen ante la crisis económica de 1956

No está entre los fines del presente trabajo analizar la crisis económica que se desarrolló a partir de 1956, sobre la cual existen excelentes estudios publicados a partir de mediados de los años setenta²⁸. Nos limitaremos aquí a resumir las características fundamentales de aquella. La crisis tuvo sus raíces en los desequilibrios de la política económica española en el período 1951-1956. En estos años, aunque se registró una tasa sostenida de crecimiento de la producción industrial, el Gobierno no fue capaz de controlar la política monetaria, desarrollar una política fiscal coherente y corregir una estructura agrícola muy atrasada. El problema principal fue la falta de una política monetaria ortodoxa, debido, entre otras razones, a la inexistencia en España de un organismo que tuviera a su cargo la coordinación económica y a la posición de subordinación en que se encontró el Banco de España hasta 1962²⁹. En la práctica, el mecanismo de la deuda pública pignorable significó una continua monetización de la deuda pública a través de los bancos comerciales, que a lo largo de los años cincuenta acumularon en su cartera ingentes cantidades de deuda rescatable en el Banco de España³⁰. Según las cifras de Sardá, los saldos del dispuesto de la banca privada pasaron de 10.700 millones a finales de 1954 a 24.800 millones a finales de 1959³¹. La financiación de los gastos de inversión estatal y paraestatal (sobre todo, del INI) fue efectuada de forma inflacionista, sin aumentar la presión fiscal. La consecuencia fue que en 1955 se registró un aumento de la oferta monetaria del 15 % y en 1956 del 20 %³².

Al grave desequilibrio de la política monetaria se añadieron otros dos factores. Primero, los aumentos salariales de marzo y octubre de 1956, que, como consecuencia de las huelgas, oscilaron entre el 40 % y el 60 %³³. Segundo, los efectos de la extraordinaria helada de febrero del mismo año, que destruyó casi por completo la cosecha de agrios, causando pérdidas a la exportación por unos 100 millones de dólares³⁴. Las tensiones por el lado de la demanda no encontraron satisfacción en el lado de la oferta ni fueron reabsorbidas por un aumento de la productividad. A pesar de la tentativa del Gobierno de controlar los precios a través de medidas administrativas³⁵, entre 1956 y 1958 se registró un fuerte aumento de los precios (los precios al por mayor, por ejemplo, aumentaron un 9,1 % en 1956 y un 16,7 % en 1957³⁶). En 1956 el país se encontraba sometido a fuertes tensiones inflacionistas.

Consecuencia de la inflación y de la helada fue el grave desequilibrio exterior. Según las recientes estimaciones de Martínez Ruiz, las importaciones, aunque comprimidas a través del sistema de autorizaciones administrativas, crecieron de 624,5 millones de dólares en 1954 a 787 en 1955 y llegaron a 949,1 millones de dólares en 1956, mientras que las exportaciones registraron un estancamiento (534,4 millones de dólares en 1954, 521,2 millones en 1955 y 552,6 millones en 1956)³⁷. En el transcurso de 1956, la balanza por cuenta corriente española fue así deteriorándose progresivamente hasta registrar un déficit de 212,6 millones de dólares, que en 1957 se agravaría a 281,1³⁸. Al mismo tiempo,

28 Sardá (1970), pp. 461-466; Clavera *et al.* (1978), pp. 327 y ss.; González (1979), pp. 49 y ss.; Barciela *et al.* (2001), pp. 167-171.

29 Martín Aceña (2003), pp. 288 y ss.

30 Sobre el mecanismo de la deuda pignorable y sus efectos sobre la deuda pública y la oferta monetaria, véase Comín y Martorell (2013), pp. 532-540.

31 Sardá (1970), p. 463.

32 Clavera *et al.* (1978), pp. 338 y 339.

33 Sardá (1970), p. 464.

34 El dato fue ofrecido por Martín Artajo a los americanos en el transcurso de su visita a Washington. NACP, RG 59, Lot Files 64D199, b. 5, Memorandum of Conversation (Secretary of State, Martín Artajo), «1953 Base Facilities Agreement and Related Economic and Military Aid Programs», April 10, 1956.

35 Como escribiría Sardá en su análisis de la crisis: «La situación derivaba hacia una inflación galopante frente a la cual la política económica de los Gobiernos de la época fue la de represión, o sea, de intentar mantener una estabilidad ficticia con toda suerte de controles y reglamentaciones directas. Sin embargo, la evolución real desbordaba esta política por numerosas brechas». Sardá (1970), p. 463.

36 Clavera *et al.* (1978), pp. 338 y 339.

37 Martínez Ruiz (2003), p. 34.

38 *Ibid.*, p. 158.

la cotización de la peseta en relación con el dólar en el mercado de Tánger pasó de 46,27 a comienzos de 1953, a 60,06 a finales de 1957, para asentarse en 58,12 un año más tarde³⁹.

La crisis significó el fracaso de los modelos de desarrollo existentes dentro del régimen de Franco. Como ha afirmado Clavera, por un lado evidenció «que una liberalización a medias estaba condenada al fracaso»⁴⁰, mientras por el otro hizo patente el «agotamiento de ideas y soluciones por parte de las fuerzas tradicionales»⁴¹. Las huelgas y las protestas estudiantiles demostraron que había una expectativa de continua mejora del nivel de vida por parte de la población, sobre todo dentro de la nueva generación que no había participado en la Guerra Civil. En 1956 la perpetuación del crecimiento del consumo de la población se había transformado en una *conditio sine qua non* para la estabilidad del régimen. Ya no era posible volver a la autarquía y restringir el consumo como se había hecho en 1948. La sociedad española había cambiado respecto a una década antes, cuando el recuerdo de la terrible represión seguida a la Guerra Civil estaba todavía muy vivo. Por eso, resolver la crisis de 1956-1959 requeriría un completo replanteamiento del paradigma económico seguido hasta entonces.

A lo largo de 1956 el régimen de Franco mostraría una incapacidad casi total para enfrentarse a la crisis económica. Ante la gravedad de la situación, se propusieron dos tipos de soluciones opuestas: por un lado, volverse a cerrar e intentar reprimir la inflación a través de un sistema de control de precios; por otro, adoptar medidas de estabilización monetaria y buscar la ayuda de las organizaciones internacionales y de Estados Unidos. Como acabamos de señalar, la primera opción no parecía viable, ya que los hábitos de consumo impedían una disminución drástica de las importaciones. En la práctica, endurecer los controles administrativos de los precios y de las importaciones hubiese significado volver al impopular sistema del racionamiento.

La opción de controlar la inflación por vía administrativa encontró apoyos sobre todo en la Falange. Para comprender plenamente su posición hay que tener en cuenta que en el otoño de 1956 el partido único estaba librando una batalla dentro del régimen para reforzar su autoridad. Como consecuencia de los disturbios estudiantiles en Madrid entre falangistas y antifalangistas (que evidenciaban la existencia de una crisis de legitimidad del partido entre las generaciones más jóvenes), en febrero del mismo año Franco había nombrado ministro secretario general del Movimiento a José Luis Arrese, conocido por su aversión al liberalismo y al capitalismo. En 1956 Arrese prepararía un proyecto de ley constitucional de tipo totalitario, con el objetivo no declarado de perpetuar la hegemonía del partido tras la muerte de Franco⁴². La propuesta de Arrese desencadenaría una discusión entre los dirigentes franquistas sobre la naturaleza del régimen y la centralidad del partido, que concluiría en febrero de 1957 con la remodelación del Gobierno y el fracaso de las pretensiones falangistas. Con el objetivo de «ganar la calle» para que la Falange consiguiera «un mayor arraigo en el alma popular»⁴³, el ministro del Trabajo, Girón de Velasco, falangista de la primera hora y una de las figuras más radicales del fascismo español, apoyaría los aumentos salariales de 1956. En medio de esta situación, la Falange llevaría a cabo una campaña de descrédito directo contra la persona de Arburúa, acusado de oponerse a la política salarial del Ministerio del Trabajo. Más allá de esta cuestión, estaba claro que Arburúa era el representante más destacado del sector reformista y aperturista del régimen de Franco, al que los falangistas más radicales acusaban de haber traicionado los ideales de la revolución nacional-sindicalista iniciada con el alzamiento de 1936.

39 Sardá (1970), p. 466.

40 Clavera *et al.* (1978), p. 256.

41 *Ibíd.*, p. 315.

42 Al respecto, véanse Tusell (1984), pp. 387 y ss.; Tusell (1993), pp. 217 y ss., y Zaratiegui (2013).

43 Las dos declaraciones, ambas hechas por Arrese en marzo de 1956, son citadas en Martorell (2013), p. 317.

El Ministerio de Comercio fue el principal valedor de una política de control del gasto público y de financiar el déficit de la balanza de pagos a través de la ayuda exterior. Hacia mediados de octubre de 1956, Arburúa presentó un memorándum a Franco en el que alertaba, en tonos muy dramáticos, de la gravedad de la crisis económica, que había reducido las reservas de divisas de 100 millones a 40 millones de dólares⁴⁴. Frente a las graves dificultades de la economía, el ministro pedía con urgencia la adopción de una política adecuada para evitar que la inflación degenerase en una situación de caos en los precios y en los intercambios. Arburúa apelaba a Franco para que todo el Gobierno colaborara de manera decidida y unánime en la resolución de la crisis, proponiendo las siguientes medidas: 1) limitar el aumento de los salarios a lo ya establecido por el Gobierno, sin mayores concesiones; 2) aumentar la productividad; 3) tomar medidas contra el acaparamiento y los aumentos «abusivos» de los precios; 4) aumentar las importaciones de bienes de consumo utilizando las reservas disponibles y apoyándose en la ayuda americana; 5) limitar las inversiones públicas, y 6) adoptar medidas fiscales y monetarias, incluido el control selectivo del crédito. Más allá de las medidas propuestas —que el propio Arburúa consideraba un programa mínimo—, lo importante era que el Ministerio de Comercio demostraba comprender que la principal causa de la inflación era la política monetaria⁴⁵. En este sentido, estaba determinado a resolver la crisis adoptando una política de tipo restrictivo, pero sin que esto significase interrumpir el proceso de apertura de la economía española⁴⁶.

El problema a finales de 1956 fue que las propuestas de Arburúa no lograron el pleno consenso del Consejo de Ministros. En una conversación con funcionarios de la Embajada de Estados Unidos el 18 de diciembre de 1956, Arburúa reveló que la idea de adoptar una política monetaria más restrictiva estaba chocando con fuertes reservas dentro del Gobierno, que no se limitaban solo a los ambientes de la Falange⁴⁷. En particular, el Ministerio de Agricultura y el INI no parecían dispuestos a reducir los grandiosos programas de inversión en curso, que estaban teniendo consecuencias nefastas para los presupuestos del Estado. El memorándum de Arburúa de octubre de 1956 sirvió sobre todo para intentar responsabilizar a todo el Gobierno de la urgente necesidad de una acción conjunta y coordinada. Aunque a corto plazo no consiguió efectos visibles (en noviembre de 1956 el régimen aprobó otra serie de aumentos salariales), Arburúa consiguió ganar aliados para su causa. A principios de diciembre, el Ministerio de Hacienda preparó un memorándum con una propuesta de medidas para aumentar el ahorro y controlar el volumen de la inversión. La propuesta, formulada de manera bastante vaga, incluía la reducción del presupuesto público y de la inversión de los organismos estatales y paraestatales, nuevos impuestos al consumo y la restricción del crédito⁴⁸. Lo relevante era, sin embargo,

44 Una copia del memorándum fue entregado a la embajada americana (*infra*). En los archivos consultados no se ha encontrado el original en español del memorándum y solo disponemos de la traducción al inglés hecha por los funcionarios de la embajada. NACP, RG 469, entry P372, b. 5, Airgram A-426 from USOM/Spain (Aldrich) to Washington (ICA), «Increased Aid in FY 57- Spanish Steps to Control Inflation», November 23, 1956 (with annex: «Secret Memorandum reportedly circulated to Spanish Cabinet by Commerce Minister Arburúa about October 18, 1956»).

45 Así escribía Arburúa, según la traducción estadounidense del documento: «if the Government increases salaries and at the same time permits scarcities, and continues ahead on its investments and expenditures, the result will be to inundate the economy with paper money, to accelerate the present equilibrium [sic] of the money-goods equation — in a word, inflation». *Ibíd.*

46 En las conclusiones del memorándum, Arburúa escribía: «Such is the minimum program which in the judgment of the Ministry of Commerce must be applied in detail until there is a change in the prospects of the present economic situation, with the Government displaying decision and unanimity. If this is not done, grave upset will be produced in the national economy which will lead to difficulties in exports, the flight of capital, the lack of foreign exchange, the internal and external depreciation of the currency, foreign attacks against the peseta, inability to accept new long terms credits for industrial plans and even a possible return to rationing». *Ibíd.*

47 NACP, RG 84, Entry UD 3162, b. 196, 500 Spain, Foreign Service Despatch from Madrid (Byington) to Washington (Department of State), «Minister Arburua's Views on Spain's Inflationary Problems and Possible Government Control Measures», December 20, 1956.

48 AGA, Ministerio de Comercio, c. 65/15105, nota del Ministerio de Hacienda en relación con la actual situación económica española, 7 de diciembre de 1957.

que el Ministerio de Hacienda —guiado por Gómez de Llano— se sumaba al partido de los estabilizadores. Si a esto añadimos que el Ministerio de Asuntos Exteriores también estaba determinado a resolver la crisis sin interrumpir el proceso de apertura económica y que el Ministerio de Industria empezaba a concienciarse de la necesidad de medidas de estabilización⁴⁹, es posible afirmar que a finales de 1956 algo empezaba a moverse en el aparentemente paralizado régimen franquista. Lo que todavía faltaba era un apoyo explícito por parte de Franco a la línea de Arburúa, que sirviera para vencer las demás oposiciones.

Mientras que el Gobierno se debatía en su incapacidad de afrontar la crisis, la situación de las reservas españolas se iba deteriorando rápidamente, a causa no solo de la inflación interior y de la rigidez de la demanda de importaciones, sino también de la fuga de capitales⁵⁰. A finales de 1956 las reservas de divisas, libres y *clearing*, se situaban en 23 millones de dólares, y en 1957 continuarían reduciéndose, hasta tocar el nivel mínimo de 5 millones de dólares⁵¹. Todavía quedaba la pequeña reserva de oro acumulada en los primeros años cuarenta por el Tesoro público y el IEME, que el Ministerio de Comercio iría movilizando a lo largo de 1957 y 1958. En 1957 se vendieron 31,53 millones de dólares en Nueva York y 32,31 en 1958, hasta reducir las existencias de oro del Tesoro y del IEME a 10,66 millones de dólares a 31 de diciembre de 1958⁵². Como escribiría Sardá, en vísperas del Plan de Estabilización «la situación era virtualmente de suspensión de pagos por parte del IEME»⁵³.

En esta situación —que Arburúa describió como de «honda» preocupación frente al Consejo de Administración del IEME⁵⁴— era indispensable encontrar urgentemente ayuda exterior para evitar la bancarrota del Estado, y esta solo podía venir de Estados Unidos. Ya en abril de 1956, en su viaje a Washington, Martín Artajo había pedido al secretario de Estado un aumento de la ayuda económica y la revisión de sus condiciones⁵⁵. Los mismos argumentos habían sido utilizados por las autoridades españolas con ocasión de la visita a Madrid del director de la ICA, John B. Hollister, en julio del mismo año⁵⁶. El 13 de noviembre, ante el empeoramiento de la posición de la balanza de pagos española, el Ministerio de Asuntos Exteriores volvería a insistir sobre la necesidad de incrementar el programa de ayudas económicas, presentando una nota oficial a la Embajada de Estados Unidos⁵⁷. En la nota se pedían ayudas adicionales por 30 millones de dólares para el año fiscal en curso que se destinarían a la adquisición de materias primas para la industria. El tono no era de lo más acertado: entre las causas de la inflación no se mencionaban los factores de tipo monetario, y las dificultades se atribuían principalmente a los efectos de la helada⁵⁸. Además, se responsabilizaba en parte a los programas americanos del aumento

49 Foreign Service Despatch from Madrid (Byington) to Washington (Department of State), December 20, 1956, cit.

50 La existencia de fuga de capitales era admitida en la nota preparada por Arburúa a Franco el 18 de octubre (Airgram A-426 from USOM/Spain (Aldrich) to Washington (ICA), November 23, 1956, cit.). El fenómeno ha sido evidenciado por Martínez Ruiz (2003), p. 55, en su reconstrucción de la balanza de pagos española en el período examinado.

51 Martínez Ruiz (2003), pp. 119 y 120.

52 *Ibid.* Véase también Martín Aceña (2001), pp. 368 y 369.

53 Sardá (1970), p. 470.

54 ABE, IEME, Secretaría, c. 2, acta del Consejo de Administración del IEME del día 14 de noviembre de 1956.

55 Memorandum of Conversation (the Secretary of State, Martín Artajo), April 10, 1956, cit.

56 Durante la visita, Arburúa había entregado a Hollister una nota sobre el asunto. Una traducción de la nota de Arburúa se encuentra en: NACP, RG 56, OASIA 70A6232, b. 72, SPAIN/0/75 vol. 1, Foreign Service Despatch n. 74 from Madrid (Aldrich) to the Department of State, «Visit of ICA Director Hollister and ICA Regional Director for Europe Van Dyke to Spain», July 27, 1956.

57 NACP, RG 84, Entry UD 3162, b. 196, 500 ICA, nota verbal n. 990 del Ministerio de Asuntos Exteriores (Martín Artajo) al embajador de Estados Unidos, 13 de noviembre de 1956. Es interesante destacar que el documento contenía una alusión al BM, como fuente de posibles créditos a largo plazo.

58 En la parte central de la nota se afirmaba: «La situación económica en que se encuentra actualmente España demuestra que, aun habiendo sido valiosa la ayuda y representando un generoso apoyo americano, las circunstancias adversas e inevitables han resultado mayores de lo esperado. En primer lugar, las heladas antes aludidas han reducido cuantiosamente los medios de pago al exterior, afectando a los saldos de los *clearings* con países europeos y han disminuido así las posibilidades de comprarles maquinaria y equipo [...]. En segundo

de los precios, un argumento que ya había sido descartado por los expertos estadounidenses, quienes, por el contrario, habían notado que el depósito de los fondos de contrapartida en el Banco de España estaba teniendo más bien un efecto antinflacionario sobre la economía⁵⁹.

A pesar de todo esto, la petición de ayuda adicional presentada por Martín Artajo en noviembre de 1956 fue recibida con cierta simpatía por la Embajada de Estados Unidos en Madrid. Para entender esta actitud, hay que considerar que desde 1955 la embajada iba advirtiendo a su Gobierno sobre los riesgos de la inflación en España⁶⁰. En el otoño de 1956, el embajador Lodge estaba seriamente preocupado por los efectos de esta sobre la alianza entre España y Estados Unidos. En un largo telegrama secreto al secretario de Estado del 4 de octubre de 1956, Lodge señalaba que la estabilidad del programa militar de Estados Unidos dependía en gran medida de la estabilidad del régimen de Franco⁶¹. Partiendo de esta premisa, aunque destacaba los avances en la construcción de las bases militares y los progresos parciales en la reintegración de España en la comunidad occidental, también avisaba del peligro que para la estabilidad de la Península suponía la crisis económica en curso⁶². En interés de Estados Unidos, Lodge urgía a la adopción de una política de ayudas más generosa hacia Madrid, que permitiese el crecimiento de la economía española y su integración en la vida económica de Europa occidental. El 23 de noviembre de 1956 Lodge transmitiría a Washington la nota de Martín Artajo del 13 de noviembre, recomendando la concesión inmediata de la ayuda adicional solicitada, que consideraba indispensable —junto con la adopción por parte del Gobierno español de medidas de control de la inflación— para afrontar una situación económica calificada como «extremely grave»⁶³.

Las propuestas de Lodge llegarían a Washington en pleno debate sobre la continuación de la ayuda económica a España, al que hemos aludido al principio del capítulo. En octubre de 1956 se completó el informe sobre los programas militares y económicos en España, que Eisenhower había encargado a finales de 1955 a un grupo interdepartamental de expertos encabezado por Herbert V. Prochnow, *Deputy Under Secretary of*

término, esta situación de los *clearings* ha creado también problemas en el campo de las futuras relaciones de España con la OEEC. De otra parte, la elevación del nivel de vida ha aumentado la demanda de carburantes y otros artículos importados, obligando a mayores gastos en divisas para no ser el único país que, con ayuda americana, tenga que racionar las gasolinas y otros productos. Finalmente, la reciente evolución política de Marruecos ha absorbido también parte de las disponibilidades en dólares, para sostener el cambio exterior de la peseta y afrontar otros problemas. Las consecuencias de toda índole que se derivan de tales circunstancias y, concretamente, la tensión inflacionista que se puede apreciar desde hace cerca de un año, con los problemas sociales a que ello da lugar, pone en peligro no solamente la estabilidad económica interna del país, sino también la misma posición en España de los Estados Unidos. Por todo lo que antecede estoy firmemente convencido de la urgente necesidad de que el Gobierno de los Estados Unidos revise su política de ayuda a España». *Ibid.*

59 En octubre de 1956 Lodge rebatiría las acusaciones españolas sobre los efectos inflacionistas de la construcción de las bases: «The amount of expenditures on base construction to date makes it difficult to conclude that it has been of major importance in the creation of these inflationary pressures». FRUS, 1955-1957, vol. XXVII, pp. 575 and 576, Letter from the Ambassador in Spain (Lodge) to Foreign Minister Martín Artajo, October 5, 1956. Sobre el efecto antiinflacionista de los fondos de contrapartida, véase también Sardá (1970), p. 462.

60 Véase, por ejemplo, NACP, RG 56, OASIA 70A6232, b. 72, SPAIN/2/00, vol. 1, Telegram n. 220 from Madrid (Rubottom) to Washington (ICA), December 7, 1955. Sobre las preocupaciones de Estados Unidos por la inflación, véase también Calvo González (2002), pp. 142-144.

61 NACP, RG 84, Entry UD 3162, b. 193, 320 United States-Spain, Telegram n. 371 from Madrid (Lodge) to the Secretary of State, «Program Review of U.S. activities in Spain», October 4, 1956.

62 Así escribía Lodge: «Spain's stability and favorable orientation toward the United States may be jeopardized if we do not increase economic aid. [...] Although progress to date [in the economic programs] has been generally satisfactory, future prospects are disconcerting. The Spanish economy appears to be over-extended and there is greater danger of inflation now than at any time since September 1953. This may interrupt progress toward creating the stable economy necessary for proper utilization of the bases». *Ibid.*

63 NACP, RG 84, Entry UD 3162, b. 196, 500 ICA, Foreign Service Despatch n. 541 from Madrid (Lodge) to Washington (Department of State), «Spanish Request for Additional FY 57 Defense Support Assistance», November 23, 1956.

*State for Economic Affairs*⁶⁴. El informe incidía en que el objetivo de la ayuda económica, además que asegurar la cooperación del régimen de Franco con el programa de construcción de las bases, había sido ayudar a alcanzar la estabilidad y el crecimiento de España mientras se reforzaban las fuerzas armadas españolas. Para el total de los años fiscales 1954-1957 se estimaba que la ayuda iba a sumar 280 millones de dólares (además de 215 millones de dólares provenientes de las ventas de excedentes agrícolas), lo que significaba 165 millones de dólares en exceso respecto al compromiso de los Pactos de Madrid. En el informe se señalaba que la continuación de este nivel de asistencia económica a España iba a suponer un desembolso de 300 millones de dólares para el período 1958-1960, de los cuales posiblemente las tres cuartas partes podían estar constituidas por la venta de *surplus* agrícola bajo la Ley Pública 480. El problema que se planteaba era si la importancia estratégica de España justificaba tal desembolso. A este respecto, la Comisión Prochnow proponía al *National Security Council* elegir entre tres opciones: 1) terminar con la ayuda a partir del año fiscal 1958 (pudiendo continuar los programas de asistencia bajo la Ley Pública 480); 2) continuar la ayuda económica y/o militar al nivel mínimo necesario para asegurar la cooperación española con el programa militar de Estados Unidos (nivel mínimo que la comisión se decía incapaz de determinar); 3) más allá de las consideraciones militares, continuar la ayuda económica con el objetivo de sostener la expansión de la economía española. Respecto a la tercera opción, el informe estimaba que mantener el nivel de crecimiento del PIB per cápita español en el 2 % anual podía requerir una aportación neta de recursos extranjeros de 100 millones de dólares al año⁶⁵.

Aunque no llegaba a ninguna conclusión firme sobre la ayuda, el informe Prochnow restaba importancia a la crisis económica y, de modo bastante explícito, parecía indicar que la suspensión o disminución drástica de las ayudas no iba a implicar el colapso de la economía española. Como es comprensible, la Embajada de Estados Unidos en Madrid daría un juicio muy crítico del trabajo de la Comisión Prochnow, sosteniendo que no había tenido en la debida cuenta la importancia de la estabilidad política de España para los objetivos americanos ni la dependencia que se había creado en Madrid de la asistencia estadounidense⁶⁶. En cuanto a las opciones propuestas por la comisión, Lodge descartaba la primera opción por ser contraria a los intereses de Estados Unidos mientras que consideraba la segunda y la tercera opción equivalentes en la práctica, ya que solo asegurando un nivel satisfactorio de crecimiento de la economía se podía mantener la cooperación con el programa militar estadounidense. Una vez más, el embajador instaría a sus superiores en Washington a reconocer la gravedad de la crisis económica y la singularidad del caso español, que requería una acción más decidida⁶⁷.

Mientras Lodge solicitaba a Washington la concesión inmediata de ayuda adicional, también presionaba a los españoles para que adoptaran medidas de tipo monetario y fiscal que contrarrestasen la inflación. Los documentos disponibles indican que entre finales de 1956 y principios de 1957 se formó un eje entre Lodge y Arburúa⁶⁸. Tanto Lodge

64 NACP, RG 59, Lot Files 59D108, b. 11, Report of the Interdepartmental Committee on Certain U.S. Aid Programs (Prochnow, Overby, Harr, Ohly), «Spain», October 17, 1956. El informe es analizado también en Termis Soto (2005), pp. 106 y ss.

65 El informe Prochnow presentaba también una cuarta opción, relativa a la ayuda militar: «Apart from military base program consideration, provide military assistance to support Spanish forces of a size and type which have a military capability to carry out specifically identifiable roles and missions, as they may be determined by the current JCS [Joint Chiefs of Staff] review». *Ibid.*

66 NACP, RG 56, OASIA 70A6232, b. 74, SPAIN/9/50, vol. 2, Telegram n. 519 from Madrid (Lodge) to the Secretary of State, November 12, 1956.

67 «If it is concluded by the NSC [...] that 'Spain is of substantial strategic importance to the United States', there would appear to be no acceptable alternative to the continuation of economic aid at a level which would assist Spain to achieve a sufficient improvement in its economic capabilities to insure continuing general cooperation with the base program». *Ibid.*

68 Los funcionarios de la embajada consideraron que Arburúa (junto, quizás, con el subsecretario de Industria, Alejandro Suárez) era el único exponente del régimen franquista en darse plenamente cuenta de cuál era la responsabilidad gubernativa en la crisis. Airgram A-426 from USOM/Spain (Aldrich) to Washington (ICA), November 23, 1956, cit.

como Arburúa compartían la idea de que la situación española era muy grave y que solo se podría resolver si la ayuda adicional iba acompañada de un paquete de medidas fiscales y monetarias de tipo restrictivo. Entre noviembre y diciembre de 1956, el ministro de Comercio se encontró varias veces con el embajador americano y sus colaboradores, a quienes reveló los problemas que su línea política estaba encontrando dentro del ejecutivo⁶⁹. Para que el embajador estuviese plenamente enterado de sus planes, Arburúa le hizo llegar —de manera confidencial y a través de un intermediario— una copia de su memorándum a Franco con la propuesta de estabilización. La transmisión de un documento reservado interno al régimen fue un hecho sin duda inusual, que la embajada interpretó como un «call for help» por parte del ministro de Comercio por las dificultades que encontraba para convencer a los otros miembros del Gobierno de la urgente necesidad de medidas eficaces de control de la inflación⁷⁰.

Frente a esta situación, en noviembre de 1956 la embajada decidió desempeñar un papel activo a favor de la corriente proestabilización. En espera de la respuesta del Departamento de Estado a su recomendación sobre la ayuda adicional, el embajador representó de manera oficial frente al régimen de Franco la necesidad de tomar medidas de tipo monetario para controlar la inflación. El 26 de noviembre de 1956, Lodge escribiría a Martín Artajo una carta para acusar la recepción de su nota del 13 de noviembre y asegurarle que su petición de ayuda adicional había sido transmitida a Washington⁷¹. La ocasión sería utilizada también para solicitar datos cuantitativos acerca del estado de la economía y, sobre todo, para remarcar la necesidad de corregir los desequilibrios de tipo monetario y fiscal, que eran la verdadera causa de la inflación:

«The present inflationary pressure has been caused not only by unavoidable losses in foreign exchange due to the freezes of last February but also to internal fiscal and monetary developments leading to substantial increases in the size of the Government debt and currency in circulation. Accordingly, my Government would appreciate knowing what internal fiscal and monetary measures have been taken and are contemplated to minimize the inflationary threat.»⁷²

Con una rapidez inusual para los españoles, que demuestra la urgencia del momento, el 1 de diciembre de 1956 el Ministerio de Asuntos Exteriores entregaba a la Embajada de Estados Unidos en Madrid una nota verbal de respuesta redactada por Arburúa⁷³. La comunicación ofrecía pocos datos cuantitativos y muchas generalizaciones,

69 NACP, RG 84, Entry UD 3162, b. 196, 500 Spain, Telegram n. 621 from Madrid to the Secretary of State, December 4, 1956; Foreign Service Despatch from Madrid (Byington) to Washington (Department of State), December 20, 1956, cit. Véase *infra* sobre los otros encuentros.

70 El memorándum fue entregado a los americanos por un hombre de negocios de gran importancia cercano al ministro Arburúa. La embajada no reveló ni siquiera al Departamento de Estado la identidad de su fuente, pero comentó al respecto: «The method of delivery of the paper, its timeliness and the high level of the messenger employed, leave little doubt in the minds of the Director [of] USOM and other observers that it actually represents a call for help by a few economically-sophisticated elements of the Cabinet in waging what must be a most difficult battle to convince other members of the Government of the almost certain bankruptcy facing Spain in the absence of effective control measure». Airgram A-426 from USOM/Spain (Aldrich) to Washington (ICA), November 23, 1956, cit. En un encuentro de diciembre, al propio Arburúa dio a entender que el memorándum había sido transmitido a los americanos por orden suya. Foreign Service Despatch from Madrid (Byington) to Washington (Department of State), December 20, 1956, cit.

71 NACP, RG 84, Entry UD 3162, b. 196, 500 ICA, Letter from Lodge to Martín Artajo, November 21, 1956.

72 *Ibid.* Es interesante señalar que, en la última parte de la carta, Lodge volvía a insistir sobre la liberalización de las inversiones de capital extranjero, evidenciando que la entrada de capitales privados podía aliviar la situación de la balanza de pagos española, además de constituir una muestra de la determinación del Gobierno español de resolver sus problemas económicos por todos los medios. Sobre las insistencias americanas para la modificación de la legislación española que limitaba las inversiones extranjeras, véase Termis Soto (2005), p. 95.

73 NACP, RG 84, Entry UD 3162, b. 196, 500 ICA, nota verbal n. 1050, de Martín Artajo a Lodge, 1 de diciembre de 1956.

pero —como destacaría el director de la *USOM*, Richard Aldrich⁷⁴— era en todo caso mucho más informativa que comunicaciones precedentes. La parte más desarrollada de la nota era la sección dedicada a explicar las necesidades de materias primas industriales, que habían llevado al ejecutivo a solicitar los 30 millones de dólares de ayuda adicional⁷⁵. Sin embargo, faltaba una respuesta específica acerca de las medidas fiscales y monetarias que el Gobierno entendía tomar para hacer frente a la inflación. Como evidenciaría la embajada en los comentarios enviados a Washington⁷⁶, esto se debía seguramente a las fuertes divisiones dentro del ejecutivo español.

En un primer momento, la estrategia de la embajada norteamericana excluyó explícitamente condicionar la ayuda adicional a un paquete de medidas de estabilización. El temor era que este tipo de actuación pudiese acabar debilitando ulteriormente la ya delicada posición de Arburúa dentro del Gobierno. Por esta razón, a finales de noviembre la embajada aconsejó simplemente conceder la ayuda asumiendo que el Gobierno iba a tomar las medidas pertinentes⁷⁷. En este sentido se orientó la comunicación de Lodge a Artajo del 26 de noviembre. Un mes más tarde, el 18 de diciembre de 1956, Arburúa señalaría en una conversación con el personal de la embajada el apoyo que sus ideas empezaban a encontrar en los ministerios de Hacienda y de Industria, y las resistencias que todavía encontraban en el resto del Gobierno, prometiendo enviar a los americanos una nota con las medidas antiinflacionarias propuestas por los ministerios de Comercio y de Hacienda⁷⁸. Como consecuencia de esta conversación, la embajada sugirió al Departamento de Estado cambiar de estrategia y pidió autorización para condicionar formalmente la ayuda a la adopción de un paquete de medidas monetarias que incluyeran la reducción de las inversiones públicas, la restricción del crédito bancario y la creación de impuestos sobre el consumo⁷⁹. A pesar del riesgo que este tipo de estrategia suponía para la posición de Estados Unidos⁸⁰, se reconocía que la gravedad de la situación justificaba una actuación más decidida. De hecho, aun con la ayuda y la adopción de medidas restrictivas, la embajada consideraba extremadamente difícil mantener la estabilidad social y política de España.

74 *Ibid.*, Foreign Service Despatch n. 606 from Madrid (Aldrich) to the Department of State, «Spanish Request for Additional FY 57 Defense Support Assistance — Spanish Reply to Ambassador's Letter of November 23, 1956», December 12, 1956.

75 Nota verbal n. 1050, de Martín Artajo a Lodge, 1 de diciembre de 1956, cit.

76 Foreign Service Despatch n. 606 from Madrid (Aldrich) to the Department of State, December 12, 1956, cit.

77 Así escribía Aldrich en un memorándum del 23 de noviembre de 1956: «The only apparent hope for a solution of the present situation would seem to be for the Spanish Government to take satisfactory control measures in conjunction with the grant of \$25 to \$30 million additional Defense Support aid. Such a move, however, if enforced by American-imposed conditions might have the contrary result of dismissal of protagonists of such measures in the Cabinet and attempts by the Spanish Government to muddle through a situation more difficult and dangerous than many Cabinet Ministers actually realize. Therefore, in this connection, a grant of additional assistance with a known set of specific conditions attached might be self-defeating. A grant of additional assistance with understanding that the Spanish Government undertake a general program designed to control inflation would doubtless be a better solution. In this way, with the precise measures not stipulated in advance, negotiations in Madrid prior to actual allocation of assistance, with close attention to the strength of the political difficulties involved in agreeing on one or another specific course of action is recommended as the best way of assuring that the Spanish Government takes needed steps without provoking general anti-US reaction». Airgram A-426 from USOM/Spain (Aldrich) to Washington (ICA), November 23, 1956, cit.

78 Foreign Service Despatch from Madrid (Byington) to Washington (Department of State), December 20, 1956, cit.

79 *Ibid.*

80 La embajada escribía al respecto: «Such an approach might provide the necessary impetus to secure enactment of some of the measures now being proposed by the Minister of Commerce and other like-minded Ministers. It is obvious, however, that it would require extremely delicate handling, lest a position be created from which the United States could not readily withdraw later if it proved impossible to secure adoption of a substantial part of the present proposals. The Embassy/USOM wishes to reiterate its concern over the present economic situation. Unless internal measures are taken soon in conjunction with additional U.S. assistance as recommended by the Embassy in recent communications it is quite possible that the levels of assistance previously recommended will be insufficient to halt development of social, economic and political disturbances with obvious adverse implications for our base program. Even with rapid implementation of such external and internal measures as are now recommended it will be extremely difficult to maintain stability in face of present economic pressures». *Ibid.*

A principios de enero de 1957 Arburúa enviaría el memorándum que había prometido a Lodge, bajo la forma usual de una nota verbal del Ministerio de Asuntos Exteriores, fechada el 7 de enero de 1957⁸¹. La nota indicaba que la inflación, lejos de haber mejorado, se estaba agravando, y por eso se hacía más urgente obtener la ayuda adicional solicitada para adquirir materias primas. La mayor parte de la comunicación estaba dedicada a explicar lo que el Gobierno español estaba haciendo para contrarrestar la crisis, tanto por el lado de la demanda (donde se destacaba el esfuerzo para mantener las importaciones) como por el lado de la oferta. En este último ámbito se enumeraban una serie de medidas para reducir las inversiones públicas y privadas y aumentar los ingresos fiscales, que el Gobierno decía haber ya aprobado o estar estudiando: reducción de la emisión de deuda pública; nuevos impuestos sobre el consumo; concesión de desgravaciones tributarias para la autofinanciación de las empresas privadas; y restricciones al crédito. Para consolidar los esfuerzos españoles se pedía la colaboración estadounidense, no solo a través de la ayuda adicional, sino también a través de una ralentización del ritmo de utilización de las pesetas provenientes de los arreglos de contraparte y el depósito de todas las pesetas provenientes de los distintos acuerdos con Estados Unidos en el Banco de España.

El objetivo de la nota —según la describiría el propio Arburúa en una carta al embajador Areilza del 10 de enero de 1957⁸²— era exponer «las medidas que el Gobierno español está tomando para atajar la inflación y demostrar, por lo tanto, que la Ayuda suplementaria, como medida antinflacionista, tiene un paralelo en la actividad del Gobierno español». Como destacaría Arburúa en la misma carta, el apoyo de Estados Unidos era fundamental para lograr superar la situación, junto con la adopción de medidas de estabilización por parte del Gobierno:

«Creo firmemente que, si se logra una conjunción de todo ello [se refiere a las medidas de la nota], podremos alcanzar la estabilidad económica necesaria hoy en día. Pero para ello es indudablemente preciso que el Gobierno de los Estados Unidos comprenda la necesidad de permitir un apoyo más generoso a España.»⁸³

La nota no logró convencer plenamente al Gobierno de Estados Unidos de la determinación del Gobierno franquista y de la necesidad de desbloquear la ayuda adicional. Como la embajada norteamericana señalaría en sus primeros comentarios⁸⁴, el defecto principal era que las medidas enumeradas habían sido adoptadas en grado insuficiente (por ejemplo, en el caso del tipo de descuento, que se había aumentado apenas medio punto, del 3,75 % al 4,25 %; o, en el caso del aumento del precio del carburante, que constituía la única medida tributaria implementada) o se encontraban todavía a la espera de aprobación. En cuanto a los términos en que estaban descritas y al compromiso del Gobierno, eran demasiado vagos: por ejemplo, se hablaba de una reducción respecto a

81 AGA, Ministerio de Comercio, c. 65/15105, nota verbal n. 5 del ministro de Asuntos Exteriores, A. Martín Artajo, al encargado de negocios de Estados Unidos en España, Homer M. Byington, 7 de enero de 1957. Es interesante señalar que la nota era muy similar a la ya citada nota del Ministerio de Hacienda del 7 de diciembre de 1957. Byington fue encargado de negocios de la Embajada de Estados Unidos en Madrid entre finales de 1956 y principios de 1957, mientras Lodge se encontraba en Washington.

82 AGA, Ministerio de Comercio, c. 65/15105, carta de M. Arburúa a J. M.^a de Areilza, 10 de enero de 1957. A finales de diciembre de 1957 Areilza había escrito a Arburúa para informarle de que la cuestión de la ayuda adicional estaba bajo estudio en la ICA. En la nota, Areilza señalaba que el director de la ICA, Hollister, no había «quedado del todo satisfecho con la segunda carta vuestra [la referencia es a la nota del 1 de diciembre de 1956, del Ministerio de Asuntos Exteriores], en la que se trataba de complimentar las sugerencias norteamericanas sobre las medidas antiinflacionistas, equilibrio presupuestario, política fiscal, etc., que había de tomar el gobierno español». A pesar de ello, Areilza aseguraba que la cuestión de la ayuda adicional se estaba estudiando con «buena disposición». *Ibid.*, Carta de J. M.^a de Areilza a M. Arburúa, 26 de diciembre de 1956.

83 Carta de M. Arburúa a J. M.^a de Areilza, 10 de enero de 1957, cit.

84 NACP, RG 56, OASIA 70A6232, b. 72, SPAIN/2/00 vol. 1, Foreign Service Despatch n. 758 from Madrid (Aldrich) to the Department of State, «Foreign Minister's Note on Proposed Anti-Inflation Measures», January 17, 1957.

las emisiones de deuda, estatal y paraestatal, que en 1957 podía llegar «quizá» a una tercera parte de lo previsto. En definitiva, la nota no bastaba para disipar las dudas sobre las intenciones del Gobierno. No dejaba de ser un catálogo de buenas intenciones. No obstante, era significativo que hubiese un compromiso formal por parte del Gobierno español de tomar medidas monetarias y fiscales para contrarrestar la inflación, lo cual presuponia un reconocimiento por parte del régimen de que la solución de la crisis pasaba por la adopción de una política económica ortodoxa.

4.3 El telegrama de Hollister y los orígenes del Plan de Estabilización

En enero de 1957, las noticias que llegaban desde Madrid acerca de los posibles efectos de la crisis económica sobre la estabilidad del régimen de Franco eran tan graves que ya no era posible ignorarlas⁸⁵. El Departamento de Estado se vio obligado a tomar urgentemente una posición. Finalmente, el 20 de enero de 1957 el Gobierno de Washington enviaba a su embajada en Madrid las tan esperadas instrucciones sobre la política que se debía seguir con los españoles. Se trataba de un telegrama (mejor dicho, un aerograma) confidencial, firmado por el director de la ICA, John B. Hollister, elaborado conjuntamente con el Departamento de Estado y revisado por el Departamento del Tesoro⁸⁶. En este sentido, el telegrama era el fruto del compromiso entre los distintos departamentos de la administración Eisenhower, cuyas profundas divisiones sobre la política hacia España habían impedido hasta entonces una solución satisfactoria a la cuestión de la ayuda adicional. El telegrama pretendía definir la estrategia que se tenía que seguir sobre la cuestión de la ayuda adicional y la política económica española, a pesar de que en su incipit se afirmara que su único propósito era poner las bases para un intercambio de puntos de vista con la embajada en Madrid.

Por su importancia, merece la pena analizar el documento de manera detallada. El telegrama constaba esencialmente de dos partes: una primera, en que la ICA explicaba su interpretación de la situación española, y una segunda, en que proponía una estrategia para hacer frente a la situación. Se empezaba afirmando la comprensión de Washington hacia las dificultades españolas y una genérica disponibilidad a conceder algún tipo de ayuda. Sin embargo, enseguida se expresaba insatisfacción por cómo los españoles estaban gestionando la crisis, evidenciando la falta de determinación del Gobierno para afrontar la situación y su tendencia a apoyarse casi exclusivamente en la ayuda americana:

«1. There is some sympathy here with the difficulties currently being experienced by the Spanish Government and some disposition to grant a measure of relief. [...]

85 El 15 de enero de 1957, el encargado de negocios de Estados Unidos, Byington, enviaba a Washington un telegrama muy alarmante sobre la gravedad de la situación política y económica española y sus posibles repercusiones sobre el régimen de Franco. En el telegrama, Byington evidenciaba los problemas del Gobierno franquista, que aparecía profundamente dividido no solo sobre la política económica, sino también sobre la propuesta de Ley Fundamental avanzada por Arrese. Byington señalaba que las perspectivas económicas y políticas eran sombrías: la cosecha se había perdido a causa de la sequía, el suministro de electricidad estaba racionado en las grandes ciudades, mientras que aumentaban las señales de insatisfacción social. En conclusión, Byington consideraba que la ayuda de Estados Unidos constituía la única posibilidad para evitar un endurecimiento del régimen, que inevitablemente iba a significar «a path of retreat from cooperation began with US in 1953». NACP, RG 59, 1955-1959 Central Decimal Files, b. 3398, 752.00/1-1557, Telegram n. 734 from Madrid (Byington) to Secretary of State, January 15, 1957.

86 NACP, RG 56, OASIA 70A6232, b. 74, SPAIN/9/50 vol. 2, Airgram n. 629 from Washington (ICA-State) to Madrid, «Request for Increased Aid», January 20, 1957. Las citas que siguen son todas de este documento. El telegrama, cuyo borrador fue redactado a principios de enero de 1957 por el *Spanish Desk Officer* de la ICA, Harry K. Lennon, pasó por una serie de revisiones en el Departamento de Estado y en el Departamento del Tesoro. No hay evidencia de que Lodge, que por entonces se encontraba en Washington, participara a la elaboración del texto. Del documento se conserva también un borrador (fechado el 7 de enero de 1957), junto con los comentarios remitidos por el Departamento del Tesoro (ibid.). Otro borrador, fechado el 4 de enero, se conserva en NACP, RG 59, Lot Files 59D108, b. 9, ICA 1957.

2. There is however, considerable disposition here to believe that an uncritical compliance with the Spanish aid request would not necessarily be in the best interests of the US-Spanish economic aid relationships.

3. This judgment is reinforced by a prevailing dissatisfaction with a number of courses of action, or lack of such courses of action, on the part of the Spanish Government. Matters of principal concern are the general direction of current internal economic policies. It seems to us, that USOM's and Commerce Minister Arburua's position notwithstanding, so far only two means for dealing with the developing inflation are being considered seriously by the Spanish Cabinet as a body. The first is direct price control, which is meeting with skepticism on the part of the Spanish public; the second is increased U.S. aid. We have not seen any evidence that any other steps such as a reduction in government expenditures, limitations on available credit and overhaul of the tax structure stand any real chance of being adopted by the Spanish Government.»⁸⁷

La insatisfacción por la actitud del Gobierno español no se limitaba a la gestión de la crisis, sino que abarcaba en general toda la política económica del régimen franquista. A este respecto, Hollister destacaba la falta de progresos hacia la liberalización de la política económica exterior y se refería a la exclusión de España de las instituciones de Bretton Woods, que interpretaba como una señal de la preferencia española por apoyarse exclusivamente en su relación bilateral con Estados Unidos y de una continuada tendencia al aislacionismo:

«4. With regard to external policy, to our knowledge no move has been made by the Spanish Government to reduce trade and payments restrictions and to unify the exchange rate. Membership in the International Monetary Fund (IMF) and the GATT, which would imply at least an intention to move in this direction, has been as far as we can learn indefinitely postponed. In this we are inclined to see a continued tendency toward economic isolationism. Moreover, failure to take steps to join the IMF and the IBRD, both of which are potential sources of financial and technical assistance in dealing with Spain's economic problems, indicates a continued policy of reliance on U.S. assistance alone, which we find undesirable.

5. With regard to the question of establishing a system of payments and transfers that would apply to all U.S. nationals and companies, which has received attention by the Embassy/USOM, to our knowledge no move to agree with the U.S. on such a system has yet been taken.

6. Finally, we are concerned at what appears to us to be a consistently standoffish attitude since 1953 on the part of the Spanish authorities in providing economic data or in engaging until very recently in formal or informal consultations on matters involving the Spanish economy. This situation has prevailed at the same time that representations by Spanish officials, including discussions by the Foreign Minister both oral and written, insist that the Spanish economy is a matter of intimate U.S. concern.»

Antes de pasar a definir sus propuestas, el director de la ICA reafirmaba que la ayuda representaba un *quid pro quo* por el uso de las bases (descartando así implícitamente la

87 Es interesante destacar que el documento ignoraba totalmente la nota verbal de Martín Artajo del 7 de enero.

posición más amplia de la embajada), pero que era igualmente injustificable si servía para perpetuar unas políticas económicas no ortodoxas y aislacionistas:

«7. While it is true that economic assistance to Spain is principally justified on the grounds of a quid pro quo for U.S. base rights in Spain, it should be pointed out that there is a strong U.S. Government interest, which is shared by the Congress, in using U.S. assistance for the economic strengthening of the Free World through greater mutual cooperation, expansion of trade and sounder individual economies. Certainly there would be no justification for the expenditure of U.S. aid funds where such expenditure would in effect promote greater economic isolationism or subsidize the continuance of unsound internal policies and practices.»

La segunda parte del documento era aún más interesante, ya que contenía las propuestas del Departamento de Estado y de la ICA para resolver la crisis española. La solución propuesta era amplia y no se limitaba únicamente a medidas de contención de la inflación, sino que implicaba un giro de 180 grados en la política económica española. En este sentido, se proponía la elaboración de un plan de estabilización con la colaboración de expertos internacionales y el ingreso de España en los organismos de cooperación económica, incluyendo el FMI y el BM:

«8. In view of these considerations, and to underscore recent and continuing efforts by the Embassy/USOM, it is suggested that:

(a) Opportunities be sought to bring about a review by outside technical experts of Spain's monetary, fiscal and exchange and trade policies. We believe that whatever external review is undertaken and whatever advice is given Spain in these matters should, in the first instance, be under some international auspices in order to avoid the resentment which might follow from what might be construed as U.S. interference in Spanish internal affairs. Such resentment, particularly if it proved necessary to suggest difficult or unpalatable measures, might be sufficiently widespread throughout the higher levels of the Spanish Government as to more than offset any support such advice might give to those elements in the Spanish Government who might agree with the advice which may be given. Such a review of the economy might instead be launched as an outgrowth of the forthcoming visit to Spain by the OEEC Working Party No. 18 and might be conducted by OEEC technical experts. It also might be done although with somewhat more delay by IMF or IBRD technical experts after Spain has adhered to one or both of these organizations. In discussing with Spanish officials the possibility of Spanish membership in the Fund and Bank care should be taken to avoid giving the impression that these institutions can be expected to provide financial assistance to meet the present situation. The admission to membership in both organizations ordinarily takes time.

Membership in the international organizations would be valuable in expanding Spanish contact with the rest of the world and bringing to the attention of other countries as well as the international organizations some of the problems arising from the situation in Spain. The International Bank finances economic development projects for its members, while the IMF serves as a center for the discussion of foreign exchange problems and gives short-term assistance, under appropriate conditions to its members in dealing with temporary balance of payments problems. Both organizations have proven helpful to their members not only through

financial assistance but through technical advice given to them and recommendations on policies which have proved beneficial to their situations.

Under appropriate conditions the organizations would, of course, be in a position to assist Spain under substantially the same terms as they do other member countries in the same situation. For example, had Spain been a member of the Fund at the time of the severe freeze last year, its resulting balance of payments difficulties might under appropriate conditions have been mitigated by assistance from the Fund.»

La responsabilidad de sugerir las medidas de estabilización adecuadas para España se hacía recaer en las organizaciones internacionales, mientras que el papel de la Embajada de Estados Unidos quedaba implícitamente reducido al de promotor de un acercamiento entre ambas partes. No obstante, respecto a la acción de la embajada, las instrucciones de Washington eran muy poco claras. Por un lado, parecía sobrentendido que la embajada debía evitar una implicación excesiva en los asuntos españoles; pero, por otro, se le autorizaba a proseguir las discusiones bilaterales con los españoles acerca de la política económica y se le recomendaba insistir sobre la necesidad de liberalizar el sistema de pagos y transferencias internacionales:

«(b) Embassy/USOM continue the attempts to impress upon Spanish officials the importance of the Spanish Government itself taking appropriate measure to combat inflation. Without action by the Spanish Government in this field, the effectiveness of Spanish efforts, and any U.S. assistance to Spain, to achieve a more rapid economic development, is greatly reduced. ICA/W [ICA Washington] is prepared to provide the assistance of experts if such additional support is desirable.

(c) Embassy/USOM continue to press for an agreement with Spain on payments and transfers. When Spain accepted the U.S. aid program in 1953 it undertook to «use its best endeavor» to agree with the U.S. on establishing a system of payments and international transfers that would apply to all nationals and companies of the U.S. and would include provision for the progressive conversion of their blocked peseta balances in Spanish banks, such system taking into account at all times fluctuations in Spanish dollar availabilities. Although the agreement was to have been reached as quickly as possible, none has yet been reached despite the Embassy/USOM initiative in trying to begin negotiations.»

El telegrama de Hollister contenía las líneas fundamentales de la política económica que sería adoptada por el régimen franquista en el bienio 1957-1959: ante todo, entrar en las organizaciones económicas internacionales (FMI, BM y OECE) y, después, elaborar con la ayuda de estos organismos un plan de estabilización, que sirviese tanto para resolver la crisis española como para completar el proceso de integración en el sistema económico y monetario internacional. Mientras tanto, era necesario adoptar medidas para combatir la inflación y liberalizar la economía. El documento demuestra claramente que la primera idea del Plan de Estabilización surgió en Washington en el contexto de las discusiones sobre la continuación de los programas de ayuda económica a España. Entre no conceder ayuda adicional y aceptar las consecuencias de una posible bancarrota de España o financiar las importaciones españolas y aumentar su compromiso financiero, el telegrama de Hollister propuso una tercera vía: apoyarse en las organizaciones internacionales para realizar un proceso de estabilización. Si la Embajada de Estados Unidos en Madrid había sido la primera en hablar de la necesidad de estabilizar

la economía española —contando con el apoyo de Arburúa—, fueron los responsables de la política de ayuda exterior en Washington quienes sugirieron delegar esta responsabilidad en los organismos internacionales, relacionando directamente el proceso de estabilización con el proceso de liberalización de la economía española. En este sentido, el telegrama del 20 de enero de 1957 —que hasta hoy apenas ha sido mencionado por los historiadores⁸⁸— representa un documento fundamental no solo para el estudio de la admisión de España en el FMI, sino también para comprender los orígenes del Plan de Estabilización.

A través de la estrategia trazada en el telegrama, Estados Unidos esperaba conseguir distintos objetivos. En primer lugar, evitar un colapso de la economía española, que se temía pudiera tener repercusiones importantes sobre la estabilidad política y social del régimen de Franco, y consecuentemente sobre los intereses militares de Estados Unidos en España. El segundo objetivo era disminuir la dependencia de Madrid respecto a Washington, delegando la carga de la estabilización en los organismos internacionales. El tercer objetivo era conseguir una mayor liberalización de la economía española y abrir oportunidades de inversión a los capitales privados americanos. Como consecuencia del éxito de los tres primeros objetivos, se esperaba conseguir un cuarto, que Hollister evitaba declarar abiertamente: terminar a medio plazo con la ayuda económica.

La estrategia propuesta era acorde tanto con la política del *trade not aid* defendida por el Departamento del Tesoro para disminuir el compromiso financiero en el exterior de Estados Unidos como con la directriz NSC5418/1 sobre España, que sugería influir en el proceso de *policy-making* evitando acciones que pudieran ser interpretadas como una injerencia en los asuntos internos españoles. Se evitaba entrar, a propósito, en la discusión sobre cuál era el fin de la ayuda económica, sobre la que no había acuerdo entre los distintos departamentos. Más bien, lo que se proponía era una vía práctica para resolver la crisis económica española que, en vez de aumentar la dependencia de Madrid, consiguiera disminuirla. Si hasta entonces Washington había dejado que el Gobierno español gestionara su política monetaria y comercial exterior con la mayor autonomía, sin insistir demasiado sobre las declaraciones de liberalización económica incluidas en los acuerdos de 1953, la crisis ofrecía la ocasión para replantear esta actitud. Por una parte, no se modificaba el planteamiento global de la política estadounidense hacia España; por otra, se delegaba en los organismos internacionales la función fundamental de ofrecer asistencia técnica y financiera para que se lograra la integración de España en el sistema económico internacional.

El telegrama de Hollister proyectaba una estrategia coherente para España a medio plazo, pero no ofrecía pautas claras para resolver el urgente problema de la inflación y de sus consecuencias sobre la balanza de pagos. Como primera opción, el telegrama indicaba que la estabilización tenía que ser elaborada en el seno de la OECE, hacia la cual España había demostrado un continuado interés a lo largo de 1956. Sin embargo, los propios americanos no podían ignorar que la cooperación de la OECE no podía darse por descontada y que no constituía una perspectiva realizable en breve tiempo. El acercamiento de España a la organización había progresado de manera lenta y no se habían resuelto las reservas existentes en varios países hacia la perspectiva de incorporar el régimen franquista.

Los españoles habían intentado, en reiteradas ocasiones, asegurarse una ayuda extraordinaria de Estados Unidos que sirviera para liquidar las deudas bilaterales con los

88 La única referencia al documento que hemos encontrado es en Termis Soto (2005), pp. 109 y 110. Por el contrario, Calvo González, que en sus trabajos desarrolla el tema de la contribución de Estados Unidos al cambio de política en España en los años cincuenta, no menciona el documento, aunque hace referencia a la correspondencia entre Lodge y Artajo en el invierno 1956-1957. Calvo González (2002), pp. 144-146, y también Calvo González (2006), pp. 424 y ss.

países de la OECE que existieran en el momento de su ingreso en la UEP⁸⁹, que en julio de 1956 sumaban 53 millones de dólares⁹⁰. El 31 de agosto de 1956, Martín Artajo había solicitado formalmente al Gobierno de Estados Unidos una ayuda de 200 millones de dólares (más otras facilidades) para entrar como miembro de pleno derecho en la OECE⁹¹. Como contrapartida, España decía estar preparada para normalizar las prácticas de intervención económica y llegar en el plazo de pocos meses «a una situación de liberalización, comparable al menos, con la media de los demás países europeos»⁹². A pesar de que la Embajada de Estados Unidos ya en junio hubiese recomendado la adopción de una política más activa para favorecer el ingreso de España en la OECE⁹³, la ICA había evitado comprometerse a una ayuda de este tipo⁹⁴. La actitud americana se debía no solo a su indisposición a movilizar recursos financieros para España, sino también al hecho de que las noticias que llegaban de París (donde tenía su sede la OECE) indicaban que entre los miembros de la organización no había acuerdo político sobre la incorporación de España, y que el Consejo de la OECE se inclinaba a proceder a su aceptación como miembro asociado y no de pleno derecho.

Dadas estas premisas, el telegrama del 20 de enero de la ICA era particularmente vago cuando hablaba de una posible cooperación de la OECE, ya que no ofrecía ningún elemento nuevo —como, por ejemplo, un crédito *ad hoc* para la admisión de España— para que la situación pudiera desbloquearse a corto plazo. En este contexto, era difícil esperar que el Grupo de Trabajo de la OECE, que entre enero y abril de 1957 iba a visitar Madrid en dos misiones dedicadas al estudio de la economía española, pudiera ofrecer algo más que un análisis del estado de la economía y quizás algunas recomendaciones sobre las medidas necesarias para corregir la crisis⁹⁵. Se trataba de algo muy distinto a ofrecer asistencia técnica y financiera para la elaboración de un programa de estabilización, tal como Hollister proponía en su telegrama. En conclusión, a principios de 1957 estaba bastante claro que la OECE no era el foro más adecuado para resolver los urgentes problemas de la balanza de pagos española. Esto se debía no solo a la particular posición española, sino también al método de trabajo de tipo colegial que caracterizaba el organismo europeo, donde las decisiones se tomaban de manera consensuada, lo cual disminuía su eficacia en los procesos de estabilización, como demostraría en 1957 el caso de la crisis francesa⁹⁶.

89 En abril de 1956, en el transcurso de un viaje oficial a Washington, Martín Artajo sacó el asunto en una conversación con Hollister. AGA, Ministerio de Comercio, c. 65/15314, nota de la Embajada de España en Washington, «Entrevista con Mr. Hollister», 11 de abril de 1956. En mayo, el subsecretario Argüelles volvió a pedir una ayuda al representante de Estados Unidos en la OECE. NACP, RG 469, entry P372, b. 5, Telegram n. Ecoto 56 from Paris (Martin) to Madrid, «Spanish Membership OEEC», May 18, 1956. En julio de 1956, tanto Arburúa como Artajo volvieron a insistir a Hollister sobre la necesidad de una ayuda extraordinaria para la admisión en la OECE. Foreign Service Despatch n. 74 from Madrid (Aldrich) to the Department of State, July 27, 1956, cit.

90 El dato, referente a los *bilateral swing debts*, fue mencionado por Argüelles en el transcurso de una conversación con Lodge. NACP, RG 84, Entry UD 3162, b. 196, 500 Spain-OEEC, Telegram from Madrid (Lodge) to the Secretary of State, July 16, 1956.

91 AMAE, R. 5883, exp. 4, nota n. 739 de Martín Artajo al embajador de Estados Unidos, 31 de agosto de 1956. Aparte de los 200 millones de dólares, los españoles pidieron la cesión de excedentes agrícolas americanos por 50 millones de dólares (que habrían de utilizarse para operaciones triangulares con los países de la OECE) y la cesión de algunos de los créditos que Estados Unidos tenía en monedas de los países de la OECE (que habrían de utilizarse para saldar los déficits de los *clearings* bilaterales). El documento es analizado también en Viñas *et al.* (1979), pp. 850-853. Calvo González (2002), pp. 166-170, ha avanzado la hipótesis de que el documento no fue efectivamente enviado. Sin embargo, podemos descartar esta hipótesis. En una carta de septiembre de 1958, el entonces director general de Relaciones Económicas del Ministerio de Asuntos Exteriores, Faustino Armijo, habla ampliamente del documento y se refiere a la falta de contestación por parte americana. AMAE, R. 5884, exp. 4, carta de F. Armijo para J. Elorza, 8 de septiembre de 1958.

92 *Ibid.*

93 NACP, RG 84, Entry UD 3162, b. 196, 500 Spain, Telegram n. 1426 from Madrid (Byington) to Washington, June 28, 1956.

94 NACP, RG 84, Entry UD 3162, b. 196, 500 Spain-OEEC, Telegram n. 53 from Washington (State-ICA) to Madrid, July 12, 1956.

95 Sobre el estudio del Grupo de Trabajo de la OECE y su informe, véase Delgado (2001), pp. 157-160.

96 Sobre las dificultades de la OECE para solucionar la crisis del franco francés de 1956-1958, véase Pitman (1997), pp. 219-227. La crisis francesa finalmente fue resuelta en 1958 con un plan de estabilización concordado con la ayuda

Respecto a la OECE, el FMI parecía a principios de 1957 una institución mucho más adecuada para ofrecer a España asistencia técnica y financiera, así como el BM para ofrecer créditos a largo plazo. Desde el otoño de 1956, el Fondo estaba viviendo una fase de renovada vitalidad. En diciembre había puesto a disposición de Reino Unido una línea de crédito de 1.300 millones de dólares⁹⁷ —una cifra que excedía el total de los recursos puestos a disposición por el Fondo en los nueve años precedentes— para hacer frente a los problemas que atravesaba la libra a consecuencia de la Crisis de Suez. En aquella ocasión, el FMI había utilizado la fórmula del acuerdo de derecho de giro (*stand-by agreement*) creada en 1952⁹⁸, dando prueba de su capacidad para movilizar ingentes recursos en tiempos muy cortos. El episodio había demostrado la utilidad de la institución para hacer frente a los desequilibrios temporales de las balanzas de pagos y había relanzado su papel, que en el bienio siguiente —gracias también al dinamismo del nuevo director gerente, Per Jacobsson— se vería reforzado por la negociación de varios planes de estabilización⁹⁹. Según los americanos, el FMI debía ser la institución encargada a escala global de supervisar el correcto funcionamiento del sistema de tipos de cambio fijos pero ajustables acordado en 1944, mientras que la OECE y la UEP estarían destinadas a liquidarse una vez que las monedas europeas hubiesen restablecido la convertibilidad. Por esta razón, a partir de la mitad de los años cincuenta, Estados Unidos se esforzó en impulsar el papel del Fondo y terminar con la discriminación representada por la existencia de la OECE y la UEP¹⁰⁰. En este contexto, mientras que era lógico que como primera opción para la estabilización española el telegrama de Hollister propusiera la colaboración de la OECE, con la que España ya estaba en negociaciones para la admisión, era probable que en realidad los responsables de la política exterior estadounidense prefirieran las instituciones de Bretton Woods y la inclusión de Madrid en un sistema monetario global en vez de regional.

Aunque el FMI parecía ser el foro ideal para ofrecer asistencia técnica y financiera a España, el problema principal era que negociar la admisión requeriría necesariamente tiempo. En este sentido, la integración en el FMI ofrecía una perspectiva útil, pero solo a medio plazo¹⁰¹. Aunque no se mencionara de manera explícita en el telegrama, los americanos eran además conscientes de que para España el problema del pago en oro al FMI,

del FMI, que representó un antecedente importante (bien presente a las autoridades españolas) del Plan de Estabilización español de 1959. Sobre el plan de estabilización francés, véanse James (1996), pp. 103-108, y Toniolo (2005), p. 339.

97 Sobre el préstamo a Reino Unido de 1956, véase Boughton (2000).

98 El instrumento de los préstamos *stand-by*, que todavía existe, fue creado por el FMI en 1952. Se trata de una línea de crédito que se pone a disposición de un país miembro, dentro de un determinado límite y por un período definido, concebida para superar dificultades temporales de la balanza de pagos. En los años cincuenta, los créditos eran normalmente puestos a disposición por seis meses (renovables) y condicionados a unos objetivos (de tipo monetario y/o fiscal) establecidos en una *letter of intent* enviada por el país miembro al FMI. De esta manera, se aseguraba flexibilidad a los países miembros (que podían o no utilizar la línea de crédito) para hacer frente a sus dificultades, garantizando al FMI la posibilidad de evaluar la política económica adoptada y eventualmente señalar la necesidad de nuevas políticas correctivas. La creación del instrumento de los *stand-by agreement* fue una de las principales innovaciones introducidas por Rooth en el período 1951-1956, en que fue director gerente del Fondo. Como ha evidenciado la historiografía, el principal resultado del mandato de Rooth fue precisamente una mejor definición de la cuestión de la condicionalidad: se estableció que los préstamos que un país efectuaba dentro de su cuota oro (que aumentaban las tenencias del FMI de una moneda del 75 % al 100 % de la cuota de un país miembro) tenían carácter automático, mientras que los préstamos dentro del primer tramo (que aumentaban las tenencias del FMI de una moneda del 100 % al 125 % de la cuota de un país miembro) se otorgaban con liberalidad y el resto estaba sujeto a la condicionalidad del Fondo. Las innovaciones de Rooth se revelaron fundamentales para que, durante el mandato de Jacobsson, el Fondo pudiera desempeñar un papel muy activo en distintos procesos de estabilización, incluido el español. Horsefield (1969a), pp. 328-433; Spitzer (1969), pp. 468-491.

99 Pressnell (1997), pp. 233-237.

100 Acerca del debate en la administración Eisenhower sobre la continuidad de la OECE a partir de 1954, véase Boccia (1997).

101 Por esa razón, en su revisión del aerograma A-629, el Departamento del Tesoro sugirió no enfatizar demasiado la perspectiva de préstamos del FMI y del BM como solución inmediata a la crisis de la balanza de pagos española. NACP, RG 56, OASIA 70A6232, b. 74, SPAIN/9/50 vol. 2, Memorandum from Henry J. Bittermann to Mr. Willis, «Spanish Airgram», January 14, 1957.

lejos de haberse resuelto, se había agravado con la casi completa desaparición de sus reservas de dólares¹⁰². El 18 de enero de 1957, Harry Lennon, *Spanish Desk Officer* de la ICA y autor del primer borrador del telegrama de Hollister del 20 de enero, clarificó algunos aspectos de la cuestión en una carta a Richard Aldrich¹⁰³. Según los cálculos de Lennon, España podía aspirar a una cuota en el FMI de 50-60 millones de dólares, lo que significaba un pago en oro de 12,5-15 millones de dólares. Sin embargo, Lennon indicaba que muchos países, nada más ser admitidos, habían pedido un préstamo sobre el tramo en oro de su cuota, que tenía carácter automático, para no agravar la posición de sus balanzas de pagos.

Todos los puntos ambiguos y débiles del telegrama de Hollister fueron destacados en un memorándum interno que preparó la Embajada de Estados Unidos en Madrid el 24 de enero¹⁰⁴. El memorándum de la embajada contenía un juicio muy crítico de las instrucciones recibidas, que demostraban las divergencias existentes con Washington y el «lack of understanding» de la ICA sobre las discusiones en curso con el Gobierno español. El asunto más grave, según la embajada, era que el telegrama no contenía instrucciones claras y apropiadas para gestionar la inflación española: se proponía solucionar un problema urgente (la crisis económica española) con medidas a largo plazo (la admisión en los organismos internacionales). Si bien compartía la idea de que la admisión de España en el FMI era un objetivo deseable, la embajada señalaba que el continuo deterioro de la situación económica española hacía disminuir las probabilidades de incorporarse, así como las posibilidades de liberalizar el sistema de cambios y permitir las inversiones estadounidenses en España. Las instrucciones de Washington no resolvían, además, la cuestión de la ayuda adicional, sobre la que evitaban tomar una posición explícita. Según los funcionarios de la embajada, la única opción viable seguía siendo la que ellos habían propuesto a mitad de diciembre: utilizar la ayuda adicional para reforzar los elementos del Gobierno español que estaban dispuestos a restaurar la estabilidad económica y combatir las consecuencias de la inflación.

Para resolver las dudas de la embajada, el 28 de enero Hollister envió a Madrid un telegrama secreto con instrucciones más precisas¹⁰⁵. En la comunicación, el director de la ICA declaraba estar a favor de conceder una ayuda adicional de 25 millones de dólares, con la condición de que el Gobierno español se comprometiera firmemente y de manera convincente a adoptar un paquete de medidas de estabilización. Por eso, proponía que la embajada no comunicara al Gobierno de Franco la decisión sobre la ayuda adicional hasta que este no diera garantías acerca de sus intenciones. Mientras tanto, recomendaba que el embajador hiciera saber a sus contactos dentro del Gobierno que la decisión acerca de la ayuda adicional dependía de la implementación de un programa de estabilización. Sobre la cuestión del ingreso en las organizaciones internacionales, Hollister confirmaba que era útil que España buscara la admisión (o, cuanto menos, una más estrecha colaboración) con el FMI, el BM y la OCEC. En resumen, Hollister aceptaba las recomendaciones de la embajada y la autorizaba a imponer una condicionalidad explícita sobre la ayuda adicional, mientras que continuaba insistiendo en la necesidad de que España diera pasos concretos para la integración en el sistema multilateral.

4.4 La crisis ministerial de 1957 y la llegada de los tecnócratas

Siguiendo las recomendaciones de la ICA, a finales de enero Lodge se entrevistó con Arburúa¹⁰⁶, al que comunicó que, antes de tomar una decisión sobre la ayuda adicional,

102 El problema del pago de la cuota en oro fue analizado en diciembre de 1956 en un memorándum interno del Departamento de Estado. NACP, RG 59, Lot Files 59D108, b. 6, Memorandum from E. J. B. to Mr. Jones, «Spain in the IMF», December 19, 1956.

103 NACP, RG 469, entry P372, b. 5, Letter from H. K. Lennon to R. Aldrich, January 18, 1957.

104 NACP, RG 469, entry P372, b. 6, Memorandum from Ralph E. Holben to Richard S. Aldrich, «Request for Increased Aid (ICATO A-629)», January 24, 1957.

105 *Ibid.*, Telegram n. 402 from Washington (Hollister) to Madrid, «Aid increase», January 28, 1957.

106 NACP, RG 84, Entry UD 3162, b. 196, 500 ICA, Telegram n. 828 from Madrid (Lodge) to the Secretary of State, January 31, 1957.

era necesario que el Gobierno español diera indicaciones precisas sobre cuándo y cómo pensaba poner en marcha las medidas de estabilización contenidas en la carta de Martín Artajo del 7 de enero. En la conversación, Arburúa declaraba estar deseoso de que el Gobierno implementara cuanto antes las medidas de estabilización, pero también admitía que todavía había fuertes divisiones al respecto, sobre todo por parte de la Falange. Como instrumento de presión sobre el Consejo de Ministros y para asegurarse el respaldo de Franco, Arburúa sugería a Lodge entrevistarse directamente con Martín Artajo y entregar al Gobierno español una nota con las recomendaciones de la embajada.

Después de una entrevista entre Lodge y Martín Artajo el 30 de enero de 1957 y de otra —de tonos muy dramáticos— entre Aldrich y Arburúa el 6 de febrero¹⁰⁷, el embajador decidiría dar un paso ulterior y el 12 de febrero transmitiría al Gobierno de Franco una nota de una página, titulada «Summary of major anti-inflationary measures under consideration by the Government of Spain»¹⁰⁸. La nota era en realidad un simple listado de cinco medidas de estabilización: 1) reducción de la emisión de deuda estatal y paraestatal; 2) reducción de las inversiones públicas; 3) nuevos impuestos sobre el consumo; 4) restricción del crédito, y 5) medidas administrativas de tipo restrictivo sobre las ampliaciones de capital de las empresas privadas. Estados Unidos solicitaba al Gobierno franquista concretar los términos de las intervenciones que estaba planeando. Como señalaría Rovira en un memorándum del 28 de febrero, los cinco puntos eran considerados «condición inexcusable para que el Gobierno de los Estados Unidos comience el estudio en firme de la petición de ayuda suplementaria»¹⁰⁹. A pesar de la apariencia intencionalmente muy discreta de la nota, con su envío la embajada daba un paso comprometedor: de manera directa y por escrito, Lodge indicaba cuáles tenían que ser las medidas de estabilización y sobre estas pedía compromisos concretos. En su intento por forzar la adopción de una política antiinflacionaria y resolver una situación bloqueada, la embajada asumía el riesgo de incumplir la directriz NSC5418/1, ya que difícilmente una acción de este tipo podía interpretarse como algo distinto de una injerencia directa en los asuntos españoles.

El Gobierno de Franco intentaría deprisa y corriendo dar una respuesta a las solicitudes estadounidenses, pero se mostraría incapaz de hacerlo de una manera satisfactoria para asegurarse la ayuda adicional. Desde principios de febrero, el Ministerio de Comercio y el Ministerio de Asuntos Exteriores trabajarían en un memorándum para el Gobierno de Estados Unidos sin llegar a una respuesta convincente¹¹⁰. El 12 de febrero de 1957, el Ministerio de Hacienda transmitiría una nota al Consejo de Ministros con una propuesta de medidas antiinflacionarias que excluía explícitamente la elevación del tipo

107 Airgram TOICA-A869 from Madrid (Aldrich) to Washington (ICA), February 11, 1957, cit.

108 NACP, RG 84, Entry UD 3162, b. 196, 500 Spain, Letter from D. Lodge to A. Martín Artajo, February 12, 1957.

109 AGA, Ministerio de Comercio, c. 65/15105, nota no firmada (Rovira?) para el señor subsecretario, «Ayuda suplementaria de los Estados Unidos», 28 de febrero de 1957.

110 El 5 de febrero de 1957, el Ministerio de Asuntos Exteriores ya tenía preparado un borrador de una nota verbal a Lodge (AGA, Ministerio de Comercio, c. 65/15105, borrador de una nota verbal de A. Martín Artajo a D. Lodge, 5 de febrero de 1957). Al día siguiente, el Ministerio de Comercio enviaba un esquema de cómo tenía que ser la respuesta. *Ibíd.*, nota del Ministerio de Comercio, «Proyecto para redactar una nota sobre los propósitos del gobierno español para combatir la inflación con destino a la misión americana (esbozo dictado por el Sr. Ministro el 6-2-57)». Es interesante señalar que el proyecto de Arburúa iba acompañado por una nota de José Luis Sampedro, por entonces asesor del Ministerio de Comercio. En la nota, dirigida a Juan José Rovira, Sampedro destacaba la insuficiencia del compromiso español: «No conozco directamente, claro está, la posición americana. Pero creo leal decir que, si yo fuera ellos, encontraría esta nota insuficiente en dos sentidos: a) Falta de previsión en cuanto a las medidas anti-inflacionarias, fiscales y financieras. b) Para seguridad incluso sobre la aplicación efectiva y real de lo que se dice que se va a hacer. Por eso ayer hice constar ya mi opinión de que lo necesario era conseguir realmente una solemne conformidad del Gobierno en algún sentido. Y, además, hacerlo. Te digo lo que pienso con toda honestidad». *Ibíd.*, nota de J. L. Sampedro a J. J. Rovira, febrero de 1957.

de interés¹¹¹. Sobre la base de la nota de Hacienda, el Ministerio de Asuntos Exteriores prepararía la carta de respuesta para Lodge. Franco en persona aprobaría el borrador de la nota¹¹², que el 15 de febrero estaba ya firmada por Martín Artajo y lista para ser enviada al embajador¹¹³. La nota, sin embargo, no llegaría a ser enviada de forma oficial, porque Arburúa pediría algunas modificaciones de última hora. Para asegurarse de que iba a satisfacer las expectativas americanas, el 19 de febrero el ministro de Comercio mostraría a Aldrich la versión final de la carta. Mientras tanto, la embajada haría llegar de manera informal al director general de Cooperación Económica del Ministerio de Comercio, Juan José Rovira, una hoja de comentarios, en la que —una vez más— se pedían datos más concretos sobre las medidas anunciadas¹¹⁴. Por su parte, el 21 de febrero Arburúa se comprometería con Aldrich a revisar la carta según los comentarios estadounidenses y a enviarla cuanto antes. Sin embargo, la carta nunca llegó a ser enviada de forma oficial, ya que el 25 de febrero Franco anunciaría el cambio de Gobierno¹¹⁵.

La nota del 15 de febrero, que no fue enviada, constituiría el máximo compromiso oficial al que el Gobierno de Franco fue capaz de llegar antes de la crisis gubernativa¹¹⁶. La nota ofrecía detalles sobre las medidas que se pensaban adoptar, que incluían: 1) restricción de la emisión de deuda de un cuarto respecto al ejercicio precedente, que había de obtenerse principalmente a través de la reducción de las inversiones estatales o paraestatales; 2) venta en el mercado de capitales de valores industriales de empresas del INI para financiar las inversiones y disminuir la deuda pública; 3) instrucciones a los bancos privados para disminuir la pignoración de la deuda pública; 4) nivelación de los presupuestos estatales, y 5) medidas de incentivo a la inversión privada. El tono de la nota mostraba preocupación por evitar medidas que pudieran causar una disminución de la renta de las empresas. Por esta razón, se descartaba la elevación del tipo de interés y se anunciaban incentivos a la inversión privada.

En general, como destacarían los analistas estadounidenses¹¹⁷, la nota no lograba convencer plenamente del compromiso del Gobierno español con el objetivo de la estabilización. Muchas medidas eran descritas en términos demasiados vagos para ser significativas. Por ejemplo, se anunciaba haber dado instrucciones a la banca privada para disminuir la pignoración de la deuda en su cartera, pero no se hacían previsiones sobre los efectos de la medida; en otro punto, se comunicaba la intención de vender participaciones de las empresas del INI, pero no se dejaba claro en qué proporción se querían utilizar los eventuales ingresos adicionales para disminuir la deuda pública y para financiar las inversiones estatales. Además, otras medidas eran excluidas de manera explícita: el Gobierno se empeñaba en nivelar los presupuestos públicos, pero pretendía hacerlo aumen-

111 AGA, Ministerio de Comercio, c. 65/15105, nota del Ministerio de Hacienda en relación con la actual situación económica española, 12 de febrero de 1957. Es interesante destacar que en el documento se citaban en español los cinco puntos de la nota de Lodge del 12 de febrero. La cita, sin embargo, no coincide totalmente con el texto que hemos encontrado en los archivos americanos (Letter from D. Lodge to A. Martín Artajo, February 12, 1957, cit.). Esto podría indicar que Arburúa y Martín Artajo decidieron transmitir a los otros ministros una traducción «libre» de la nota.

112 Toda la historia de la nota de Martín Artajo a Lodge se encuentra en un aerograma enviado por Aldrich a Washington después de la caída del Gobierno. NACP, RG 469, entry P372, b. 6, Airgram A-934 from Madrid (Corry) to Washington (ICA), «Additional Aid to Spain FY 1957: Draft Letter from Former Foreign Minister Martín Artajo», March 1, 1957.

113 AGA, Ministerio de Comercio, c. 65/15105, nota de A. Martín Artajo por J. D. Lodge, 15 de febrero de 1957.

114 *Ibíd.*, Nota de la Embajada de Estados Unidos en Madrid, (21) de febrero de 1957.

115 El 28 de febrero de 1957, Núñez Iglesias, del Ministerio de Comercio, ofrecería a Lodge enviar oficialmente la carta firmada por Martín Artajo. Lodge rechazaría recibir la carta, argumentando que el nuevo Gobierno tenía que contestar al memorándum. Airgram A-934 from Madrid (Corry) to Washington (ICA), March 1, 1957, cit.

116 Nota de A. Martín Artajo por J. D. Lodge, 15 de febrero de 1957, cit.

117 En el transcurso de la conversación con Núñez Iglesias del 28 de febrero de 1957, el funcionario de la embajada Corry afirmaría al respecto: «The Martín Artajo draft appeared to embody the maximum agreement which the former Cabinet was prepared to make; frankly it had fallen short of what the Embassy's economists had hoped for». Airgram A-934 from Madrid (Corry) to Washington (ICA), March 1, 1957, cit.

tando el presupuesto del gasto y contando con los mayores ingresos provenientes únicamente de impuestos y aduanas ya aprobados en 1956. Se descartaba, además, la posibilidad —a la que había aludido Martín Artajo en su carta del 7 de enero— de adoptar medidas administrativas de tipo restrictivo sobre las ampliaciones de capitales de las empresas privadas. También era significativo que pasaran en silencio algunas de las preguntas contenidas en el memorándum estadounidense: sobre los impuestos al consumo, por ejemplo, la carta se limitaba a citar el ya aprobado impuesto sobre los carburantes, y no planeaba otras imposiciones. A pesar de todo, la nota constituía un cierto compromiso del Gobierno hacia la estabilización: era positivo que respecto a comunicaciones precedentes se eliminara cualquier polémica sobre la posible responsabilidad de Estados Unidos en la inflación y se admitiera la importancia de la acción gubernamental en el control de aquella. En este sentido, respecto al otoño de 1956, se podía apreciar una importante evolución dentro del Gobierno, que por fin parecía haber tomado conciencia de los factores monetarios en la raíz de la crisis.

La historiografía ha considerado el cambio de gobierno de febrero de 1957 como una consecuencia de la decisión de Franco de desechar la Ley Orgánica del Movimiento, que entre finales de 1956 y comienzos de 1957 había originado fuertes disputas en el seno del franquismo¹¹⁸. Sin querer quitar relevancia al que fue el mayor debate político dentro del régimen hasta entonces, nuestro análisis demuestra que los problemas de política económica tuvieron una influencia igual o más importante en determinar la suerte del Gobierno. La remodelación gubernamental —que según varios testimonios estaba en fase de gestación desde hacía varios meses¹¹⁹— fue consecuencia directa de la incapacidad del Gobierno de llegar a un acuerdo satisfactorio sobre las medidas propuestas por Lodge como condición para la asistencia adicional. La cuestión de los 25 millones de dólares de ayuda —una cifra bastante modesta también para la época— asumió una gran relevancia en un momento en que prácticamente se habían acabado las reservas en divisas y quedaba solo la pequeña reserva de oro. Las dificultades desencadenadas a raíz de la respuesta a las recomendaciones de la Embajada de Estados Unidos fueron el factor determinante de la caída del Gobierno.

Más allá del asunto específico de la ayuda adicional, hay que destacar que dentro del régimen franquista ya existían puntos de vista irreconciliables sobre la economía. Con el deterioro de la situación económica, entre finales de 1956 y principios de 1957 las distintas facciones existentes dentro del régimen se enfrentaron abiertamente sobre la cuestión de la política económica. El hecho de que solo una parte tuviese una propuesta de solución de la crisis viable y compatible con la alianza con Estados Unidos fue determinante para el resultado de la batalla. En este sentido, la llegada del nuevo Gobierno franquista —conocido como el Gobierno de los tecnócratas— debe considerarse, más que un punto de ruptura, la conclusión de un proceso empezado ya durante la Segunda Guerra Mundial, cuando sectores importantes del régimen se dieron cuenta de que era necesario superar el sistema autárquico y empezaron a mostrar interés para los planes de Keynes y de White.

Desde esta perspectiva, la presente investigación nos permite corregir la interpretación de Tusell, que en un libro de 1984 descartó la hipótesis de que la crisis se hubiese debido a un desplazamiento del centro de interés de Franco hacia los asuntos económicos después de una fase en la que el interés prioritario del dictador había estado focaliza-

118 Tusell (1984), pp. 425 y ss.; Tusell (1993), pp. 228 y ss.; Diego González (2004); Hispán Iglesias de Hüssel (2006), pp. 13-17. Otros autores evidencian la importancia de las discusiones sobre los proyectos de Arrese, pero dando también importancia a la crisis económica como factor del cambio. González (1979) pp. 20-25; Payne (2007), p. 181, y Preston (2005), pp. 719-726.

119 Franco Salgado-Araujo (1976), pp. 191-201, y López Rodó (1990), pp. 86-96. Navarro Rubio en sus memorias escribió que en marzo de 1956 Carrero le había pedido exponer por escrito sus ideas sobre la Hacienda Pública y que a finales de noviembre Franco le había anunciado su intención de nombrarle ministro de Hacienda. Navarro Rubio (1991), pp. 72-74.

do en los problemas institucionales. En opinión de Tusell, esta explicación constituía una «elaboración “a posteriori”, porque nada en principio hacía prever que se fuera a producir un cambio sustancial en la política económica a la altura de 1957»¹²⁰. Contrariamente a esta tesis, apoyada por autorizados historiadores¹²¹, en realidad el cambio de política económica estaba planteado ya desde febrero de 1957. En este sentido, el cambio de dirección en los asuntos económicos no puede considerarse simplemente como el resultado de una feliz coincidencia, como sería la elección de un grupo de técnicos capaces al frente de los ministerios económicos.

Ante las visiones irreconciliables existentes dentro del Consejo de Ministros, y siguiendo las recomendaciones de Carrero (a su vez, asesorado por López Rodó)¹²², Franco se vio obligado a tomar una posición explícita sobre los asuntos económicos. La formación del nuevo Gobierno significaba el reconocimiento de que la línea hasta entonces seguida no era suficiente para resolver la crisis económica y que era necesario un cambio de política, que solo podría ser llevado a cabo por un ejecutivo más homogéneo, en el que las decisiones económicas fuesen encomendadas a técnicos de probada experiencia. En este sentido, mientras que no es posible afirmar que en 1957 Franco tuviese conciencia de las implicaciones a largo plazo de su decisión, parece evidente que el cambio de ejecutivo no fue un simple acto administrativo¹²³.

Desde la composición del Gobierno, Franco sancionaba la centralidad que la política económica tenía que revestir en el nuevo ejecutivo, desplazando el foco de interés desde las cuestiones institucionales e ideológicas a las técnicas. Si en apariencia se confirmaba la importancia de la Falange (que seguía manteniendo tres ministros), en realidad esta perdía la mayor parte de su poder: Arrese pasaba al recién creado Ministerio de la Vivienda, mientras que dos sindicalistas, José Solís Ruiz y Fermín Sanz Orrio, eran nombrados, respectivamente, ministro secretario general del Movimiento y ministro de Trabajo. Los ministerios económicos estaban encomendados a dos técnicos, miembros del Opus Dei: Alberto Ullastres en el Ministerio de Comercio y Mariano Navarro Rubio en el Ministerio de Hacienda. Otro hombre del Opus Dei, Laureano López Rodó, fue confirmado al frente de la Secretaría General Técnica de la Presidencia del Gobierno, creada en diciembre de 1956, como hombre de confianza de Carrero. El Ministerio de Asuntos Exteriores se encargaba a un diplomático de carrera como Fernando M.^a Castiella, mientras que Carrero era nombrado ministro de la Presidencia, con la tarea de supervisar la nueva Oficina de Coordinación y Programación Económica, creada para asegurar un más alto grado de coordinación en esta materia entre los distintos departamentos. Para contentar al INI, Planell sería confirmado en el Ministerio de Industria. Era además significativo que Pedro Gual Villalbí, presidente del Consejo de Economía Nacional, fuera nombrado ministro sin cartera y, a partir de julio de 1957, se le encargara la presidencia

120 Tusell (1984), pp. 430 y 431.

121 Por ejemplo, Pablo Martín Aceña ha escrito al respecto: «En 1957, cuando se produjo la remodelación gubernamental, Franco y Carrero, su hombre de confianza, no preveían ningún cambio importante en la política económica» [Martín Aceña (2004), p. 235].

122 Sobre el papel de Carrero en la remodelación gubernamental, véase Tusell (1993), pp. 228 y ss. En un trabajo reciente, Pablo Hispán Iglesias de Hüssel cita parcialmente una nota sobre la remodelación gubernamental, preparada el 25 de enero por Carrero para Franco. La nota, que proviene del Archivo Francisco Franco, al que dicho autor pudo tener acceso, demuestra la preocupación de Carrero por los conflictos existentes en el Consejo de Ministros sobre la política económica. En particular, Carrero reconocía que «en la calle hay inquietud», que se debía a «la subida del coste de la vida» y a «la discrepancia entre algunos ministros en el orden económico y político». En su nota, Carrero proponía nombrar a Arburúa embajador en Estados Unidos [Hispán Iglesias de Hüssel (2006), pp. 13-16 (cit. en p. 14)].

123 Véanse también las interesantes consideraciones de Anderson (1970), pp. 107-113. En la primera entrevista entre Lodge y Fernando Castiella, el nuevo ministro de Asuntos Exteriores declaró que «one of the main purpose of the Cabinet reorganization was to launch a strong anti-inflation program». NACP, RG 84, UD 3162, b. 195, 350 Political Weeka, Foreign Service Despatch n. 981 from Madrid (Lodge) to the Department of State, «Conversation with Mr. Castiella, New Foreign Minister of Spain», March 8, 1957.

de la comisión interministerial para estudiar las repercusiones para España de la creación de la CEE.

Para asesorar a los ministros económicos, en los meses siguientes llegaría toda una nueva generación de técnicos, con interés en el progreso económico y político de Europa occidental: Juan Antonio Ortiz Gracia y Manuel Varela Parache eran nombrados, respectivamente, secretarios generales técnicos del Ministerio de Hacienda y del Ministerio de Comercio, mientras que un equipo de jóvenes expertos (entre los cuales figuraban José Carlos Colmeiro, Luis Ángel Rojo, José Luis Ugarte y Félix Varela) fue reclutado para asesorar sobre distintos asuntos de política económica. A esta nueva generación de técnicos pertenecía también Juan Sardá, que en 1956 había sido nombrado director del Servicio de Estudios del Banco de España y que daría nuevo impulso al departamento, ocupándose posteriormente de la elaboración del Plan de Estabilización.

Encomendando a un grupo de técnicos la difícil tarea de evitar la bancarrota del Estado, Franco reconocía la necesidad de un cambio radical de política económica. Como en otras ocasiones —según ha señalado Tusell¹²⁴—, Franco solucionó el enfrentamiento existente en el seno del Gobierno con el procedimiento de penalizar a todos los enfrentados. Desde un punto de vista personal, Arburúa resultaba así uno de los perdedores de la crisis de 1957, junto con Martín Artajo, que en los días inmediatamente sucesivos a la remodelación del ejecutivo confesó a Lodge su desilusión por el modo en que el Generalísimo le había tratado después de 12 años de servicio¹²⁵. Sin embargo, desde el punto de vista de la política económica el cambio de gobierno significó la victoria de la línea aperturista, que el Ministerio de Comercio había impulsado a partir de 1951, aunque pecando, quizás, de excesiva prudencia y apoyándose demasiado en la relación con Estados Unidos.

En los últimos meses de su mandato, Arburúa había comprendido la necesidad de un «cambio de filosofía económica»¹²⁶ por parte del Gobierno. Un testimonio evidente de esto nos lo ofrece la dramática intervención que hizo en la reunión del Consejo de Administración del IEME del 19 de febrero de 1956¹²⁷. En esta ocasión, el ministro anunció que el Gobierno se había encontrado en la necesidad de pignorar el oro del IEME para obtener créditos en dólares y que parte de ese oro ya había sido utilizado para un crédito de 9 millones de dólares con la *Société de Banque Suisse*. Ante la situación dramática de las reservas españolas, Arburúa declaró que había llegado el momento de que España modificara el sistema de cambios múltiples, devaluara la peseta y se incorporara a las organizaciones económicas internacionales:

«[Arburúa] Hace una exposición general de la situación actual de nuestro comercio exterior y de las dificultades que se presentan para nuestra exportación, por cuanto la coyuntura económica interior influye cada vez más en nuestros costes, lo que

124 Tusell (1984), p. 431.

125 En una conversación en una cena privada con el embajador Lodge inmediatamente después del cambio de gobierno, Martín Artajo se mostraría muy amargado por el modo en que Franco había decidido la remodelación del ejecutivo. Frente al embajador de Estados Unidos, el exministro de Asuntos Exteriores llegaría a expresar su convencimiento de que el régimen tenía que evolucionar en sentido democrático: «Martin Artajo believes [that] present situation which still depends solely on one man [is] dangerous and should evolve toward more democratization rather like US than like parliamentary system. He said with obvious regret that he and his colleagues had been dismissed after 12 years service without a private interview or even a word of thanks from Franco. He stated, however, that this was Franco's custom». NACP, RG 59, 1955-1959 Central Decimal Files, b. 3403, 752.13/3-557, Telegram n. 970 from Madrid (Lodge) to the Secretary of State, March 5, 1957.

126 La expresión fue utilizada en un memorándum sobre la incorporación a la OECE, preparado por el Ministerio de Asuntos Exteriores y firmado por Javier Elorza, en el verano de 1956. AMAE, R. 5883, exp. 3, nota de F. Javier Elorza para el subsecretario de Economía Exterior, «Antecedentes para una posible petición de ayuda financiera a los Estados Unidos para facilitar la incorporación de España en la OECE», 21 de julio de 1956.

127 ABE, IEME, Secretaría, c. 2, acta de la sesión celebrada por el Consejo de Administración del IEME el día 19 de febrero de 1957. El documento ha sido citado por Viñas *et al.* (1979), p. 863.

hace que nuestros cambios no sean suficientes para que nuestros productos compitan en los mercados extranjeros, y aun cuando hasta el momento presente se ha procurado ir paliando sus efectos con la elevación de algunos cambios especiales, la aplicación de primas o el establecimiento de cuentas especiales, cree que todo ello es insuficiente y ha llegado el momento de hacer una rectificación a fondo de nuestra política de cambios. [...]

Se refiere a la información que ha podido recoger últimamente con motivo de su viaje a París para asistir a las reuniones de la Organización Europea de Cooperación Económica, y expresa su convencimiento de la necesidad de ir a la incorporación a estos Organismos internacionales, por cuanto el apartamiento de España de los mismos pone en peligro sus posibilidades de comercio exterior en Europa en un futuro inmediato, dada la orientación observada en dichos Organismos de la creación de un mercado común y fórmulas de multilateralismo. Ello, reitera, habrá de llevar implícito la revisión de nuestra política de cambios, aranceles, etc., a que se ha referido anteriormente.»

En definitiva, en su intervención Arburúa admitió los límites de la estrategia hasta entonces seguida, que había subordinado la liberalización económica a la previa acumulación de reservas en divisas. Por contra, ahora proponía, sin duda influido por la posición de Estados Unidos, sincronizar el proceso de estabilización y el proceso de apertura económica. Si la estrategia del ministro cambiaba, el objetivo final —la integración de España en el sistema económico y monetario multilateral— permanecía invariable. Ante el deterioro de la situación económica, y a falta de otras alternativas, en febrero de 1957 este objetivo se confirmaría como la única opción posible para el país. En este sentido, es correcto afirmar que los tecnócratas no inventaron, sino que heredaron de Arburúa, una línea de política económica exterior cuyo primer objetivo era la integración de España en el sistema económico y monetario multilateral.

El caso de la adhesión de España al FMI es un ejemplo perfecto para demostrar que la mayoría de las decisiones adoptadas por los tecnócratas en el bienio 1957-1959 ya estaban sobre la mesa antes del cambio de gobierno. Durante 1956 la cuestión de la admisión en el FMI no quedó totalmente olvidada, si bien es verdad que el Gobierno español concentró sus esfuerzos en su admisión en la OECE. Los documentos nos demuestran que fue la Embajada de España en Washington la que se ocupó de promover ante sus superiores en Madrid la importancia de las instituciones de Bretton Woods. Esto se debió en gran medida a la iniciativa personal del consejero de economía de la embajada, José Miguel Ruiz Morales, que en el bienio 1956-1958 desempeñaría un papel fundamental en el proceso de admisión de España en el FMI.

Desde abril de 1956 Ruiz Morales contactó de manera no oficial con los funcionarios del FMI, haciendo presente el interés de España hacia la institución, así como las dificultades que el Gobierno encontraba para pagar la cuota de oro¹²⁸. Desde el primer momento, los responsables del FMI y del BM¹²⁹ mostraron plena disponibilidad a considerar una eventual participación española. Sobre la base de las noticias que provenían de su representación en Washington, la Dirección General de Cooperación Económica, dirigida por Juan José Rovira, preparó en octubre un informe sobre

128 IMFA, Central Files, Country Files, Spain, b. 3, C/Spain/710, Memorandum for the Files by Lyell Doucet, «Membership in Fund and Bank — Spain», March 21, 1957; *Ibid.*, Office Memorandum from R. L. Horne, «Spain — Enquiry on Membership», March 21, 1956.

129 El BM fue contactado por Areilza. AGA, Ministerio de Comercio, c. 65/15235, carta de Areilza a J. J. Rovira, 5 de julio de 1956.

el BM en el que se describían los préstamos que esta institución concedía¹³⁰. El sistema de transporte español, los proyectos de riego y los de energía eran los tres sectores principales que podían beneficiarse de créditos del BM. En su conclusión, Rovira recomendaba «iniciar los contactos con estos organismos internacionales, a fin de estudiar las posibles condiciones de ingreso»¹³¹. En la misma perspectiva, en el invierno de 1956 el Ministerio de Agricultura manifestó interés hacia la posibilidad de financiar sus proyectos de irrigación a través de préstamos del BM¹³². Una breve referencia a los préstamos del BM como fuente de financiación para las inversiones españolas fue asimismo incluida en la carta de Martín Artajo a Lodge del 13 de noviembre de 1956¹³³. No obstante, en medio de la crisis de la balanza de pagos y frente al progresivo agotamiento de las reservas en divisas, el Gobierno no tomó ninguna iniciativa concreta al respecto.

El 21 de enero de 1956 Rovira presentó a Arburúa otro memorándum, en el que daba un juicio muy positivo de las instituciones de Bretton Woods y sugería empezar «los primeros contactos [...] a fin de recorrer el camino previo al posible ingreso»¹³⁴. En los mismos días, como hemos analizado, el telegrama de Hollister recomendaba, como solución para la crisis, la rápida incorporación de España en los organismos de Bretton Woods. Con la típica practicidad americana, la recomendación de la ICA fue inmediatamente comunicada a los españoles. De esto se encargó Lodge en la ya mencionada conversación con Arburúa de finales de enero de 1957¹³⁵, y también el director adjunto de la ICA, Fitzgerald, que trató el asunto con Ruiz Morales en Washington el 22 de enero¹³⁶. Tanto Arburúa como Ruiz Morales indicaban a los norteamericanos que la admisión en el FMI no podía constituir la solución a los problemas inmediatos de España y que lo urgente era la concesión de la ayuda adicional¹³⁷. Arburúa, sin embargo, se comprometía con Lodge a estudiar el asunto. Pocos días después, el 1 de febrero, Ruiz Morales se entrevistaba con Irving S. Friedman, director del Departamento de Restricciones en los Cambios del FMI, para discutir cómo superar el sistema de cambios múltiples¹³⁸. Friedman confirmó a Ruiz Morales la flexibilidad del criterio utilizado por el Fondo respecto a la cuestión. El economista del FMI insistía en que lo importante era que los países miembros estuviesen sinceramente comprometidos a proceder a la unificación del cambio y se sometieran a las revisiones periódicas y a las recomendaciones

130 *Ibid.*, nota de la Dirección General de Cooperación Económica (Subsecretaría de Economía Exterior), «El Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento», octubre de 1956.

131 *Ibid.*

132 El interés del Ministerio de Agricultura por los préstamos del BM fue confirmado por Arburúa en una conversación con Lodge. Arburúa mencionó el asunto para demostrar las dificultades que encontraba a la hora de convencer a los otros ministros de la necesidad de reducir sus grandiosos proyectos de inversión pública. Foreign Service Despatch from Madrid (Byington) to Washington (Department of State), December 20, 1956, cit.

133 Nota verbal n. 990 del Ministerio de Asuntos Exteriores (Martín Artajo) al embajador de Estados Unidos, 13 de noviembre de 1956, cit.

134 AMAE, R. 5908, exp. 1, nota del director general de Cooperación Económica (J. J. Rovira) para el ministro de Comercio, «Estudio del ingreso de España en el Fondo Monetario Internacional y en el Banco Mundial», 21 de enero de 1957. En la nota, Rovira sugería fijar una paridad sobrevalorada por la peseta en el FMI, entre 25 y 30 pesetas por dólar, con el objetivo de obtener una cantidad mayor de divisas en caso de préstamos.

135 Telegram n. 828 from Madrid (Lodge) to the Secretary of State, January 31, 1957, cit.

136 AGA, Ministerio de Comercio, c. 65/15338, nota de la Embajada de España en Washington, «ICA. Programa de ayuda económica a España: ayuda adicional de \$30 m. para año fiscal 1956-1957 (sección 401)», 22 de enero de 1957.

137 Ruiz Morales comentaría a Fitzgerald: «El hablar del FMI y el BIRF cuando se trata de los \$30 m. para materias primas industriales es como decir a un sediento que puede contar con un vaso de agua que está a 6 km de distancia». *Ibid.*

138 AMAE, R. 5908, exp. 1, nota de la Embajada de España en Washington, «Fondo Monetario Internacional: Conversación sostenida con Mr. Friedman, Director of Exchange Restrictions del Fondo Monetario Internacional», 1 de febrero de 1957.

del Fondo en este asunto¹³⁹. Se trataba de una respuesta alentadora, que servía para hacer entender que el clima era favorable a la admisión de España.

Resumiendo, en el momento del cambio de gobierno la tramitación de la admisión en el FMI y en el BM estaba ya predispuesta. Sin embargo, como analizaremos en el próximo capítulo, sería necesaria la acción de los tecnócratas para que esta perspectiva se convirtiera en realidad.

El cambio de gobierno de febrero de 1957 resolvió el *impasse* político en el que se debatía el régimen franquista, pero no solucionó los problemas económicos. A su llegada al poder, los tecnócratas se encontraron frente a una situación económica extremadamente grave y en rápido deterioro. Desde el comienzo, afrontarían la crisis con una determinación mucho mayor que sus antecesores: al fin y al cabo, este parece haber sido su mandato específico. La cuestión de la ayuda económica adicional por parte de Estados Unidos sería el primer asunto que el nuevo Gobierno intentaría resolver. El 5 de abril de 1957, Fernando M.^a Castiella enviaba al embajador Lodge una carta con los propósitos del nuevo Gobierno en materia de estabilización, con el fin de desbloquear la ayuda adicional¹⁴⁰. La carta era un manifiesto del nuevo ejecutivo, en el que declaraba que sus tres objetivos eran «estabilizar, aumentar el ritmo de desarrollo, liberalizar»¹⁴¹. Desde el principio quedaban claras las intenciones reformistas de los tecnócratas:

«[...] el Gobierno español tiene el firme propósito y está en disposición de poner en práctica medidas conducentes a asegurar a corto plazo esa estabilización, sin poner en peligro el crecimiento económico del país a largo plazo. [...]

Son patentes los deseos de marchar hacia una liberalización tanto exterior como interior de nuestra economía y de introducir una reorganización económica y administrativa que la haga factible, asegurando el mayor campo posible al espontáneo juego de las fuerzas económicas, sin perjuicio de la estabilización y del crecimiento económico del país. [...]

Todas ellas [las medidas de estabilización] tienen el mismo propósito: estabilizar, aumentar el ritmo de desarrollo, liberalizar. El Gobierno español no pierde de vista que, más pronto o más tarde, la economía española se irá integrando, «pari passu» con la integración política, en el ámbito internacional y especialmente en el europeo. A este fin, será preciso atender a esos tres aspectos porque la concurrencia de los tres será necesaria. Para que esa integración se haga sin sacudidas, sin violentos cambios en la estructura económica del país, es ineludible que estemos en disposición de atenernos a las reglas del juego que rijan en el ámbito en el cual nos integramos, y que nuestro nivel de vida no sea tan sensiblemente diferente al de los demás [...].»

139 Según la relación que hizo Ruiz Morales de la conversación, Friedman dijo: «Lo que es necesario de todo punto es que se vea por parte del país miembro una sincera intención de marchar hacia la simplificación y, en último término, unificación de los cambios, ya que es este (con la marcha hacia la convertibilidad) uno de los objetivos primordiales del FMI, creado por los acuerdos de Bretton Woods. El criterio del FMI es pues flexible pero no debe entenderse con ello que se aparta fácilmente de ese norte, ya que somete el sistema de cambios múltiples de cada país miembro a un constante examen y por eso en cada reunión periódica se examinan los sistemas existentes y se puede decidir si son aceptables o no [...]». *Ibid.*

140 NACP, RG 84, Entry UD 3162, b. 196, 500 ICA, nota del ministro de Asuntos Exteriores (Castiella) al embajador de Estados Unidos (Lodge), 5 de abril de 1957. El documento es ampliamente analizado (aunque sin ser puesto en relación con el intento de imponer una condicionalidad por parte de Estados Unidos) en Viñas *et al.* (1979), pp. 872-876.

141 Nota del ministro de Asuntos Exteriores (Castiella) al embajador de Estados Unidos (Lodge), 5 de abril de 1957, cit.

Castiella no entraba en los detalles de las medidas proyectadas para hacer frente a la crisis económica, pero anunciaba la intención del Gobierno de unificar el cambio, ajustar el valor de la peseta y modificar el régimen de las inversiones extranjeras. En este sentido, iba mucho más allá de la carta de Martín Artajo del 15 de febrero. Confirmando la seriedad de los propósitos del nuevo Gobierno, ya el 12 de abril el Ministerio de Comercio podía anunciar la unificación del cambio al valor de 42 pesetas por dólar. La medida en realidad tuvo un alcance mucho menor de lo anunciado y, en una situación de continuo aumento de los precios, la peseta se mantuvo sobrevalorada. Además, para hacer frente al deterioro de la balanza de pagos hubo una involución hacia el sistema de cambios múltiples, que —por miedo a la reacción de los organismos internacionales— fue efectuada en un clima de secretismo a través del sistema de primas y retornos¹⁴².

Lodge juzgaría la carta de Castiella no del todo satisfactoria, pero reconocería el compromiso del nuevo Gobierno para afrontar los problemas económicos con «resoluteness» y «sound thinking»¹⁴³. Considerando que insistir en ulteriores garantías podía acabar por ser contraproducente, el 9 de abril el embajador recomendaría a Washington autorizar la ayuda adicional lo más pronto posible¹⁴⁴. Sin embargo, a pesar de la insistencia de su embajada sobre la desesperada situación de divisas de España¹⁴⁵, el Gobierno estadounidense tardaría todavía más de dos meses en tomar una decisión. En junio, el director de la ICA, Hollister, recomendaría aprobar una ayuda de 25 millones de dólares. Sin embargo, en los mismos días el *Assistant Secretary of State for Economic Affairs*, Thorsten V. Kalijarvi, escribiría un memorándum sobre el asunto para el *Deputy Under Secretary of State for Economic Affairs*, Douglas C. Dillon¹⁴⁶. En el memorándum, Kalijarvi daría un juicio negativo sobre el compromiso del Gobierno español para hacer frente a la situación económica y recomendaría disminuir la cifra a 15 millones de dólares¹⁴⁷. Teniendo en consideración el juicio del Departamento de Estado, el 27 de junio Hollister recomendaba a Eisenhower la concesión de una ayuda adicional a España de 20 millones de dólares, que sería aprobada por el presidente el 28 de junio¹⁴⁸.

Finalmente, Lodge podía comunicar a Castiella la decisión del Gobierno americano de conceder a España 20 millones de ayuda adicional, que significaba elevar a 70 millones de dólares el total de la ayuda económica de libre disposición (*Defense Support*) para el año fiscal 1956¹⁴⁹. Castiella, aun agradeciendo la generosidad del Gobierno estadounidense, no podía evitar señalar que estaba por debajo de las expectativas españolas¹⁵⁰. Dentro del régimen, la solución de la cuestión fue considerada degradante: la ayuda

142 Sobre la política de divisas del bienio preestabilizador, véase Martínez Ruiz (2000), pp. 229-235.

143 NACP, RG 59, 1955-1959 Central Decimal Files, b. 4610, 852.00/4-957, Telegram n. 1098 from Madrid (Lodge) to the Secretary of State, April 9, 1957.

144 *Ibid.*

145 El 23 de mayo, Lodge escribía un telegrama para urgir una solución a la cuestión de la ayuda adicional, en el que evidenciaba que España ya no tenía reservas de divisas y estaba empeñando el oro a su disposición. NACP, RG 59, 1955-1959 Central Decimal Files, b. 1753, 411.5241/5-2357, Telegram n. 1263 from Madrid (Lodge) to the Secretary of State, May 23, 1957.

146 NACP, RG 59, Lot Files 64D207, b. 8, Memorandum from T. V. Kalijarvi to Mr. Dillon, «Additional FY 1957 Aid for Spain», June 14, 1957.

147 Así escribía Kalijarvi al respecto: «I have reservations about the recommendation that the U.S. increase its economic aid to Spain by \$25 million. It may only serve to establish in the minds of the Spanish leaders a new pattern of level of aid from which it may be politically difficult to deviate in subsequent years. If politically some gesture is however essential, a smaller increment of aid, \$10-\$15 million, would be less objectionable». *Ibid.*

148 NACP, RG 59, Lot Files 65D295, b. 4, Memorandum from J. B. Hollister for the President, «Determination under section 401 (a) of the Mutual Security Act of 1954, as amended, approving use of funds available under that Act for additional economic assistance to Spain», June 27, 1957. Adjunto al documento, se conserva la respuesta de Eisenhower autorizando la ayuda (*ibid.*, Memorandum from D. D. Eisenhower to J. B. Hollister, June 28, 1957).

149 Gracias a la venta de excedentes agrícolas y a los préstamos del *Eximbank*, el total de la ayuda en 1957 se elevó a 167 millones de dólares. Véase Calvo González (2002), p. 56.

150 NACP, RG 84, Entry UD 3162, b. 193, 320 Conversations, Memorandum of Conversation (J. D. Lodge, F. M.^a Castiella), July 19, 1957.

se había concedido en el último momento, solo 48 horas antes de la expiración del ejercicio fiscal en que debían quedar comprometidos los fondos¹⁵¹. El hecho era todavía más humillante si se tiene en cuenta que el recorte de la ayuda a España se produjo aun cuando en el Fondo Especial del Presidente quedó un remanente de 50 millones de dólares sin emplear.

Se concluía de esta manera, en julio de 1957, la cuestión de la ayuda adicional, que había sido —merece la pena recordarlo— pedida por Martín Artajo en su nota del 13 de noviembre de 1956. Como hemos demostrado en el presente capítulo, en el transcurso del invierno de 1956-1957 el asunto había tomado una importancia desproporcionada respecto a la suma en juego, causando tensiones entre el Gobierno estadounidense y el Gobierno español, así como un conflicto interno en el régimen franquista y en la administración Eisenhower. La posición de la Embajada de Estados Unidos en Madrid, que había buscado un mayor compromiso de Washington con el objetivo de la estabilidad económica española, acabó debilitada por la actitud de sus superiores. El resultado demostraba que el Departamento de Estado no estaba dispuesto a comprometerse de una manera significativa en la solución de la crisis económica española. Sin embargo, también había quedado de manifiesto que cortar la ayuda no era fácil. De hecho, en el bienio 1957-1959 la ayuda, en vez de disminuir, seguiría aumentando¹⁵².

Por su parte, el régimen de Franco tardó en tomar conciencia de que no se podía contar con la ayuda americana para hacer frente a la crisis. A la llegada de los tecnócratas, mientras la opción autárquica estaba totalmente agotada, la opción de la ayuda americana aún estaba en pie. Como analizaremos en el próximo capítulo, en 1957-1958 los tecnócratas mostrarían todavía una tendencia a apoyarse excesivamente en la asistencia de Estados Unidos para resolver los urgentes problemas de la balanza de pagos¹⁵³. Sin embargo, los hechos se encargarían de demostrar que Washington no estaba dispuesto a asumir la rehabilitación de la economía española. Ante la evidencia de que la ayuda americana solo podía constituir un alivio momentáneo, el nuevo Gobierno se encontraría obligado a buscar el sostén para sus proyectos de estabilización y liberalización de la economía en las organizaciones de Bretton Woods.

151 AGA, Ministerio de Comercio, c. 65/15532, borrador de una nota oficial del Gobierno de España al Gobierno de Estados Unidos, 4 de febrero de 1958.

152 Sobre la ayuda económica en el bienio 1957-1958, véase Calvo González (2006), pp. 430 y ss.

153 Termis Soto (2005), pp. 122 y ss.

5 El bienio de preestabilización y las negociaciones para la admisión en el FMI (1957-1959)

El período que va desde que los tecnócratas llegaron al poder en febrero de 1957 hasta la aprobación del Plan de Estabilización en julio de 1959 se conoce en la historiografía como el «bienio de preestabilización». Estos dos años estuvieron caracterizados por un esfuerzo encaminado hacia una mayor ortodoxia monetaria, presupuestaria y tributaria¹. Los cambios se concentraron principalmente en el Ministerio de Hacienda, desde donde se intentó contener la inflación y sentar las bases para el reequilibrio económico interior. Por el contrario, el intento del Ministerio de Comercio de unificar el tipo de cambio a 42 pesetas por dólar en abril de 1957 naufragó, ya que la devaluación no fue suficiente y no se acompañó de otras medidas de liberalización comercial. Como resultado, aunque se registraron progresos visibles hacia el equilibrio presupuestario (que de hecho estaba prácticamente logrado en la primavera de 1959), no se pudo avanzar al mismo ritmo hacia la liberalización económica.

Sardá, en su estudio de 1970 sobre el Banco de España, ha caracterizado las medidas tomadas desde el Ministerio de Hacienda como «necesarias, pues no podría haber estabilización de la economía sin una profunda modificación del comportamiento del sector público», pero no suficientes, «pues necesitaban ser complementadas por medidas de comercio exterior y acompañadas en todo caso, no ya de un cambio de “clima” económico, sino en realidad de la ideología económica del país»². González, en su excelente libro sobre el Plan de Estabilización, ha señalado que fue precisamente la «falta de coordinación pertinente»³ —debida no solo a frenos políticos, sino sobre todo a la falta de un modelo teórico completo sobre la estabilización— lo que impidió que la política monetaria de Navarro Rubio sirviera de apoyo a la política de unificación del cambio de Ullastres. No obstante, a pesar de esta descoordinación, González observa que el objetivo de la estabilidad ya estaba «implícito *ab initio*»⁴ en el proyecto general de ortodoxia financiera y monetaria del nuevo Gobierno.

Por su parte, Clavera ha destacado la insuficiencia de la acción del Gobierno en el ámbito de la política económica exterior: «da la impresión de que no se quieren afrontar batallas siempre gastadoras en pos de la liberalización comercial interior antes de mediados de 1959, cuando se afrontará la cuestión en su globalidad, reponiendo al mercado en su función y vaciando de su papel a los órganos interventores»⁵. Ángel Viñas ha intentado rehabilitar el papel del Ministerio de Comercio, resaltando el esfuerzo de Ullastres y de sus colaboradores para normalizar el sistema de intercambios que habían heredado⁶. Los estudios más recientes han confirmado la importancia de la política presupuestaria de Navarro Rubio⁷ y las razones por las cuales fracasó el intento de Ullastres de racionalizar el sistema de cambios, por prematuro, descoordinado y, sobre todo, incompleto⁸.

Desde esta perspectiva, la historiografía considera la integración de España en las organizaciones económicas internacionales como el principal logro del Gobierno de los tecnócratas en el ámbito de la política económica exterior durante el bienio de preestabilización. En enero de 1958 España firmaba un acuerdo de asociación con la OECE, mientras

1 Sobre el bienio preestabilizador, el texto de referencia es González (1979), pp. 134-198.

2 Sardá (1970), pp. 467 y 468.

3 González (1979), p. 135.

4 *Ibid.*, p. 136.

5 Clavera *et al.* (1978), p. 357.

6 Viñas *et al.* (1979), pp. 882 y ss.

7 Comín (2003), pp. 248 y ss., y Comín y Martorell (2013), pp. 343-370.

8 Martínez Ruiz (2000), pp. 229-235.

que en septiembre del mismo año era admitida en el FMI y en el BM. Sin embargo, aunque se ha destacado ampliamente el papel fundamental que el FMI y, en menor medida, la OECE desempeñaron en la elaboración del Plan de Estabilización durante 1959, nuestro conocimiento del proceso de acercamiento de España a las instituciones de Bretton Woods entre 1957 y 1958 es todavía incompleto⁹. No se ha profundizado en cómo y con qué objetivos surgió la idea de entrar en el FMI y en el BM, y apenas hay referencias al papel de Estados Unidos en el proceso de admisión. A un nivel más general, el proceso se ha analizado solo en cuanto premisa del Plan de Estabilización, ignorando totalmente que el interés hacia las instituciones de Bretton Woods tenía raíces más profundas, como hemos demostrado en los capítulos anteriores.

El presente capítulo se propone estudiar el proceso de admisión de España en el FMI en su etapa conclusiva, entre abril de 1957 y octubre de 1958. Distinguiremos tres fases principales del proceso: una primera, entre la primavera y el verano de 1957, en que los españoles tomaron contacto directo con los responsables del FMI, con el fin de determinar las condiciones de una eventual admisión; una segunda fase, durante el otoño de 1957, de estudio y reflexión por parte del Gobierno español sobre el beneficio neto de la admisión; y una tercera fase, a partir de enero de 1958, de negociación directa entre España y las instituciones de Bretton Woods con vistas a la admisión.

Desde la perspectiva del acercamiento de España a las instituciones de Bretton Woods, abordaremos, además, la cuestión de si las medidas del bienio de preestabilización fueron simplemente una serie de esfuerzos aislados para contener la crisis económica en curso, o por el contrario existió una política deliberada de preparación del Plan de Estabilización¹⁰. Aunque existen evidencias de que el Gobierno de los tecnócratas tuvo desde el principio como objetivo el saneamiento de la economía española y la apertura exterior, hasta ahora no estaba claro cómo y cuándo elaboró la idea del Plan de Estabilización. En el capítulo anterior hemos demostrado que la estrategia del Plan de Estabilización estaba contenida de manera explícita en el telegrama de Hollister a Lodge del 20 de enero de 1957. En este capítulo examinaremos cómo el Gobierno de los tecnócratas, bajo la continua presión de Estados Unidos, abrazó la idea y con este objetivo negoció la admisión en las instituciones de Bretton Woods.

5.1 Los estudios previos para la entrada en el FMI

A la llegada de los tecnócratas al poder, la cuestión de la admisión en las instituciones de Bretton Woods estaba ya sobre la mesa. El 6 de marzo, el embajador norteamericano, Lodge, aprovechaba su primera entrevista con Castiella para insistir sobre la oportunidad de que España entrara en el FMI y en la OECE¹¹. Pocos días después, Ullastres recibía una carta, fechada el 12 de marzo de 1957, de José Miguel Ruiz Morales, en la que le informaba de los contactos informales que había mantenido al respecto:

«Con ambas instituciones de Bretton Woods [...] he mantenido estrecho, aunque oficioso contacto, desde mi llegada aquí hace un año. Encuentro la mejor disposición para nuestro ingreso, y gran comprensión para considerar cómo pudieran allanarse posibles dificultades, especialmente nuestra multiplicidad de cambios especiales, así como la necesidad de fijar una paridad. Tampoco creo que el pago de nuestro depósito en dólares podría ser obstáculo insuperable, si no aspiramos de momento a una cuota elevada. Sin embargo, aun en el supuesto de que todo

9 Los principales trabajos sobre las negociaciones para la admisión de España en el FMI en 1958 son los de Viñas *et al.* (1979), pp. 936-947; Muns (1986), pp. 22-28; Varela y Varela (2003), y Zaratiegui (2010), pp. 69-74.

10 González (1979), p. 135.

11 Foreign Service Despatch n. 981 from Madrid (Lodge) to the Department of State, March 8, 1957, cit.

marchara bien, no podría contarse con asistencia del Fondo o préstamo del Banco hasta bastante más de un año de iniciadas las gestiones preliminares de ingreso.»¹²

En abril, los tecnócratas estaban ya perfectamente enterados de la situación en que se encontraba España respecto al Fondo: no solo había posibilidades de entrar, sino que la admisión era apoyada con particular énfasis por la administración Eisenhower. En estos primeros meses, Ullastres y Navarro Rubio consideraban que la admisión difícilmente podría resolver los muy urgentes problemas de la balanza de pagos española, pero que en cualquier caso era una posibilidad que había que explorar si de verdad el objetivo era liberalizar el comercio. El Gobierno dedicaría así la primavera y el verano de 1957 a tantear a los organismos de Bretton Woods para verificar las condiciones de una eventual admisión.

A mediados de junio, de retorno de un viaje a Venezuela, el director del Servicio de Estudios del Banco de España, Juan Sardá, aprovecharía una estancia de una semana en Washington para contactar con varios organismos de la administración Eisenhower (*Federal Reserve Board*, ICA, *Eximbank* y Departamento del Tesoro) y con las instituciones de Bretton Woods¹³. Este primer contacto se desarrolló a un nivel estrictamente técnico: en el FMI Sardá se entrevistó con los responsables del *Research and Statistics Department*, Edward Bernstein y Earl Hicks, mientras en el BM contactó con Burke Knapp, asesor económico del presidente. Como resultado de las entrevistas, el Servicio de Estudios se comprometió a suministrar al FMI estadísticas monetarias sobre España, asumiendo el papel de correspondiente oficial para las *International Financial Statistics* del FMI.

La misión de Sardá en Washington tiene que entenderse en el contexto de los esfuerzos que varios equipos del nuevo Gobierno estaban llevando a cabo en los mismos meses para reconstruir la evolución de las principales variables macroeconómicas con el objeto de conocer la situación real del país¹⁴. Como en muchos otros sectores, también en el ámbito de las estadísticas económicas se asistió a un proceso de modernización a partir de 1957: se abandonó la actitud de desconfianza con la que hasta entonces se había suministrado la información estadística sobre el estado de la economía a los norteamericanos y a las organizaciones internacionales, adoptando una posición más cooperativa. Gracias también a la asistencia del *Research and Statistics Department* del FMI, que ayudó a estandarizar la información según los parámetros internacionales¹⁵, el Servicio de Estudios del Banco de España contribuyó a una más exacta elaboración de las estadísticas monetarias españolas. Estos esfuerzos culminarían en la publicación por parte del Ministerio de Comercio de la primera balanza de pagos oficial relativa al año 1959.

La estancia en Washington sirvió a Sardá para constatar de primera mano que el clima en las organizaciones internacionales era favorable a España¹⁶. Su visita al FMI, a pesar del carácter estrictamente técnico, debió de ser considerada positivamente por parte de los responsables de la política económica exterior española. A principios de agosto, Ullastres decidió enviar en misión a Washington al director general del IEME, Alejandro Bermúdez, para seguir la negociación de los préstamos del *Eximbank* y de paso aprovechar para contactar con los organismos de Bretton Woods. El 7 de agosto, Bermúdez, acompañado de Ruiz Morales y Domínguez Passier (agregado de Economía Exterior de la Embajada de España en Washington), se entrevistaba con el subdirector gerente del FMI, Merle Cochran, y con el director de

12 AGA, Ministerio de Comercio, c. 65/15338, carta de J. M. Ruiz Morales a A. Ullastres, 12 de marzo de 1957.

13 ABE, Banco de España, Alta Administración, Juan Sardá, c. 1, nota de J. Sardá, «Informe sobre la estancia en Washington del Director del Servicio de Estudios», junio de 1957.

14 Martínez Ruiz (2003), p. 15.

15 Como ejemplo del estricto contacto que Sardá mantuvo con el *Research and Statistics Department* del FMI, véase ABE, IEME, Secretaría, c. 365, correspondencia entre E. Hicks y J. Sardá, 10 y 22 de julio de 1957.

16 Nota de J. Sardá, junio de 1957, cit.

Operaciones para el Área de Europa, Gabriel Ferras¹⁷. Bermúdez explicaría a los representantes del Fondo que el nuevo Gobierno tenía la intención de romper el aislacionismo de la economía española y buscar la cooperación con las organizaciones internacionales. Aseguraba que España estaba considerando la posibilidad de la admisión en el Fondo y que, aunque todavía no se había llegado a la fase de poder iniciar las negociaciones formales, tenía la esperanza de volver en octubre con un mandato oficial. En respuesta, Cochran confirmaba la plena disponibilidad del Fondo y, de manera ciertamente no casual, remarcaba la utilidad de sus misiones técnicas para asistir a los países miembros en la elaboración de sus políticas económicas. El 9 de agosto, gracias a la intercesión de Ferras, la delegación española era recibida en el BM directamente por su presidente, Eugene Black, y por sus más estrechos colaboradores.

Es difícil asegurar que los contactos con el FMI de los distintos departamentos de la administración española (Banco de España e IEME) durante el verano de 1957 respondieran a un plan preciso del Ministerio de Comercio. La impresión es que estas iniciativas fueron un intento de Ullastres de recopilar información de forma directa a través de sus colaboradores, sin pasar por los canales del Ministerio de Asuntos Exteriores. La descoordinación que hubiese podido generar esta manera de actuar se pudo evitar gracias a la Embajada de España en Washington, que, a través de la relación establecida con Ferras, consiguió transformar una visita de cortesía de un alto funcionario de la administración franquista en una entrevista con la cúspide de las instituciones de Bretton Woods. En una carta personal y reservada a Fernando M.^a Castiella, fechada el 27 de agosto de 1957, Ruiz Morales lamentaba que hasta entonces sus iniciativas hubiesen despertado «muy escaso interés en Madrid» y que «nunca» había recibido instrucciones ni para empezar los contactos ni mucho menos para darles carácter oficial¹⁸. En este sentido, admitía que la visita de Bermúdez había ofrecido la «ocasión anhelada» por la Embajada de España para dar pasos más concretos hacia la incorporación:

«Los contactos que el Embajador y yo pretendimos oficiosos y callados, se convirtieron por iniciativa del Fondo y Banco en cordialísima recepción [...]. Calor que puedo calificar de excepcional y demuestra el anhelo con que desean recibirnos.»

La visita fue considerada muy satisfactoria también por Bermúdez. A su vuelta a Madrid, el director del IEME redactó para Ullastres un memorándum sobre la misión en el que subrayaba la plena disponibilidad de los responsables del FMI y del BM, que se habían mostrado «dispuestos a avanzar más de lo que permitían mis facultades con arreglo a las instrucciones recibidas»¹⁹. Al final del informe, después de haber repetido las ventajas de los préstamos del FMI y del BM, el director del IEME recomendaba abiertamente dar comienzo a las negociaciones.

En el verano de 1957, mientras Bermúdez estaba en Washington, en Madrid los mayores expertos de economía internacional del Gobierno se dedicaban a estudiar la cuestión de la admisión de España en las instituciones de Bretton Woods desde un punto de vista técnico. El 19 de agosto, la Sección de Estudios de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Comercio presentaba un informe, firmado por Félix Varela y Luis Ángel Rojo, sobre los institutos internacionales de inversión, es decir, el BM y la recién creada Corporación Financiera Internacional²⁰. En la parte dedicada al BM, Varela y Rojo señala-

17 IMFA, Central Files, Country Files, Spain, b. 3, C/Spain/710, IMF Memorandum for the Files, «Meeting with members of a Spanish Delegation held in the Deputy Managing Director's Office on Wednesday, August 7, 1957 at 12 noon».

18 AMAE, R. 5908, exp. 1, carta de J. M. Ruiz Morales a F. M.^a Castiella, 27 de agosto de 1957.

19 ABE, IEME, Secretaría, c. 365, carta de A. Bermúdez a A. Ullastres, 10 de septiembre de 1957.

20 ABE, IEME, Secretaría, c. 362, estudio de F. Varela y L. Á. Rojo, «Los institutos internacionales de inversión: Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento y Corporación Financiera Internacional», 19 de agosto de 1957. La Corporación Financiera Internacional, todavía existente y perteneciente al grupo del BM, fue creada en 1956 con el objetivo de conceder créditos de largo plazo a empresas privadas sin la garantía gubernamental.

ban su utilidad para proveer préstamos a largo plazo para los proyectos de desarrollo económico. Al parecer, los dos economistas prepararon también un estudio sobre el FMI, pero el trabajo no se ha podido localizar en ninguno de los archivos que hemos consultado²¹. Sin embargo, disponemos de otro estudio preparado por Sardá desde el Servicio de Estudios del Banco de España en las mismas semanas, titulado «Nota sobre las organizaciones financieras internacionales y la posible participación de España»²². En realidad, estos estudios no añadían mucho a la información de la que ya disponía el Gobierno²³. En este sentido, es probable que los trabajos del Ministerio de Comercio y del Banco de España se comisionaran sobre todo para justificar desde un punto de vista técnico la decisión de entrar en las instituciones de Bretton Woods. Esta justificación era indispensable a Ullastres y Navarro Rubio para convencer a los sectores más recalcitrantes del ejecutivo —incluido probablemente el mismo Franco— de la oportunidad de una decisión que tenía fuertes repercusiones políticas.

Si los estudios hechos en Madrid eran de tipo estrictamente técnico, la información que José Miguel Ruiz Morales envió a Fernando M.^a Castiella entre septiembre y octubre de 1958 desde la Oficina de Economía Exterior de la Embajada de España en Washington tenía carácter marcadamente político. A finales de septiembre, aprovechando el impulso de la visita de Bermúdez del mes anterior, el consejero transmitió un memorándum reservado de más de 90 páginas, titulado «Informe sobre la conveniencia de que España ingrese en el Fondo Monetario Internacional y en el BM», que circuló dentro de la administración franquista bajo la denominación «Informe I»²⁴.

El Informe I trazaba un cuadro completo de las razones por las cuales España tenía que entrar en el FMI y en el BM. Estas se dividían en dos tipos: políticas y económicas. Desde un punto de vista político, y utilizando la típica retórica franquista, la admisión en las instituciones de Bretton Woods era considerada un «último baluarte» para romper definitivamente «el cerco» internacional y coronar así el «reingreso triunfal en la Familia de Naciones». Las ventajas económicas eran las de siempre: poder aprovechar los recursos del FMI para financiar los desequilibrios temporales de la balanza de pagos (como, por ejemplo, el que se había originado después de la helada de 1956) y conseguir préstamos del BM para proyectos industriales, tal como estaba haciendo Italia con los ingentes préstamos concedidos a la *Cassa del Mezzogiorno*. Con particular atención se analizaba la nueva fórmula de los *standby agreements*, que el FMI había experimentado con éxito para resolver las dificultades de Francia e Inglaterra durante 1956, subrayando los beneficios que podían suponer para España.

Una vez analizadas las ventajas, se pasaba a examinar los obstáculos que hasta entonces habían impedido dar el paso. Estos eran fundamentalmente dos: en primer lugar, las entregas de oro como porcentajes de las respectivas cuotas de España en los organismos de Bretton Woods; en segundo lugar, «el sometimiento de nuestra política económica

21 El estudio sobre el FMI es mencionado, junto con el estudio sobre el BM y la Corporación Financiera Internacional, en una carta de Manuel Varela a Alejandro Bermúdez. ABE, IEME, Secretaría, c. 365, carta de M. Varela a A. Bermúdez, 26 de septiembre de 1957.

22 ABE, IEME, Secretaría, c. 372, nota sobre las organizaciones financieras internacionales y la posible participación de España preparada por el Servicio de Estudios del Banco de España, s. f. (ca. agosto 1957).

23 En la nota (ibíd.) Sardá llegaba a calcular de manera aproximada la posible cuota de España en el FMI y en el BM —entre 50 y 100 millones de dólares para el Fondo y entre 80 y 120 millones para el Banco—, aventurándose a afirmar que la aportación en oro o dólares al Fondo no iba a exceder de los 10 millones de dólares. En realidad, este cálculo no aportaba mucha información nueva. Ya durante la entrevista con Bermúdez los responsables de las instituciones del FMI habían situado la cuota de España entre 90 y 120 millones de dólares, con poca diferencia entre una y otra entidad, avisando de que todo el proceso de negociación podía concluirse en tres meses desde el momento en que se solicitara oficialmente la admisión. Carta de A. Bermúdez a A. Ullastres, 10 de septiembre de 1957, cit.

24 AMAE, R. 5332, exp. 6, memorándum de J. M. Ruiz Morales, «Informe sobre la conveniencia de que España ingrese en el Fondo Monetario Internacional y en el BM», septiembre de 1957. Las citas que siguen provienen del documento (subrayado en el texto original).

a determinados compromisos, especialmente ante el Fondo, e inspecciones por parte de ambos organismos». El interés del Informe I radica en que su autor demostraba que ninguno de los dos inconvenientes era insuperable. Ruiz Morales sugería que España dejara a un lado cuestiones de prestigio y se contentara con una cuota realista de 100 millones de dólares en las dos instituciones. Mientras que el pago en oro al BM no suponía ninguna dificultad (ya que sumaba solo el 2 % del capital suscrito)²⁵, el desembolso en oro o dólares para la entrada en el FMI correspondía al 25 % de la cuota o al 10 % de las reservas oficiales existentes. El Gobierno español tenía que concentrarse no en obtener una cuota elevada²⁶, sino en reducir la entrega de oro al mínimo. En cualquier caso, el desembolso del oro se podía recuperar inmediatamente una vez admitidos, ya que los préstamos dentro de la *gold tranche* tenían carácter automático. España podía, además, obtener préstamos de hasta el 200 % de su cuota, aunque bajo una condicionalidad creciente. Desde esta perspectiva, la admisión en el Fondo era la manera más barata de disponer de dólares sin tener que vender oro:

«Dada la actual política —liberalísima— del Fondo en materia de cesión de divisas a los miembros para atender a desequilibrios monetarios transitorios, es imposible pensar en una cuota de entrada más barata en un organismo financiero internacional.»

Si el desembolso en oro era un problema superable hasta en una situación de casi agotamiento de las reservas como la de España, Ruiz Morales argumentaba que la aceptación de las reglas del club tampoco suponía un inconveniente para el ingreso en el FMI. En la práctica, el Fondo se había mostrado «muy liberal y tolerante en la aceptación de las excepciones». Además, la unificación del cambio efectuada en abril, aunque parcial, había allanado algunos de los obstáculos a la incorporación. Desde esta perspectiva, el asesoramiento de las misiones de economistas tanto del Fondo como del Banco, más que una imposición, era una oportunidad que había que aprovechar. Aunque con prudencia, Ruiz Morales exponía abiertamente sus ideas respecto a la política económica que seguir, mostrando que compartía la filosofía económica que inspiraba las instituciones de Bretton Woods. No solo sugería que se realizara una reforma del sistema fiscal para facilitar la unificación definitiva del cambio, sino que además aconsejaba la devaluación de la peseta, que él consideraba como un «saneamiento» de la economía. La devaluación estaba incluida entre las medidas que podían facilitar la admisión de España en el FMI y era considerada indispensable para obtener el aumento de la producción, que —según Ruiz Morales— constituía la única manera para salir de la crisis y conseguir la «elevación del nivel de vida de los españoles».

Con ánimo de demostrar la utilidad de los préstamos del BM para España, el consejero llegaba a afirmar algo que una década antes hubiese sido impensable escribir en un documento interno del régimen, pero que demuestra cómo la filosofía de la autarquía y los sueños de grandeza que la habían alimentado estaban definitivamente sepultados en la mentalidad de la nueva generación de técnicos al servicio del régimen:

«Aunque pueda sonar extraño a oídos para los que mal entendidas apreciaciones de “prestigio” lleguen a ocultar la realidad, España es decididamente un “país infradesarrollado”.»

25 Según Ruiz Morales, entrar en el BM no era un gran problema, pero era precondition ser miembro del FMI y, por eso, sugería tramitar la admisión en las dos instituciones a la vez. Más que por el pago de la cuota en oro al BM, Ruiz Morales se mostraba preocupado por los problemas que podía generar para los presupuestos del Estado movilizar el 18 % de la cuota que había que pagar en pesetas (el restante 80 % quedaba sin desembolsar).

26 La ventaja principal de una cuota elevada es que daba acceso a mayores préstamos.

La parte más interesante del informe era la sección «sobre la prelación entre OECE y Sistema Fondo-BM». Ruiz Morales analizaba aquí los obstáculos que hasta entonces habían aplazado *sine die* el ingreso en la OECE y en la UEP. Entre las causas principales estaban la drástica disminución de las reservas españolas de divisas y la falta de ayuda por parte de Estados Unidos. La oposición política de algunos países europeos a la incorporación de España a la OECE era mencionada solo indirectamente cuando se señalaba que era mucho más difícil entrar en las instituciones europeas, cuyo objetivo era la integración económica y política de Europa occidental, que en el FMI, que solo pretendía crear un mecanismo de pagos multilateral sobre base mundial. Desde este punto de vista, la admisión en el FMI tenía la ventaja de no necesitar un acuerdo por unanimidad y era por tanto más fácil de conseguir que la admisión en la OECE. Por todas estas razones, el consejero económico llegaba a plantear un cambio radical en la estrategia hasta entonces seguida: concentrarse en la admisión en las instituciones de Bretton Woods y dejar para un segundo momento la incorporación en las instituciones europeas. Como escribiría él mismo en una carta reservada a Fernando M.^a Castiella, dadas las circunstancias, esta era la opción más racional²⁷:

«Por las noticias que me llegan, nuestra solicitud de ingreso en la OECE no avanza; razón de más para que negociemos cuanto antes nuestra incorporación al sistema Fondo-BM que nos puede proporcionar iguales o mayores ventajas y a menor precio. Aparte que entrados en Fondo-Banco, quedamos en mejor postura para acometer nuestra incorporación al grupo europeo, sea cual fuera la estructura que entonces haya adoptado.»

El 7 de octubre, Ruiz Morales completaba la información enviada a Madrid con otro larguísimo memorándum²⁸ —conocido como «Informe II»—, relativo a la 12.^a Asamblea anual del FMI y del BM, a la que había asistido por invitación de Per Jacobsson y Eugene Black²⁹. En este segundo memorándum, el consejero señalaba la extraordinaria actividad de ambos organismos en el último año y la ayuda que habían ofrecido a varios países para afrontar dificultades similares a las de España. La concesión de un préstamo por parte del FMI se presentaba como una posibilidad muy real, al tiempo que se esbozaba, como de pasada, en una nota a pie de página, la hoja de ruta para concordar el Plan de Estabilización monetaria con la ayuda del FMI³⁰.

La idea de base de los informes de Ruiz Morales era que España no podía seguir apoyándose únicamente en la relación con Estados Unidos: la ayuda bilateral se estaba acabando, las posibilidades de préstamos por parte del *Eximbank* habían disminuido seriamente

27 AMAE, R. 5908, exp. 1, carta de J. M. Ruiz Morales a F. M.^a Castiella, 27 de septiembre de 1957.

28 ABE, IEME, Secretaría, c. 365, memorándum de J. M. Ruiz Morales (Informe II), «Informe sobre la 12.^a Reunión Anual de las Juntas de Gobernadores del Fondo Monetario Internacional y del BM (Washington, 23 a 27 de septiembre de 1957)», 7 de octubre de 1957.

29 Durante la visita de Bermúdez, el subdirector gerente Cochran había invitado Ruiz Morales a asistir a la Junta de Gobernadores. El 15 agosto, la invitación fue formalizada a través de una carta firmada por los máximos responsables del FMI y del BM, Per Jacobsson y Eugene Black. ABE, IEME, Secretaría, c. 365, carta de P. Jacobsson y E. Black a J. M. Ruiz Morales, 15 de agosto de 1957. La importancia de esta invitación fue destacada en una carta enviada de Jaime Alba a Castiella. AGA, Ministerio de Asuntos Exteriores, Embajada de España en Washington, c. 54/8727, carta de J. Alba a F. M.^a Castiella, 10 de septiembre de 1957.

30 «Para las características del problema en España [...] está exactamente previsto el mecanismo del Fondo, tanto con vistas a los desajustes temporales en la balanza de pagos como con el fin de acometer, mediante el “fuelle” de una “línea de crédito contingente” [se refiere a los *stand-by arrangements*], un plan de estabilización monetaria. No nos faltaría por lo pronto el asesoramiento del Fondo, cuyo personal está avezado al tratamiento de estas enfermedades “agudas” en la balanza de pagos [...], y quizá no nos falte su asistencia financiera que [...] puede alcanzar sumas interesantes, aunque obligue al país receptor a cumplir determinadas medidas que se consignan en el preámbulo como declaración de intención». Memorándum de J. M. Ruiz Morales (Informe II), 7 de octubre de 1957, cit. Subrayado en el texto original.

y Estados Unidos no parecía dispuesto a dar ni siquiera una ayuda mínima para facilitar la admisión en la OECE. Ruiz Morales hacía un llamamiento a adoptar una política de «realidades» y «cooperación»³¹: dejar de insistir en la devolución del oro de Moscú y abandonar las ilusiones de una repetición del Plan Marshall, para concentrarse en las posibilidades efectivas que existían para resolver la crisis y abrir la economía. Si de momento no era posible entrar en la OECE, era mejor dirigir los esfuerzos hacia las instituciones de Bretton Woods. Si los préstamos del *Eximbank* se acababan, los del BM representaban una válida alternativa. Si la crisis parecía un callejón sin salida, quizás fuera el momento de considerar la devaluación de la peseta y negociar un programa de estabilización con la ayuda del FMI. Lo que en Madrid muchos pensaban, pero nadie se atrevía a decir de una manera tan clara, era que el cambio de estrategia en la política económica exterior era indispensable y urgente: «El seguir inactivo, por duda o por convencimiento, es perder años y años», concluía Ruiz Morales.

5.2 La dependencia de Madrid de la ayuda americana

Los informes de Ruiz Morales llegaron a Madrid en un momento en que la política económica exterior del Gobierno estaba en plena redefinición. En una carta a su antiguo amigo José Vergara, por entonces agregado de la Oficina Agronómica de la Embajada de España en Washington, Sardá describía el clima imperante en la capital en el verano de 1957 con estas palabras:

«Aquí las cosas de política económica están en un estado de fluidez total. Es decir, nadie puede predecir lo que va a salir.»³²

Como hemos observado en el capítulo anterior, los tecnócratas habían llegado al Gobierno con una misión explícita: abrir la economía y estabilizar la inflación interna. En junio de 1957, con ocasión de la inauguración de la Feria de Barcelona, Ullastres anunció con gran pompa que «la época del “esplendido aislamiento” económico» había pasado y que la única alternativa era la «entrada en zonas de cooperación económica internacional»³³. Si este era el objetivo públicamente declarado, no estaba para nada claro cómo se podía conseguir, sobre todo en una situación de casi total agotamiento de las reservas de divisas. Los responsables de la política económica exterior eran conscientes de que el intento de unificar el tipo de cambio efectuado en abril había tenido un éxito muy parcial, ya que la devaluación había sido insuficiente y se había mantenido la mayoría de los mecanismos que alimentaban la arbitrariedad del sistema (operaciones especiales, restricciones cuantitativas, programa dólar-peseta, fondo de retorno). Durante su visita en agosto a la ICA en Washington, el propio director del IEME, Bermúdez, había admitido con franqueza que la devaluación había sido «relativamente pequeña», que la limitada mejora de la balanza de pagos registrada se había debido sobre todo al «rígido control de las importaciones» y que las necesidades de importación del país no estaban «ni remotamente cubiertas»³⁴.

En septiembre, después de la devaluación del franco francés, el Consejo de Ministros descartó alterar el valor de la peseta³⁵ por miedo a alimentar la espiral inflacionista —o, por lo menos, así lo justificó Ullastres frente a Lodge³⁶—. Una vez descartada esta

31 *Ibíd.*

32 ABE, Alta Administración, Juan Sardá, c. 1, carta de J. Sardá a J. Vergara, 23 de julio de 1957.

33 Discurso del ministro de Comercio, publicado en *ABC*, 2 de junio de 1957, pp. 64-67.

34 AGA, Ministerio de Comercio, c. 65/15532, entrevista entre D. Alejandro Bermúdez, director general del IEME, y Mr. Harry K. Lennon, jefe de la sección de España en la ICA, celebrada en la Oficina de Economía Exterior en Washington el 7 de agosto de 1957.

35 Carta de J. M. Ruiz Morales a F. M.^a Castiella, 27 de septiembre de 1957, *cit.*

36 La posibilidad de una nueva devaluación fue rotundamente denegada por Ullastres en una conversación con Lodge en septiembre, después de la devaluación del franco francés. NACP, RG 84, Entry UD 3162, b. 193, 320 Memo of Conversation, Foreign Service Despatch n. 221 from Madrid (Barall) to the Department of State, «Conversation between Ambassador Lodge and Minister of Commerce Ullastres», September 23, 1957.

opción, el margen de maniobra era muy estrecho. En diciembre, las reservas de oro del IEME sumaban menos de 35 millones de dólares, la casi totalidad de las cuales estaba depositada como garantía de créditos con bancos extranjeros³⁷. Mientras que el tipo de cambio en Tánger rondase las 60 pesetas por dólar³⁸, era evidente que la mayoría de las divisas extranjeras serían compradas y vendidas en el mercado negro. En este contexto, la admisión en las instituciones de Bretton Woods seguía sin parecer una opción adecuada para obtener ayuda financiera urgente: los préstamos solo llegarían a medio plazo, pero el desembolso de oro para pagar la cuota de admisión era inmediato.

El Gobierno seguía convencido de que solo Estados Unidos podía ofrecer a España la ayuda exterior indispensable para evitar la bancarrota del Estado y proceder a la apertura de la economía³⁹. Durante 1957 la acción de los tecnócratas mostró así una fuerte continuidad con la política económica exterior del Gobierno anterior. Entre el otoño y el invierno de aquel año se darían todos los elementos para que se repitiera la misma historia del invierno de 1956. Ya en junio, Ullastres confió a Lodge que las reservas de trigo estaban casi agotadas y que muchos alimentos estaban sometidos a un racionamiento encubierto, por lo cual pedía urgentemente ayuda para cubrir el déficit alimentario⁴⁰. El embajador Lodge estuvo muy preocupado por las posibles repercusiones políticas de la crisis económica, que temía pudiera degenerar en hiperinflación⁴¹. Según la embajada americana, el éxito de los esfuerzos de los tecnócratas para estabilizar la situación dependían del sostén americano, además de «on the political courage and adeptness of the ministers»⁴². Por su parte, la posición del Departamento de Estado se mantuvo inmutable: la ayuda podía contribuir de manera solo marginal a resolver los problemas españoles, cuya solución dependía principalmente de la acción del Gobierno de Madrid⁴³. A pesar de que Lodge había estimado necesarios al menos 175 millones de dólares en ayuda para el año fiscal 1958, en otoño el *Operation Coordinating Board* planeó ayudas por la modesta suma de 100 millones de dólares, de los cuales 60 millones en *surplus* agrícola bajo la Ley Pública 480⁴⁴.

En noviembre, el Gobierno de Franco no encontró otra opción que pedir formalmente ayuda adicional a Washington. Dentro de la administración, la recién creada Oficina de la Comisión Delegada del Gobierno para el Desarrollo de los Convenios Suscritos con los Estados Unidos, dirigida por Juan José Rovira y afiliada a la Presidencia del Gobierno, prepararía dos memorandos al respecto. El primer documento, que consistía en una nota oficial dirigida a Lodge y fechada el 22 de noviembre, explicaba los esfuerzos del nuevo Gobierno para estabilizar la situación económica a través de la política monetaria, resaltando la «extraordinaria dificultad» del «camino a recorrer»⁴⁵. En conclusión, se pedía a los americanos aumentar la ayuda económica prevista para el año fiscal 1958 en otros 70

37 Viñas *et al.* (1979), p. 928.

38 NACP, RG 59, 1955-1959 Central Decimal Files, b. 4611, 852.00/1-2358, Foreign Service Despatch n. 526 from American Embassy Madrid (M. Barall) to the Department of State, «The Spanish Economy: Some Problems and Prospects», January 23, 1958.

39 Sobre la cuestión de la continuidad de la ayuda económica y su influencia sobre el Plan de Estabilización, véase también el análisis (más amplio que el que aquí desarrollamos) de Termis Soto (2005), pp. 118-141.

40 NACP, RG 59, 1955-1959 Central Decimal Files, b. 1753, 411.5241/7-2057, Telegram n. 61 from Madrid (Lodge) to the Secretary of State, July 20, 1957.

41 NACP, RG 59, 1955-1959 Central Decimal Files, b. 4610, 852.00/8-757, Telegram n. 111 from Madrid (Lodge) to the Secretary of State, August 7, 1957. El Departamento de Estado rechazó el punto de vista de Lodge en un memorándum preparado a principios de septiembre. NACP, RG 59, Lot Files 59D108, b. 9, Draft memorandum by the Department of State, September 3, 1957.

42 NACP, RG 59, Lot Files 59D108, b. 8, Briefing Paper from M. Barall to the Ambassador, «General Economic Developments in Spain», November 7, 1957.

43 Esta argumentación fue utilizada por Douglas Dillon, *Deputy Under Secretary of State for Economic Affairs*, en una carta a Lodge. NACP, RG 84, Entry UD 3162, b. 196, 500 ICA, Letter from D. Dillon to J. Lodge, October 8, 1957.

44 NACP, RG 59, Lot files 62D430, b. 31, Operations Coordinating Board, «Progress Report on Spain (NSC5710/1)», October 3, 1957.

45 AGA, Ministerio de Comercio, c. 65/15105, borrador de una nota oficial a Lodge, 22 de noviembre de 1957.

millones de dólares. Además, se solicitaba la revisión de los arreglos de contrapartida y se lanzaba la idea de que, a partir del año fiscal 1959, el Gobierno presentaría a Washington «unos proyectos de mejora de la industria, de la agricultura y de los transportes que permitiesen a España en un plazo determinado modernizar su utillaje con vistas a la estabilización económica del país»⁴⁶.

El segundo memorándum, fechado el 5 de diciembre de 1957, estaba dedicado al análisis de la alianza entre Estados Unidos y España⁴⁷. El tono era muy polémico y demostraba el nivel de exasperación al que habían llegado los españoles. El Gobierno se quejaba de que los Pactos de Madrid no habían «representado para España una contrapartida equitativa a los sacrificios que los mismos implicaron», y los caracterizaba como «tan extremadamente favorables para los Estados Unidos que, a los cuatro años de su firma, parecería incluso difícil para un observador imparcial el cumplimiento de los mismos por parte de España». Desde este punto de vista se atacaban todos los principales aspectos de la alianza: la ayuda económica era considerada «de todo punto insuficiente», tanto en su monto como en sus condiciones (arreglo de contrapartida, composición de las importaciones); la asistencia militar consistía en material y equipo «totalmente desfasado con respecto a los nuevos medios de ataque y defensa»; la localización de las bases exponía a las grandes ciudades al riesgo de una «destrucción total» por un ataque nuclear. En conclusión, se expresaba la «preocupación del Gobierno español sobre estos asuntos y el deseo, antes de tomar ninguna medida con respecto a los mismos, de recibir del Gobierno de los Estados Unidos unas propuestas que satisfagan los deseos del Gobierno español tan reiterada y frecuentemente llevados al conocimiento de Vuestra Excelencia».

En conjunto, las dos notas demostraban la decepción del régimen hacia los Pactos de Madrid, que Franco había firmado sin darse plenamente cuenta de las implicaciones políticas, militares y económicas que conllevaba la cesión de soberanía, con la falsa ilusión de que se tratara de un nuevo Plan Marshall para España⁴⁸. Por otro lado, eran también una prueba de la desesperación en que se encontraba el Gobierno español a finales de 1957: a pesar del fuerte descontento hacia la alianza, el ejecutivo no conseguía disminuir su dependencia de Estados Unidos ni encontrar una alternativa a su ayuda. Como reconoció de manera involuntariamente cómica Navarro Rubio en una conversación con Lodge⁴⁹, los españoles parecían los protagonistas de la película de García Berlanga *¡Bienvenido, Mister Marshall!*, por su afán de buscar préstamos americanos y su desilusión al no encontrarlos. En este contexto, cualquier amenaza por parte española de no cumplir con lo pactado en 1953 carecía de toda credibilidad⁵⁰.

46 *Ibíd.*

47 AGA, Ministerio de Comercio, c. 65/15105, borrador de memorándum, 5 de diciembre de 1957. Las citas que siguen vienen de este documento.

48 En febrero de 1958, el Gobierno español preparó el borrador de una nota para Lodge solicitando la revisión oficial de los Pactos de Madrid. Según nos consta, la nota no llegó a entregarse, pero su interés radica en que su autor (posiblemente, Juan José Rovira) reconocía abiertamente los errores y las ingenuidades con las que España había negociado los pactos, aceptando una contrapartida «inconcreta y de una evidente vaguedad, condicionada, además por circunstancias totalmente ajenas a la voluntad de España». AGA, Ministerio de Comercio, c. 65/15532, borrador de una nota oficial del Gobierno de España al Gobierno de Estados Unidos, 4 de febrero de 1958. En una conversación con Lodge, Castiella admitió la existencia de la nota, sosteniendo que finalmente había convencido al Consejo de Ministros para no entregarla. FRUS 1958-1960, vol. VII, pp. 700 and 701, Telegram n. 833, from Madrid (Lodge) to the Secretary of State, February 11, 1958.

49 NACP, RG 59, 1955-1959 Central Decimal Files, b. 4611, 852.00/3-2458, Foreign Service Despatch n. 685 from American Embassy Madrid (Armstrong) to the Department of State, «Some Views of Minister of Finance Navarro-Rubio», March 24, 1958.

50 En un informe de enero de 1958, el *Counselor for Economic Affairs* de la Embajada de Estados Unidos en Madrid, Milton Barall, escribió a propósito: «Though Spain has complained that U.S. aid in the past has been inadequate, it is clear that its economic situation would be much worse without such aid and it will probably not lightly jeopardize the very real benefits of the program». Foreign Service Despatch n. 526 from Madrid to the Department of State, January 23, 1958, cit.

En realidad, ninguno de los dos memorandos preparados por Rovira (casi seguramente con el pleno sostén de Carrero) fue enviado a Lodge, posiblemente porque Castiella los consideró excesivos en el tono y en las reivindicaciones para ser entregados de forma oficial⁵¹. Los españoles hicieron llegar a Lodge la petición de ayuda adicional de 70 millones de dólares, pero, frente a la negativa americana, el 13 de diciembre Castiella envió otra nota oficial que contenía una petición más modesta, de 30 millones de dólares, para materias primas industriales⁵². Durante la visita de Dulles a Madrid, el 20 de diciembre, Franco en persona se hizo portavoz del malestar español⁵³. Al final de la reunión, Castiella entregó al secretario de Estado varios memorandos, preparados por Franco y Ullastres, en los que se pedía la revisión de las condiciones pactadas en 1953 —incluyendo, entre otras medidas, la deslocalización de las bases, el incremento de la ayuda económica a 250 millones de dólares anuales durante cuatro años, la modificación de los arreglos de contrapartida y la equiparación de España a los países de la OTAN en caso de un ataque soviético⁵⁴—.

En enero, el Gobierno de Estados Unidos aprobó una ayuda adicional de 15 millones de dólares, como demostración de buena voluntad⁵⁵. Para evitar el riesgo de ulteriores peticiones en el mismo año fiscal, se decidió posponer su comunicación. Sin embargo, frente a la continua insistencia por parte española, a principios de marzo Dulles autorizó a Lodge a comunicar a Castiella no solo la decisión sobre la ayuda adicional, sino también que Estados Unidos accedía a modificar, a partir del año fiscal 1959, la distribución de los fondos de contrapartida, estableciendo que el 90 % de estos quedara a disposición de los españoles⁵⁶. El 25 de marzo, Lodge informó a Castiella de las concesiones americanas, exigiendo a cambio —como había sugerido Dulles— un compromiso firme por parte del Gobierno español de estabilizar la situación económica conteniendo la demanda interna y aumentando las exportaciones⁵⁷.

Para remarcar la necesidad de un cambio en la política económica exterior, a principios de mayo el embajador americano envió al ministro de Asuntos Exteriores español una nota oficial con una propuesta de medidas para hacer frente a la crisis de la balanza de

51 Los argumentos del primer memorándum fueron anticipados de forma oral por Ullastres en una conversación con Lodge de finales de noviembre. NACP, RG 59, 1955-1959 Central Decimal Files, b. 1753, 411.5241/11-2557, Foreign Service Despatch n. 400 from Madrid (Barall) to Washington (the Department of State), «Views of the Minister of Commerce on U.S. Aid and PL480», November 25, 1957. En los días sucesivos, Juan José Rovira sintetizó muchos argumentos del segundo memorándum en una conversación personal con Aldrich, durante la cual también criticó a Ullastres por su inexperiencia en la gestión de las relaciones hispano-norteamericanas. NACP, RG 469, entry P372, b. 5, Airgram A-667 from Madrid (USOM/Spain) to Washington (ICA), «Views of Juan José Rovira on the Background of Aid Problems», November 29, 1957.

52 Una traducción de la nota se encuentra adjunta en NACP, RG 84, Entry UD 3162, b. 196, 500 Spain, Foreign Service Despatch n. 479 from American Embassy Madrid (Armstrong), «Additional Allocation of \$30 million Economic Aid for FY58», December 31, 1958. En su comunicación a Washington, la embajada norteamericana aconsejó que se diera una «favorable consideration» a la petición española, sobre todo por razones políticas y militares. *Ibid.*

53 NACP, RG 59, 1955-1959 Central Decimal Files, b. 2512, 611.52/12-2057, Memorandum of Conversation (Franco, Castiella, Areilza, Dulles, Lodge, Elbrick), December 20, 1957.

54 NACP, RG 59, Lot Files 67D620, b. 6, nota del Ministerio de Asuntos Exteriores, «Petición de orden económico que el Gobierno español hace al Gobierno de los Estados Unidos, relativas a asuntos pendientes y en las cuales conviene una pronta resolución», 20 de diciembre de 1957. En anexo, varios memorandos: «Agreements with the United States»; «Economic Aid»; «Marruecos»; «The Agreements with U.S. and their relationship to NATO». Otra nota sobre la ayuda económica preparada por la visita de Dulles se encuentra en AGA, Ministerio de Comercio, c. 65/15107, Memorándum del Gobierno español, 19 de diciembre de 1957.

55 NACP, RG 59, Lot Files 65D295, b. 4, memorandum for the Files of the Department of State (Beigel), January 15, 1958.

56 NACP, RG 56, OASIA 70A6232, b.74, SPAIN/9/50 vol. 2, Telegram n. 1100 from the Department of State (Dulles) to Amembassy Madrid, March 5, 1957.

57 NACP, RG 84, Entry UD 3162, b. 196, 500 Spain, Telegram n. 1038 from Madrid (Lodge) to the Secretary of State, March 25, 1958. Véase también FRUS 1958-1960, vol. VII, pp. 702 and 703, Telegram from Madrid (Lodge) to the Secretary of State, March 24, 1958.

pagos⁵⁸. Para evitar el total agotamiento de las reservas, Lodge proponía aumentar la producción de bienes de exportación, mediante la adopción de un tipo de cambio más realista, y restringir las importaciones de bienes no esenciales y de lujo. Sobre todo, sugería la concesión de mayores incentivos a la empresa privada, tanto española como extranjera, proponiendo la abertura de la economía española a las inversiones extranjeras privadas hasta el 100 % del capital. De hecho, más de la mitad de la nota era una exposición de las ventajas que las inversiones extranjeras podían aportar a España, con detalles sobre cómo había que modificar la legislación vigente. La impresión, ya fuera justa o equivocada, era que el Gobierno de Estados Unidos estuviese aprovechando la crisis económica española para defender sus intereses particulares en la Península.

La entrega de la nota creó una situación muy difícil para Castiella, consciente de que Franco, Suanzes y Carrero mantenían una firme oposición a liberalizar el régimen de las inversiones extranjeras. Más que rechazar formalmente su contenido, el ministro objetó que las pretensiones americanas se hubiesen presentado por escrito de forma oficial, ya que consideraba un «error psicológico» la propuesta. El ministro exigió a la embajada americana que la nota fuera retirada para no tener que presentarla al Consejo de Ministros, donde —según argumentó— iba a ser interpretada como una indebida injerencia en los asuntos españoles⁵⁹. Finalmente, después de un tira y afloja que duró algunas semanas, la nota fue aceptada por el Palacio de Santa Cruz como un simple *aide memoire*⁶⁰.

La reacción de Castiella, que en ocasiones asumió un tinte cómico⁶¹, era un signo de que no estaba dispuesto a que se alimentaran las tensiones ya existentes con Carrero y se repitiera la misma historia que había causado la caída del Gobierno anterior. Por otro lado, también demostró que no era posible para Washington condicionar la política económica exterior española mientras el objetivo fuera mantener el nivel de ayuda en el mínimo indispensable para asegurar un clima de cooperación en ámbito político-militar. La Embajada de Estados Unidos en Madrid sacó la conclusión de que la línea dura, impuesta por el Departamento de Estado, no compensaba⁶². Por entonces, sin embargo, los propios responsables de la embajada se habían dado cuenta de que la ayuda estaba teniendo un efecto contraproducente sobre la política económica española, ya que quitaba al régimen incentivos para llevar a cabo un programa de reformas⁶³. En un largo informe económico de enero de 1958, el consejero de Asuntos Económicos en Madrid, Milton Barall, explicitó sus dudas acerca de los efectos de la ayuda americana sobre la política económica española:

«Reliance on U.S. aid only intensifies the problem and risks involving the U.S. in a self-perpetuating and ever-increasing aid program [...].

58 NACP, RG 84, Entry UD 3162, b. 196, 500 Spain, Economic Note n. 1362 from D. Lodge to F. M.^a Castiella. La nota de Lodge era la respuesta a una nota oficial enviada por Castiella el 10 de abril con un resumen de las medidas de estabilización monetaria adoptadas por el Gobierno español. NACP, RG 56, OASIA 70A6232, b. 72, SPAIN/2/00 vol. 1, Foreign Service Despatch n. 797 from American Embassy Madrid to the Department of State, «Exchange of notes on economic stabilization measures», May 5, 1958.

59 NACP, RG 84, Entry UD 3162, b. 196, Spain 500, Memorandum from M. Barall to Mr. Armstrong, «The Embassy's Economic Note n. 1362», May 7, 1958; *ibíd.*, 500 Spain, Memorandum of Conversation (Castiella, Armstrong), «United States Embassy Note 1362», s. f. (May 7?, 1958); *ibíd.*, b. 193, 320 Memos of Conv., Memorandum of Conversation, «Ambassador's Interview with Spanish Foreign Minister on May 23, 1958», May 26, 1958.

60 NACP, RG 84, Entry UD 3162, b. 196, 500 Spain, Letter from M. Barall to E. J. Beigel, June 9, 1958.

61 La gran preocupación de Castiella fue que el memorándum pudiera caer en manos de Carrero, ya que la embajada había entregado una copia también a Juan José Rovira, cuya oficina dependía directamente de la Presidencia del Gobierno. Memorandum of Conversation, May 26, 1958, *cit.*

62 NACP, RG 84, Entry UD 3162, b. 196, 500 Spain, Letter from M. Barall to E. J. Beigel, May 12, 1958.

63 NACP, RG 469, entry P372, b. 6, Letter from R. Aldrich to J. H. Smith, February 10, 1958.

While there is no doubt that Spain needs outside help, it is questionable whether foreign aid can be more than a temporary palliative in the absence of a long-range plan for effective self-help.»⁶⁴

En agosto, un memorándum secreto preparado por el *National Intelligence Estimate* caracterizaba al Gobierno español como «highly and dangerously dependent upon the United States», avisando de que los problemas reales del régimen iban a empezar cuando Estados Unidos dejara de subsidiar la economía española⁶⁵. En esta situación, España difícilmente iba a poderse sustentar por sí misma a partir de 1963 (año en que la ICA esperaba poder terminar con toda forma de ayuda), a menos que no se produjera una «fundamental reorientation of Spanish economic policy and philosophy, involving a radical change in the psychology of the Spanish business community as well as Spanish officialdom»⁶⁶. Como conclusión de estos estudios y de los sucesos del bienio 1956-1957, Washington reconfirmó su idea de que solo a través de las organizaciones internacionales era posible influir sobre el proceso de *policy-making* en España y disminuir su dependencia de la ayuda americana⁶⁷. La duda que todavía quedaba era si el interés de los tecnócratas hacia estas organizaciones se debía a una seria voluntad de reformar el sistema económico o si escondía únicamente el deseo de tener acceso a fuentes adicionales de préstamos.

5.3 La admisión en el FMI y el Plan de Estabilización

A principios de 1958 era urgente una reorientación de la política económica exterior del Gobierno. Para los dirigentes franquistas con una percepción más realista de las relaciones internacionales (*in primis*, el ministro de Asuntos Exteriores, Castiella) era evidente que los dos ejes por los cuales había apostado el régimen desde el ejecutivo anterior —la alianza con Estados Unidos y la integración en la OECE— no bastaban para resolver los problemas existentes. De Estados Unidos no iba a llegar una ayuda económica en cantidad suficiente para absorber todo el desequilibrio de la balanza de pagos española y permitir avanzar hacia la unificación del sistema de cambios. Según los cálculos de Calvo González⁶⁸, en el año fiscal de 1958 (que acababa el 30 de junio) España obtuvo una ayuda de 198 millones de dólares, el nivel más alto de todo el período 1951-1962. A esta cifra, que contenía solo 56 millones de dólares de ayuda económica de libre disposición (incluidos en el capítulo de *Defense Support*), se llegó sumando los retrasos (*pipelines*) en la ayuda aprobada en años anteriores e incluyendo casi 100 millones de dólares provenientes de la venta de excedentes agrícolas bajo la Ley Pública 480, además de donativos a Cáritas y préstamos del *Eximbank*. En definitiva, se trató de una ayuda indispensable para evitar la suspensión de pagos, pero cuya composición respondió más a las disponibilidades (en términos de excedentes agrícolas) de la economía estadounidense que a las necesidades de la economía española.

En cuanto a la OECE, el acuerdo de asociación firmado en enero de 1958 representaba solo un progreso limitado⁶⁹. Si el presidente de la delegación española en la organización, Jaime Argüelles, tenía razón al destacar la «transcendencia del paso» y en seña-

64 Foreign Service Despatch n. 526, January 23, 1958, cit.

65 FRUS 1958-1960, vol. VII, pp. 710-720, Intelligence Report n. 7772, August 7, 1958.

66 *Ibid.*

67 Foreign Service Despatch n. 526, January 23, 1958, cit. Estas fueron también las conclusiones del informe preliminar preparado por el *Inter-agency Working Group on the Economic Situation in Spain* en junio de 1958. NACP, RG 56, OASIA 70A6232, b. 71, SPAIN/O/13m, vol. 1, Preliminary Draft, «Staff Study on the Spanish Economy», June 25, 1958. Sobre el tema, véanse también las consideraciones de Calvo González (2006), pp. 431 y ss.

68 Calvo González (2002), p. 56.

69 Sobre las negociaciones con la OECE entre 1957 y 1959, véanse Delgado (2001), pp. 158 y ss., e Hispán Iglesias de Hussel (2006), pp. 141-153.

lar que era «vital» para el país «la participación en todo movimiento de carácter económico que se inicie en Europa»⁷⁰, también estaba en lo correcto el Ministerio de Asuntos Exteriores al anunciar a principios de 1958 que la negociación sucesiva iba a ser «larga, complicada y difícil» y que iba a requerir «transformar la mayor parte de la organización de nuestro comercio exterior y régimen de pago»⁷¹. En efecto, mientras que no se vencieran completamente las resistencias de Bélgica y de los países escandinavos a la incorporación de España⁷², era fácil prever que la organización no iba a ofrecer facilidades para cumplir el paso sucesivo, que preveía la presentación de un proyecto de multilateralización de intercambios y pagos.

Mientras tanto, la cuestión de la admisión en las instituciones de Bretton Woods no había hecho ningún progreso visible. No se había dado respuesta a los informes de Ruiz Morales, a pesar del esfuerzo de su autor para que el asunto siguiera dentro de la agenda del Gobierno⁷³. Y tanto menos se había realizado aquel viaje que en agosto había anunciado Bermúdez a los responsables del FMI para octubre. Los tecnócratas habían seguido mostrando interés hacia el asunto, pero dentro del régimen de Franco se habían mantenido serias reservas acerca de la oportunidad de negociar una ayuda «condicionada» con el FMI. Según el viejo esquema nacionalista, los sectores más conservadores temían que esta posibilidad implicara un recorte de la soberanía económica del país. Sabemos, por ejemplo, que a finales de 1957 el embajador Areilza sugirió personalmente a Franco que el FMI estudiara la situación española y recomendara un programa de medidas adecuadas, pero el dictador contestó secamente que los ministros del Gobierno ya sabían cuáles eran las necesidades españolas y estaban desarrollando un programa al respecto⁷⁴. La respuesta de Franco demuestra que, en vísperas de la petición de ingreso en las instituciones de Bretton Woods, todavía estaba abierta una cuestión fundamental: ¿estaba la vieja guardia del régimen de Franco preparada para aceptar las condiciones que la ayuda del FMI implicaba? Este sería uno de los principales problemas a los que tendrían que enfrentarse los tecnócratas durante la elaboración del Plan de Estabilización.

A falta de asistencia americana o europea, la incorporación en las instituciones de Bretton Woods fue aceptada finalmente como segunda opción. En diciembre, Ullastres confesó a los americanos que las disponibilidades españolas de oro, dólares y divisas europeas estaban prácticamente agotadas y, en varios casos, se registraba hasta un saldo negativo⁷⁵. En esta situación, según explicaba el ministro, era imposible para España

70 AMAE, R. 5883, exp. 4, nota de J. Argüelles para el señor ministro, «Asociación de España con la OEEC», 16 de noviembre de 1957.

71 AMAE, R. 5883, exp. 7, informe del Ministerio de Asuntos Exteriores (Relaciones Económicas) para el señor ministro, «Negociaciones con la OEEC para la multilateralización de los intercambios y pagos», 28 de enero de 1958.

72 Las resistencias todavía existentes en varios países de la OEEC a la aceptación del régimen franquista eran consideradas la principal causa del retraso del proceso, según un telegrama enviado a principios de 1958 por el representante estadounidense en la OEEC al Departamento de Estado. NACP, RG 84, Entry UD 3162, b. 196, 511.1 OEEC, Telegram Polto 9 from Paris (Burgess) to the Department of State, «Spanish Association OEEC», January 3, 1958.

73 Ruiz Morales siguió insistiendo durante todo el otoño sobre la conveniencia de que España entrara en las instituciones de Bretton Woods. El 5 de octubre escribió a Fernando M.^a Castiella para proponerle que la admisión se tramitara junto con Portugal, calificando tal actuación como un «golpe maestro» desde una perspectiva política. AMAE, R. 5332, exp. 7, carta de J. M. Ruiz Morales a F. M.^a Castiella, 5 de octubre de 1957. Véase también *ibid.*, Carta de Ruiz Morales a Castiella, 16 de octubre de 1957. Por su parte, Castiella se limitó a enviar una respuesta de cortesía a Ruiz Morales, sin tomar posición sobre el asunto (*ibid.*, carta de Castiella a Ruiz Morales, 24 de octubre de 1958). Mientras tanto, en octubre de 1958 Ruiz Morales fue nombrado director general de Relaciones Culturales y se dispuso su traslado a Madrid.

74 El episodio fue contado por el mismo Areilza en una visita al Departamento de Estado a principios de enero. NACP, RG 59, 1955-1959 Central Decimal Files, b. 4611, 852.00/1-758, Memorandum of Conversation (Areilza, Domínguez Passier, Thompson), «IMF Study of Spanish Economy», January 7, 1958.

75 NACP, RG 59, 1955-1959 Central Decimal Files, b. 1753, 411.5241/12-1957, Telegram n. 646 from Madrid (Armstrong) to the Secretary of State, December 19, 1957. Sobre la situación de total estrangulamiento en los pagos internacionales en que se encontró España en el bienio de preestabilización, véase también Viñas *et al.* (1979), pp. 911-936.

presentar una petición formal de ingreso en el FMI y desembolsar en oro el 25 % de la cuota, a menos que no se acordara una reducción de la suscripción en oro o una dilación de esta en el tiempo. A los pocos días, el secretario de Estado Dulles dio instrucciones a Lodge para que comunicara a Ullastres que Estados Unidos apoyaba un eventual ingreso y que la escasez de reservas no tenía por qué constituir un problema, ya que posiblemente a España se le requeriría pagar en oro solo la cantidad mínima, correspondiente al 10 % de sus reservas totales en oro y dólares⁷⁶. En su visita a Madrid del 20 de diciembre, Dulles aprovechó el encuentro con Franco para recomendarle directamente que una agencia independiente hiciera un estudio de la economía española y de sus necesidades⁷⁷.

Una vez obtenidas estas garantías, el Gobierno de Franco reconoció la lógica en la que se basaba la argumentación que los técnicos defendían desde hacía varios meses: las instituciones de Bretton Woods podían ofrecer un sustituto válido tanto a la ayuda americana como a la integración en la OECE. En teoría, los tecnócratas no llegaban a dar la prioridad a la incorporación en el FMI con respecto a la admisión en la OECE, sino que —teniendo en cuenta la importancia del mercado europeo para España— decidían llevar a cabo las dos negociaciones en paralelo. En la práctica, sin embargo, tal como había anticipado Ruiz Morales en su Informe I, las instituciones de Bretton Woods demostrarían tener una «densidad de penetrabilidad»⁷⁸ mucho mayor que la OECE, lo que favoreció la incorporación a estas instituciones antes que a las instituciones europeas. De hecho, España sería admitida en la OECE como miembro de pleno derecho solo el 20 de julio de 1959, en concomitancia con la puesta en marcha del Plan de Estabilización.

Es significativo que la decisión de pedir la admisión en las instituciones de Bretton Woods fuera aprobada durante la reunión de la Comisión Delegada de Gobierno para el Desarrollo de los Convenios con Norteamérica, presidida por Carrero, que tuvo lugar en la Presidencia del Gobierno el día 9 de enero de 1958⁷⁹. La reunión estuvo dedicada a examinar un plan de inversiones mínimas ante la eventualidad de que la ayuda suplementaria solicitada a los americanos no fuese concedida. En este contexto, la incorporación al FMI y al BM fue presentada por Navarro Rubio como un posible sustituto de la ayuda norteamericana para los planes de inversión del Ministerio de Industria y del INI. De esta manera, los tecnócratas conseguían vencer las últimas resistencias de los sectores del régimen que con mayor convicción defendían la política de intervencionismo estatal y que más temor tenían por las posibles consecuencias sociales y políticas de la liberalización económica. La integración en los organismos de Bretton Woods venía aprobada por el Gobierno de acuerdo con una variedad de motivaciones: mientras que los tecnócratas querían los recursos del FMI para financiar el desequilibrio de la balanza de pagos y avanzar hacia el proceso de multilateralización de la economía, el INI miraba con interés los préstamos del BM para sus proyectos industriales.

Como resultado de la reunión, se acordó, a propuesta de Navarro Rubio, enviar a Estados Unidos «uno o más funcionarios familiarizados con estos asuntos, para averiguar en qué condiciones el Fondo Monetario Internacional accedería al ingreso de España»⁸⁰.

76 NACP, RG 56, OASIA 70A6232, b. 73, SPAIN/3/60, vol. 1, Telegram n. 785 from the Department of State (Dulles) to Amembassy Madrid, December 27, 1957.

77 NACP, RG 59, 1955-1959 Central Decimal Files, b. 4611, 852.00/1-2258, Memorandum of Conversation (Alba, Jova), «Spanish Request for IMF Study of Spanish Economic Situation», January 22, 1958.

78 Memorandum de J. M. Ruiz Morales (Informe I), septiembre de 1957, cit.

79 AGA, Ministerio de Comercio, c. 65/15426, acta de la Comisión Delegada del Gobierno para el Desarrollo de los Convenios con Norteamérica, 9 de enero de 1958. Según consta en el acta, en la reunión participaron: Carrero, Castiella, Navarro Rubio, Planell, Cánovas, Vigón, Ullastres y Rovira.

80 *Ibíd.* Formalmente, el Consejo de Ministros aprobaría la petición de entrada solo el 24 de enero, cuando ya Areilza había enviado la carta a Jacobsson pidiendo iniciar las negociaciones. Es interesante notar que el memorándum del Ministerio de Asuntos Exteriores presentado al Consejo de Ministros señalaba que las actividades del FMI-BM estaban «exentas de cualquier condición de tipo político». AMAE, R. 5908, exp. 1, informe del Ministerio de Asuntos Exteriores (Relaciones Económicas) para el sr. ministro, «Proyecto de ingreso de España en el Fondo Monetario Internacional y en el BM para la Reconstrucción y el Fomento», 24 de enero de 1958.

En los días siguientes, Castiella nombró una delegación dirigida por Ruiz Morales e integrada por Bermúdez y Sardá⁸¹. Se reconocía así el trabajo hecho por los tres técnicos en los meses precedentes y se les encomendaba la delicada tarea de negociar la admisión de España en las instituciones de Bretton Woods. En realidad, al final el desplazamiento de Bermúdez y Sardá a Washington no fue considerado necesario y Ruiz Morales se encargaría de toda la negociación con la colaboración del personal de la Embajada de España en Washington, en particular del ministro consejero, Jaime Alba, y de los dos secretarios de embajada, Enrique Domínguez Passier y Francisco Javier Vallaure⁸².

El 15 de enero Castiella enviaba oficialmente a Areilza instrucciones para tramitar la admisión en el FMI y en el BM⁸³. Siguiendo las instrucciones recibidas, el 18 de enero el embajador escribía una carta a Per Jacobsson en la que comunicaba que el Gobierno estaba considerando la posibilidad de convertirse en miembro de las dos instituciones de Bretton Woods⁸⁴. El FMI tomó la carta como una petición formal de ingreso y empezaría de inmediato a tramitar el asunto⁸⁵. Se abrió así la fase de negociaciones oficiales entre España, el FMI y el BM, que concluiría el 15 de septiembre de 1958 con la firma por parte de Jaime Alba de los convenios constitutivos de las dos instituciones⁸⁶.

Como ha evidenciado la historiografía⁸⁷, la negociación entre España y el FMI no registró ninguna dificultad. El problema de la determinación de la cuota y de la suscripción en oro, que tanto había preocupado a los españoles, fue resuelto fácilmente gracias a la total disponibilidad de los responsables del Fondo. Como se esperaba, a mediados de marzo el FMI propuso una cuota de 100 millones de dólares tanto en el FMI como en el BM, con una suscripción en oro para el Fondo equivalente al 10% de dicha cuota⁸⁸. Ruiz Morales, que desde el principio de las negociaciones se había movido para obtener estas condiciones⁸⁹, recomendó aceptar la propuesta, por considerarla muy conveniente⁹⁰. Tanto Navarro

81 AMAE, R. 4818, exp. 15, nota de F. M.^a Castiella para el subsecretario del Ministerio de Asuntos Exteriores, 15 de enero de 1958.

82 El 17 de enero, el Departamento de Estado informó a los españoles de que el envío de la delegación no era necesario, y que Ruiz Morales podía gestionar solo toda la negociación. NACP, RG 59, 1955-1959 Central Decimal Files, b. 1753, 411.5241/1-1558, telegram 8272 from the Department of State (Dulles) to Madrid, January 17, 1958.

83 AGA, Ministerio de Asuntos Exteriores, Embajada de España en Washington, c. 54/8727, carta de F. M.^a Castiella a J. M.^a de Areilza, 15 de enero de 1958.

84 IMFA, Central Files, Country Files, Spain, b. 3, C/Spain/710, Letter from J. M.^a de Areilza to P. Jacobsson, January 18, 1958. Una carta idéntica fue entregada al BM, según resulta en AGA, Ministerio de Comercio, c. 65/15338, carta de E. Domínguez Passier a J. José Rovira, 24 de enero de 1958.

85 AGA, Ministerio de Asuntos Exteriores, Embajada de España en Washington, c. 54/8727, memorándum de la entrevista del 21 de enero de 1958 (Horn, Mendels, Eleades, Ruiz Morales, Domínguez Passier). En la reunión del Consejo Ejecutivo del 7 de febrero de 1958 se designó una comisión *ad hoc*, presidida por el brasileño Octavio Paranagua, para gestionar la solicitud de admisión de España. IMFA, EBM/58/7, Minutes of Executive Board Meeting, February 7, 1958.

86 IMFA, Joint Press Release IMF and IBRD, «Spain joins Fund and Bank», September 15, 1958.

87 La historia de las negociaciones ha sido ya analizada en detalle por Muns (1986), pp. 23-28. Dentro de lo posible, intentamos no repetir lo que ya ha escrito este autor (por ejemplo, sobre el método de cálculo de la cuota o el trabajo de la comisión presidida por Paranagua).

88 IMFA, Central Files, Country Files, Spain, b. 3, C/Spain/710, EB/CM/Spain/58/1, Memorandum from the IMF European Department, «Calculation of the Quota for Spain», March 5, 1958. El memorándum fue aprobado por el comité presidido por Paranagua en la reunión del 12 de marzo de 1958. IMFA, Central Files, Country Files, Spain, b. 3, C/Spain/710, IMF Committee on Membership — Spain, Meeting n. 1, March 12, 1958. En una carta personal a Ruiz Morales, el secretario del FMI, Horne, desaconsejó cualquier intento de obtener condiciones distintas a las ofrecidas: «I may say to you as a friend that any disposition on the part of Spain to bargain for terms other than those offered (that is, for a higher quota or for a lower initial gold payment) would certainly involve delay and might, in any case, end in disappointment». AMAE, R. 5908, exp. 1, Letter from R. L. Horne to J. M. Ruiz Morales, March 13, 1958.

89 Ya en la primera fase de negociaciones, Ruiz Morales había hecho saber a los responsables del FMI que los españoles tenían pensada una cuota de 100 millones de dólares. IMFA, Central Files, Country Files, Spain, b. 3, C/Spain/710, Memorandum of Mr. Horne for the Files, «Spain - Application for membership», January 28, 1958.

90 Ya antes de que se formalizara el ofrecimiento del FMI, Ruiz Morales preparó para el Consejo de Ministros una nota en la que aconsejaba aceptar una cuota de 100 millones de dólares y explicaba que «la clave de la negociación» era «lograr que en vez del 25% de la cuota se pague en oro el 10% de las reservas». AMAE, R. 5910, exp. 1, nota de J. M. Ruiz Morales para el Consejo de Ministros, «Cuota de España en el Fondo Monetario Internacional», 6 de marzo de 1958.

Rubio como Carrero dieron de inmediato su conformidad, mientras que Ullastres reservó dar su aprobación hasta conocer el resultado de un viaje que Bermúdez tenía previsto hacer a Estados Unidos a finales de marzo para entrevistarse con los banqueros de Nueva York⁹¹. A su vuelta a Madrid, y después de haber contactado con los responsables del FMI, Bermúdez recomendó a Ullastres aceptar las condiciones del Fondo⁹². El 9 de abril, el Gobierno español comunicó así oficialmente al FMI que aceptaba la cuota y las condiciones ofrecidas por la suscripción en oro⁹³.

Una vez recibida la conformidad del Gobierno español, el 14 de abril el Consejo Ejecutivo del FMI consultó a la Junta de Gobernadores por correo sobre la admisión de España⁹⁴. Todos los países votaron a favor de la admisión, mientras que solo ocho países, entre los cuales destacan Bélgica y México, no enviaron su voto⁹⁵. Una vez registrado el acuerdo de los miembros, el 14 de mayo Jacobsson envió a España la invitación formal a entrar en el FMI⁹⁶. La pelota pasaba entonces al Gobierno de Madrid, al que se requería completar el proceso de admisión. En concreto, se trataba de aprobar un decreto-ley que recogiera los distintos extremos relacionados con la aceptación de los Convenios de Bretton Woods y después efectuar el pago de las cuotas en pesetas y oro a las dos instituciones.

Esta fase del proceso, que en principio debía ser la más fácil, se reveló en realidad la más problemática y fue fuente de un inesperado retraso. Mientras que no hubo ningún tipo de problema en la negociación entre los españoles y el FMI, hubo un serio desentendimiento entre los distintos ministerios sobre las cuestiones del decreto-ley, del pago de la suscripción en oro y de la representación en el FMI y en el BM. El 20 de mayo Castiella presentó al Consejo de Ministros un proyecto de decreto-ley, preparado por la comisión negociadora formada por Ruiz Morales, Bermúdez y Sardá⁹⁷. El proyecto fue aprobado por el Consejo de Ministros, que acordó que la determinación de la paridad de la peseta en el FMI recayera en el mismo Consejo de Ministros, sin que mediara propuesta de ningún ministro. En los días siguientes el decreto fue firmado por Franco y después transmitido de manera oficiosa al Departamento Legal del FMI para verificar su total conformidad con lo requerido⁹⁸. Sin embargo, el 6 de junio Ullastres consiguió que el Consejo de Ministros aprobara una «nueva redacción» del decreto-ley, que preveía tres cambios fundamentales: primero, la paridad iba a ser determinada por el Consejo de Ministros, pero a propuesta del ministro de Comercio; segundo, la designación de la agencia fiscal (o sea, del órgano responsable de mantener las relaciones financieras de España con las dos instituciones) recaería sobre el IEME y no sobre el Banco de España; tercero, se excluía al ministro de Asuntos Exteriores de todo contacto con el FMI y el BM, dejando al Ministerio de Comercio y al Ministerio de Hacienda como únicos interlocutores⁹⁹. El Ministerio de Asuntos Exteriores

91 AGA, Ministerio de Asuntos Exteriores, Embajada de España en Washington, c. 54/8727, Carta de J. M. Ruiz Morales a J. M.^a de Areilza, 22 de marzo de 1958. Es posible que hubiera un tímido intento español de contactar con los brasileños para aumentar la cuota a 130 millones de dólares manteniendo la suscripción en oro en 10 millones, pero debió ser abandonado de inmediato. AMAE, R. 5908, exp. 1, nota de J. M. Ruiz Morales para el embajador de Brasil, Gabino de Coelho Lisboa, «Nota sobre el ingreso de España en el Fondo Monetario Internacional y el BM», 14 de marzo de 1958.

92 *Ibid.*, exp. 1, carta de E. Domínguez Passier a J. M. Ruiz Morales, 1 de abril de 1958.

93 IMFA, Central Files, Country Files, Spain, b. 3, C/Spain/710, Letter from J. Alba to O. Paranaagua, April 9, 1958.

94 IMFA, EBM58/17, Minutes of Executive Board Meeting, April 14, 1958.

95 IMFA, EBD/58/61 suppl. 1, Memorandum from the Secretary to the Members of the Executive Board, «Application for Membership — Spain», May 13, 1958.

96 ABE, IEME, Secretaría, c. 365, Letter from P. Jacobsson to J. M.^a de Areilza, May 14, 1958. Una carta análoga fue enviada el 15 de mayo por Eugene Black en nombre del BM (*ibid.*)

97 AMAE, R. 5910, exp. 1 bis, Memorandum del Ministerio de Asuntos Exteriores, «Memorandum sobre el Decreto-ley de 20 de mayo de 1958 (Ingreso de España en el FMI y en el BIRF)», 9 de junio de 1958.

98 *Ibid.*

99 AMAE, R. 5910, exp. 1 bis, extracto del borrador del acta del Consejo de Ministros del día 6 de junio de 1958.

consideró la actuación de Comercio como poco correcta¹⁰⁰, pero el Consejo de Ministros del 4 de julio aprobó el proyecto de Ullastres, que sería publicado el 10 de julio en el *Boletín Oficial del Estado*.

El pago de la suscripción en oro en los organismos de Bretton Woods –10 millones de dólares al FMI y 2 millones al BM– fue otra cuestión que causó tensiones entre los distintos ministerios. Tanto Ruiz Morales como Navarro Rubio apoyaron desde el principio la idea de que, bajo la necesaria autorización, se utilizara la reserva de oro del Banco de España, que a finales de 1957 ascendía a 56 millones de dólares¹⁰¹. Sin embargo, a espaldas del Ministerio de Asuntos Exteriores, el director del IEME, Bermúdez, negoció a principios de junio un préstamo de 12 millones de dólares con un grupo de bancos comerciales de Nueva York (*First National City Bank of New York, Chase Manhattan Bank y Manufacturers Trust Company*)¹⁰². El 4 de julio de 1958 el Consejo de Ministros autorizó al IEME a concluir la transacción, que fue formalizada el 31 de julio¹⁰³. El tipo de interés acordado fue del 4 % anual, a lo cual hubo que sumar las pequeñas comisiones que se pagaron para convertir los dólares en oro¹⁰⁴. El préstamo fue obtenido sin garantía de oro, con el compromiso de que se iba a repagar antes del 1 de febrero de 1959 con una parte de los 25 millones de dólares (correspondientes al 25 % de la cuota, a la que los países tenían acceso automático) que España esperaba poder obtener del FMI inmediatamente después de haber ingresado en la institución. Sin embargo, la oposición del Fondo al uso de los préstamos hasta que no se hubiese fijado una paridad realista de la peseta obligó al IEME a renovar el acuerdo con los bancos de Nueva York varias veces, lo que conllevó, a partir de mayo de 1959, un aumento del tipo de interés al 4,5 %. De hecho, solo después de la aprobación del Plan de Estabilización, el 21 de agosto de 1959, el préstamo pudo ser cancelado. El Ministerio de Asuntos Exteriores consideró desde el principio la negociación del préstamo por parte del IEME un grave error: no solo conllevaba «intereses y comisiones innecesarios», sino que además daba la impresión errónea de que España careciese totalmente de oro (mientras que todavía quedaba la reserva del Banco de España)¹⁰⁵. *A posteriori*, se puede afirmar que el préstamo, que tuvo un coste bastante alto a causa de las prórrogas, se debió principalmente a la obstinación del Ministerio de Comercio por

100 Castiella escribió una carta a Carrero defendiendo la primera versión del decreto-ley propuesta por el Ministerio de Asuntos Exteriores. AMAE, R. 5910, exp. 1 bis, carta no firmada del Ministerio de Asuntos Exteriores para el ministro subsecretario de la Presidencia del Gobierno, 18 de junio de 1958.

101 AMAE, R. 5910, exp. 1, nota de Ruiz Morales para Navarro Rubio, «Fondo Monetario Internacional y BM: nota para el sr. Ministro de Hacienda», 17 de junio de 1958. La conformidad de Navarro Rubio con esta idea resulta de NACP, RG 84, Entry UD 3162, b. 197, 500 Spain, Foreign Service Despatch n. 27 from the American Embassy in Madrid (Cefaratti) to the Department of State, «Weekly Economic Review n. 28, July 3-10, 1958», July 11, 1958. Para los datos sobre la reserva de oro del Banco de España, véase Viñas *et al.* (1979), p. 921.

102 Después de la visita de Bermúdez, el embajador Areilza escribió un detallado informe para sus superiores en Madrid. AMAE, R. 5908, exp. 1, informe de J. M.^a de Areilza, «Visita al Fondo Monetario y al Banco Internacional del Director del IEME», 10 de junio de 1958.

103 ABE, IEME, Secretaría, c. 366, Agreement dated July 31, 1958 between Instituto Español de Moneda Extranjera, the Chase Manhattan Bank, the First National City Bank of New York and Manufacturers Trust Company. Una amplia documentación sobre la operación se conserva también en ABE, IEME, Secretaría, c. 36, carp. «Crédito de 12 millones de dólares destinado al pago de la cuota de ingreso de España en el FMI y el BIRF concedido por varios bancos americanos, 1957-1959».

104 De la documentación depositada en el Archivo del Banco de España (*ibíd.*) resulta que al final se hizo una transición triangular con la *Société de Banque Suisse*: con el dinero de los bancos de Nueva York el IEME canceló el crédito (por un valor de 9 millones de dólares) que tenía en el banco suizo, liberando así la garantía de oro, que fue utilizada para pagar parte de la suscripción en oro al Fondo. Sin embargo, la estratagema tampoco evitó que se pagaran comisiones: 13 de los lingotes resultaron ser para amonedar y 3 lingotes tenían origen alemán con fecha anterior a 1953. Para poder ser aceptados por el Banco de Inglaterra y depositados en una cuenta a favor del FMI, fue necesario cambiarlos por nuevos lingotes, previo pago de una comisión. El resto del oro (hasta completar los 12 millones de dólares) fue adquirido en la Federal Reserve Bank of New York, con una comisión del 0,25 %.

105 AMAE, R. 5908, exp. 1, nota de la Dirección General de Relaciones Económicas del Ministerio de Asuntos Exteriores para el sr. ministro, 17 de junio de 1958.

proveer los fondos sin pedir la autorización del Ministerio de Hacienda para utilizar las reservas de oro del Banco de España¹⁰⁶.

La última cuestión sobre la que se enfrentaron los ministerios fue la elección de los representantes en las instituciones de Bretton Woods. Se trataba de designar a los gobernadores y a los suplentes de España tanto en el FMI como en el BM. Los estatutos de Bretton Woods se limitaban a enunciar que cada país designaba a un gobernador y a un suplente, sin dar ulteriores indicaciones. En la práctica, sin embargo, la mayoría de los países mantenían como gobernadores del FMI y del BM al gobernador del banco central y al ministro de Hacienda. En la primavera de 1958, el Ministerio de Asuntos Exteriores propuso una repartición de los representantes, de manera que el ministro de Comercio y el subsecretario de Asuntos Exteriores actuaran, respectivamente, como gobernador y subgobernador en el FMI, mientras que el ministro de Hacienda y el gobernador del Banco de España lo hicieran como gobernador y subgobernador en el BM¹⁰⁷. La propuesta fue rechazada por el Ministerio de Comercio, que reclamó su competencia exclusiva, a través del IEME, en materia de divisas. Al final, se llegó a un acuerdo según el cual los puestos se distribuyeron entre el Ministerio de Comercio y el Ministerio de Hacienda, reservándose al primero los de gobernador y subgobernador en el FMI y al segundo los mismos cargos en el BM¹⁰⁸. No obstante, el Banco de España no fue totalmente excluido de las relaciones con el FMI: el 30 de septiembre Ullastres designó a Sardá jefe de la Oficina de Enlace con el Fondo y el Banco, que, subordinada al IEME, tenía que servir de coordinación entre los distintos departamentos de la Administración¹⁰⁹. Desde este cargo, como es sabido, en los meses siguientes Sardá desempeñaría un papel de primer orden en la elaboración del Plan de Estabilización¹¹⁰.

Al Ministerio de Asuntos Exteriores se reservó la plaza de director ejecutivo en el BM. Por entonces el Banco tenía 17 directores ejecutivos, de los cuales 5 estaban reservados a los países más importantes y los otros 12 eran elegidos por grupos de países. La posibilidad de obtener desde el principio un director ejecutivo fue fruto de una feliz coincidencia. En febrero, Italia, que hasta entonces había hecho grupo con Indonesia y Grecia, propuso a los españoles entrar en sustitución de Indonesia (que había manifestado la intención de juntarse con otros países asiáticos) para actuar dentro del sistema FMI-BM como un bloque de representación regional¹¹¹. El objetivo era votar de manera coordinada en la Asamblea General de Nueva Delhi de octubre de 1958 para elegir los puestos de dirección en los consejos de ambas instituciones¹¹². Los españoles inmediatamente aceptaron

106 Es interesante destacar que la propuesta de decreto-ley presentada por Ullastres al Consejo de Ministros del 6 de junio preveía inicialmente «que el oro o los dólares propiedad del Banco de España constitutivos de la parte de cuota de los citados Organismos que ha de realizarse en esta forma, se pusiese a disposición del Instituto Español de Moneda Extranjera como órgano más calificado, según las leyes españolas, para realizar esta aportación en los citados Organismos». En el transcurso del Consejo de Ministros, sin embargo, Navarro Rubio hizo notar las dificultades de esta fórmula y Ullastres decidió entonces que sería el IEME el que aportaría de sus propios fondos el oro y los dólares necesarios. Extracto del borrador del acta del Consejo de Ministros del 6 de junio de 1958, cit.

107 Ruiz Morales hizo esta proposición a Castiella (que dio su conformidad) en un informe de abril de 1958. AMAE, R. 5910, exp. 1 bis, informe de J. M. Ruiz Morales sobre representantes de España en el FMI y Banco Internacional, 24 de abril de 1958. En septiembre, Castiella escribió a Ullastres para que este tomara una decisión al respecto, insistiendo sobre la «verdadera urgencia» de una respuesta para completar el proceso de admisión. AMAE, R. 5332, exp. 7, carta de F. M.^a Castiella a A. Ullastres, 10 de septiembre de 1958.

108 El acuerdo resulta en AMAE, R. 5908, exp. 1, carta de F. M.^a Castiella a M. Navarro Rubio, 29 de septiembre de 1958. En sus memorias, Navarro Rubio definió la repartición de los cargos como «anómala». Navarro Rubio (1991), p. 79.

109 ABE, Departamento Extranjero — IEME, Secretaría, c. 2, acta de la sesión celebrada por el Consejo de Administración del Instituto Español de Moneda Extranjera el día 30 de septiembre de 1958.

110 Sobre la relación entre Ullastres y Sardá y el papel fundamental de este último en la elaboración del Plan de Estabilización, véase la entrevista de 2009 de Manuel Varela publicada en *Perdices de Blas y Baumert* (2010), p. 227.

111 ABE, IEME, Secretaría, c. 365, nota de F. Galainema, agregado comercial en Roma, «Nota para el señor embajador sobre la admisión de España al Fondo Monetario Internacional y al Banco Internacional», 19 de febrero de 1958.

112 AGA, Ministerio de Asuntos Exteriores, Embajada de España en Washington, c. 54/8727, carta de J. M.^a de Areilza a J. M. Ruiz Morales, 5 de marzo de 1958.

la ventajosa oferta italiana y en mayo hubo un intercambio de notas entre los tres países estableciendo los detalles del acuerdo: a España se reservó el puesto de director ejecutivo en el BM, dejando el del Fondo a los italianos y las suplencias a repartirse entre Italia y Grecia¹¹³. El acuerdo estuvo condicionado al rápido ingreso de España en las instituciones de Bretton Woods y hubo un momento en el verano de 1958 en que los retrasos causados por el Ministerio de Comercio pusieron en duda la admisión de España a tiempo para votar en la Asamblea de Nueva Delhi. Finalmente, España consiguió su objetivo y José Aragonés Vila, secretario de embajada en la Oficina Económica de la Embajada de España en Washington, fue nombrado primer director ejecutivo de España en el BM¹¹⁴.

La actuación del Ministerio de Comercio durante las negociaciones para la admisión de España en el FMI desencadenó una guerra casi abierta con los ministerios de Hacienda y de Asuntos Exteriores. Disponiendo solo de la documentación del Ministerio de Asuntos Exteriores es difícil hacerse una idea exacta de toda la cuestión. Es probable que el conflicto se debiera al hecho de que, bajo la gestión de Castiella, y como consecuencia también de la reorganización administrativa efectuada durante los primeros meses del Gobierno de los tecnócratas (especialmente, por la supresión de la Subsecretaría de Economía Exterior), el Ministerio de Asuntos Exteriores asumió una posición mucho más activa en la gestión de la política económica exterior¹¹⁵. Desde esta perspectiva, el enfrentamiento entre los ministerios fue una prueba de la extraordinaria importancia que los asuntos económicos habían ido asumiendo dentro del régimen franquista. Como hemos analizado, en el período 1956-1959 la estabilidad política del régimen acabó por depender en gran medida de las relaciones económicas exteriores, tanto con Estados Unidos como con la OECE y los organismos internacionales. Los servicios del Palacio de Santa Cruz consideraron que la coordinación de la política económica exterior era una prerrogativa irrenunciable para cumplir con su función de dirección de las relaciones exteriores¹¹⁶. Por su parte, el Ministerio de Comercio, que hasta 1957 había gestionado estos asuntos de manera casi exclusiva y casi siempre desde una perspectiva comercial, se opuso a aceptar la nueva situación. Las gestiones de Ullastres fueron así un intento de monopolizar las negociaciones y reafirmar la competencia exclusiva de su ministerio en la gestión de la política económica exterior.

Lo que estaba en juego era en realidad mucho más que el simple control de la representación en el FMI y en el BM. En la raíz del conflicto estuvo no solo el problema de la coordinación de la política económica exterior, sino también la cuestión fundamental de las competencias sobre la política monetaria. En la primavera de 1958, el Ministerio de Hacienda empezaba a trabajar en el proyecto de devolución al Banco de España de sus competencias monetarias, considerándolo un paso imprescindible para el éxito del proceso de estabilización monetaria que estaba llevando a cabo¹¹⁷. Esto implicaba recuperar el control sobre las divisas, que la ley de 1939 había atribuido al Ministerio de Comercio y al

113 El texto de las notas, fechadas el 7 de mayo de 1958, se conserva en el AGA, Ministerio de Asuntos Exteriores, Embajada de España en Washington, c. 54/8727, carp. «Fondo Monetario Internacional».

114 El nombramiento de Aragonés fue recomendado por Ruiz Morales a Castiella. AMAE, R. 5910, exp. 1 bis, nota de J. M. Ruiz Morales, «Consejero ejecutivo del BM por España», 19 de mayo de 1958.

115 Sobre la política exterior de Castiella, véase el estudio de Pardo (2000).

116 Ya en octubre, Ruiz Morales, en una carta reservada para Castiella subrayaba la «maravillosa oportunidad» que ofrecía la admisión en los organismos de Bretton Woods: «Creo que es perentorio aprovechar esta oportunidad para recuperar la función coordinadora, tan típica de nuestro Ministerio, y que se ha ido olvidando en el campo económico, no solo por la excesiva concentración en su lado comercial que imprimía la existencia de una Subsecretaría común con dicho Departamento, sino porque la indiferencia general hacia lo económico, constantemente proclamada por tu antecesor, llevó a la Casa a ir abandonando su función en otros sectores de lo económico, por ejemplo, lo hacendístico o financiero, lo industrial, etc.» Subrayado en el texto original. Carta de J. M. Ruiz Morales a F. M.^a Castiella, 16 de octubre de 1957, cit.

117 Este planteamiento estaba contenido en la célebre «Nota sobre política monetaria» que Navarro Rubio hizo aprobar en el Consejo de Ministros del 10 de junio de 1958 y que en sus memorias consideró como uno de los pasos fundamentales del camino hacia el Plan de Estabilización. El memorándum fue publicado en Navarro Rubio (1991), pp. 443-457.

IEME. Como recordaría Navarro Rubio en sus memorias, «la oposición del Ministerio de Comercio a la adscripción del IEME al Banco de España fue radical, absoluta y totalmente indiscutible»¹¹⁸, lo que impidió que hasta 1962 se pudiera hacer algún tipo de reforma. La actitud de Franco favoreció el mantenimiento del *statu quo*, ya que, aun reconociendo en privado con Navarro Rubio la anomalía de la posición del IEME, «no quiso, en modo alguno, contrariar la competencia que tenía asignada al Ministerio de Comercio»¹¹⁹.

En la lucha por el control de la política monetaria, el Ministerio de Asuntos Exteriores tomó una posición abiertamente favorable al Ministerio de Hacienda. El 13 de junio los servicios del Palacio de Santa Cruz enviaron al Ministerio de Hacienda una nota reservada, en la que se analizaba el «cambio decisivo de rumbo» en la política económica que suponía la admisión en el FMI y en el BM¹²⁰. La nota era un ataque abierto tanto contra quienes sostenían la «postura de la total autonomía», tachada de «indefendible» (quizás haciendo referencia al INI), como contra el Ministerio de Comercio, acusado de impedir la adopción de una política económica ortodoxa. En este contexto, se llegaba a proponer la supresión del Ministerio de Comercio, como consecuencia lógica de la aprobación de un plan de estabilización con la ayuda de los organismos internacionales:

«Hay que hacerse la idea de que toda nuestra concepción político-económica ha de sufrir una transformación radical y elemento primordial de ese cambio será la supresión paulatina de las impopulares licencias de importación [...]. Al final de este proceso de adaptación se encuentra incluso la desaparición del Ministerio de Comercio como tal Departamento independiente, puesto que el sistema institucional del Fondo y Banco supone que exista una íntima conexión entre la política financiera interior (presupuestos, circulación financiera, crédito interno, tipo de descuento, etc.) y la exterior (tipos de cambio de la peseta, disponibilidad de divisas, etc.). Todo esto se llama «estabilización monetaria» y precisamente uno de los objetivos que persigue el Fondo Monetario Internacional es prestar apoyo en divisas a sus países miembros, cuando los ve decididos a acometer un programa en ese sentido, incluso (como lo demuestran varios ejemplos recientes) en conexión con ayudas procedentes de otros mecanismos multilaterales (v. gr. OEECE) y hasta de la Banca Oficial y privada norteamericana.»

En la ortodoxia tradicional, cuya herencia se propone recoger el Fondo y Banco, ese conjunto de problemas ha de estar en una sola mano, que es el Ministerio de Hacienda, desde el cual no solo se planifican debidamente los ingresos y gastos interiores, sino se controla su lógica repercusión en la balanza de pagos exteriores.»

Las acusaciones contra el Ministerio de Comercio volvieron a repetirse, de manera todavía más clara, en otro memorándum enviado por Ruiz Morales al ministro de Hacienda el 17 de junio:

«La política monetaria de España en todos sus aspectos, tanto internos como internacionales, debe estar regida fundamentalmente desde el Ministerio de Hacienda y no desde el Ministerio de Comercio. El régimen existente desde 1939 es anormal y no está de acuerdo con las fórmulas ortodoxas que supone la adhesión de España al Convenio Constitutivo del Fondo Monetario Internacional. [...]

118 Navarro Rubio (1991), p. 78.

119 *Ibid.*, p. 80.

120 AMAE, R. 5908, exp. 1, «Copia de la nota enviada al Sr. Ministro de Hacienda el viernes 13-06-1958», 11 de junio de 1958. Las citas que siguen vienen de este documento. Subrayado en el texto original.

Es grave error táctico plantear el ingreso en Fondo-Banco simplemente como una oportunidad para rehacer los exhaustos recursos en divisas de tesorería mediante una operación bancaria más.

Toda nuestra relación —y su primer paso, el ingreso— con el Fondo y el Banco debe concebirse como una vasta y compleja operación diplomática y de política monetaria y financiera en que hay que ir matizando con sumo cuidado todo y cada uno de los pasos que demos y las ayudas o concesiones que pidamos. [...]

Mala cosa es dar la impresión de que estamos pensando tan solo en obtener auxilios financieros (a corto y largo plazo) sin mostrarnos preparados a la contrapartida de poner en orden, con arreglo a las normas ortodoxas que propugnan Fondo-Banco, nuestra Hacienda y finanzas interiores y exteriores, en suma toda nuestra política económica.»¹²¹

Para el historiador no es fácil determinar el fundamento de la acusación de Ruiz Morales contra Ullastres de considerar la integración en las instituciones de Bretton Woods como una «operación bancaria más». No hay duda de que fueron los diplomáticos de la Embajada de España en Washington los primeros en elaborar explícitamente dentro del régimen franquista la estrategia internacional del Plan de Estabilización, recogiendo las claras indicaciones dadas al respecto por la administración Eisenhower. Hay además evidencia documental de que el Ministerio de Comercio apoyó inicialmente la admisión en el FMI sobre todo en vista de los préstamos, indispensables para financiar los desequilibrios de la balanza de pagos y proceder a la apertura de la economía. El matiz entre las dos posiciones fue, sin embargo, mucho más sutil de lo que dio a entender Ruiz Morales en sus informes¹²². Como resultado de la disputa entre los ministerios del verano de 1958, el Ministerio de Asuntos Exteriores, que había desempeñado un papel protagonista en impulsar la adhesión de España a los organismos de Bretton Woods, perdió la iniciativa en el ámbito de la política económica exterior. De hecho, en 1959 los diplomáticos se limitarían a un papel de apoyo a la negociación con los organismos internacionales, recayendo la iniciativa en los ministerios de Hacienda y de Comercio conjuntamente, con la fundamental colaboración del Banco de España¹²³.

Nuestra tesis sobre la actitud del Ministerio de Comercio en el bienio de preestabilización es que estuvo condicionada por el fracaso del primer intento de unificar el cambio en abril de 1957. Al igual que su predecesor, Ullastres se dio cuenta pronto de que el problema era que las medidas de liberalización económica, por muy necesarias y beneficiosas que fuesen a medio plazo, tendían a agravar los problemas inmediatos de la balanza de pagos. El recurso a los préstamos de las instituciones de Bretton Woods fue concebido por el Ministerio de Comercio como un instrumento para romper el círculo vicioso que impedía avanzar hacia la apertura de la economía española. En el plan de Ullastres, la unificación del cambio a un nivel realista y la multilateralización del sistema de pagos solo podían ser parte de una actuación integrada y progresiva que, como él mismo declaró en una

121 Nota de Ruiz Morales para Navarro Rubio, 17 de junio de 1958, cit. Subrayado en el texto original.

122 En sus memorias, Navarro Rubio confirma que las diferencias entre los tecnócratas sobre la gestión de la política económica tendieron a desaparecer. Mientras habla extensamente de los conflictos con Ullastres sobre las competencias del Banco de España, el exministro reconoce que en 1959 «la colaboración entre los Ministerios de Hacienda y Comercio fue perfecta». Navarro Rubio (1991), p. 127.

123 Según Manuel Varela, el Ministerio de Asuntos Exteriores no llevó las negociaciones con el FMI «pues se temía que si se rechazaba algo a este ministerio podría ser interpretado como un fracaso para el régimen, no pasaba lo mismo si se negaba al Ministerio de Hacienda o de Comercio». En nuestra opinión, es más probable que esta situación fuera consecuencia del éxito del Ministerio de Comercio en imponer su función coordinadora en las relaciones con el FMI [Perdices de Blas y Baumert (2010), p. 227].

entrevista publicada en 1969, tuviera cuatro objetivos finales: «convertibilidad, estabilización, liberación e integración»¹²⁴.

En una situación de casi total agotamiento de las reservas oficiales, y ante la imposibilidad de contar con una ayuda sustanciosa por parte de Estados Unidos, a los tecnócratas no les quedó otra opción que adoptar una orientación integradora que asegurara la indispensable conexión entre el equilibrio económico interno y el externo. La hoja de ruta propuesta por Estados Unidos fue así aceptada —inicialmente, por el Ministerio de Asuntos Exteriores y, después, también por los ministerios de Hacienda y de Comercio— como la alternativa más racional para conseguir el saneamiento y la apertura de la economía. Desde esta perspectiva, la simplificación del sistema de cambios, los estudios para multilateralizar el comercio, la desesperada búsqueda de créditos exteriores y, sobre todo, la admisión en las instituciones de Bretton Woods constituyeron etapas previas de un proceso integral de liberalización económica, que solo se pudo completar con la adopción del Plan de Estabilización. Esto no significa que dichas etapas fueran realizadas con la necesaria coordinación ni con la debida planificación; ni mucho menos queremos afirmar que existiera desde el principio una propuesta completa para superar la crisis¹²⁵. De hecho, como señalaría Navarro Rubio en sus memorias, «la política financiera de España en el plano internacional apareció ya, durante toda la etapa de la estabilización, inevitablemente dividida»¹²⁶. Aun así, es innegable que la mayoría de las medidas del bienio de preestabilización respondieron al plan de «estabilizar, aumentar el ritmo de desarrollo y liberalizar» con que los tecnócratas habían llegado al poder¹²⁷.

La documentación que hemos analizado en este capítulo confirma la tesis de que la idea del Plan de Estabilización estaba ligada desde el principio a la admisión de España en el FMI y en el BM. Ya en la primera fase de las negociaciones los españoles discutieron con los responsables del Fondo la posibilidad de enviar una misión para estudiar la economía española. A finales de enero de 1958, Rovira sondeó la disponibilidad estadounidense a participar en un plan de este tipo¹²⁸, y en las semanas siguientes el embajador Areilza fue insistiendo sobre la cuestión con sus superiores en Madrid¹²⁹. El 8 de abril, en una intervención en la Comisión Delegada del Gobierno para el Desarrollo de los Convenios con Norteamérica, Areilza recomendó aceptar «el ofrecimiento del Fondo Monetario Internacional y del BM formulado por el secretario de Estado norteamericano de enviar una misión de técnicos para que tuviera ocasión de relacionarse con las Autoridades españolas y hacer un estudio sobre nuestra economía¹³⁰, estudio que serviría de fundamento a las peticiones de crédito que se presenten»¹³¹. La propuesta fue inmediatamente admitida por Carrero, que «apuntó la conveniencia de aceptar el envío de la Misión del Fondo Monetario Internacional y del BM», y obtuvo la conformidad de los demás ministros¹³².

124 La entrevista, concedida a Salvador Pániker, ha sido recientemente republicada en Perdices de Blas y Baumert (2010), pp. 133-144 (cit. en p. 133).

125 Sobre este punto, véanse las interesantes reflexiones de Varela (2004), p. 141.

126 Navarro Rubio (1991), p. 80.

127 Nota del ministro de Asuntos Exteriores (Castiella) al embajador de Estados Unidos (Lodge), 5 de abril de 1957, cit.

128 NACP, RG 469, entry P372, b. 6, Letter from M. Barall to H. Thompson, January 30, 1958. En una conversación en el Departamento de Estado a principios de febrero de 1958, los americanos comunicaron a Jaime Alba que habían hablado con Jacobsson y que este había expresado su preferencia por una misión conjunta del FMI y del BM. NACP, RG 59, 1955-1959 Central Decimal Files, b. 4611, 852.00/2-558, Memorandum of Conversation of the Department of State (Alba, Jova), «Spanish Request for Economic Study by IMF», February 5, 1958.

129 AGA, Ministerio de Asuntos Exteriores, Embajada de España en Washington, c. 54/8727, carta de J. M.^a de Areilza a M. Navarro Rubio, 27 de febrero de 1958; *ibíd.*, c. 54/12405, carta de J. M.^a de Areilza a F. M.^a Castiella, 24 de marzo de 1958.

130 Se refería a la proposición de Dulles durante la entrevista con Franco del 20 de diciembre de 1957 (véase *supra*).

131 AGA, Ministerio de Comercio, c. 65/15426, acta n. 9 de la Comisión Delegada del Gobierno para el Desarrollo de los Convenios con Norteamérica, 8 de abril de 1958.

132 *Ibíd.*

Una vez ganado el pláacet del Gobierno, el 25 de abril el embajador solicitó oficialmente al presidente del BM, Black, el envío «as soon as possible» (antes incluso de completar el proceso de admisión) de una misión conjunta del BM y del FMI —o de dos misiones separadas— para estudiar la economía española y sus posibilidades de desarrollo¹³³. Los responsables del FMI y del BM se declararon plenamente disponibles a estudiar la situación española, pero propusieron posponer el envío de las dos misiones a la conclusión del proceso de admisión¹³⁴. Cumpliendo con la promesa, al día siguiente de la admisión de España en las instituciones de Bretton Woods, el 16 de septiembre de 1958, Black envió una carta a Areilza, anunciando la llegada prevista para el 19 de octubre de una misión del BM, encabezada por R. H. Demuth, *Director of Technical Assistance and Liaison Staff*, e integrada por otros dos economistas, A. M. Kamarck y E. Franco-Holguin¹³⁵. El objetivo principal de la misión iba a ser «to discuss with the Spanish Government what the Bank can best do in the way of providing economic and technical advice to aid in the economic development of Spain»¹³⁶.

En los mismos días en que el BM anunciaba a los españoles el envío de la misión para octubre, también se ponían las bases para la misión del FMI, que llegaría a Madrid en febrero. En julio de 1958, Ruiz Morales escribió desde el Ministerio de Asuntos Exteriores un informe en que destacaba la significación política de los organismos de Bretton Woods¹³⁷. En el documento explicaba en qué consistían las «ayudas tripartidas y cuadripartidas», es decir, las que incluían créditos no solo del Fondo sino también de la OECE, del Gobierno de Estados Unidos y de los bancos privados de Nueva York. Este tipo de ayuda, que el Fondo había experimentado con éxito en Francia, era propuesta por Ruiz Morales de manera explícita para España en consideración de las preferencias de Estados Unidos, cada vez menos dispuesto a conceder ayuda de manera bilateral.

El énfasis con que Ruiz Morales hablaba de la posibilidad de un préstamo «tripartido» o «cuadripartido» no era casual. De hecho, al principio del otoño de 1958 la hipótesis de un paquete de ayuda multilateral que incluyera una variedad de actores era la que abiertamente estaba apoyando el Gobierno de Washington para España. El 22 de septiembre, frente a las renovadas peticiones españolas de una ayuda extraordinaria para completar el proceso de integración en la OECE¹³⁸, el *Under Secretary of State for Economic Affairs*, Douglas Dillon, dijo muy claramente, en un encuentro en Madrid con Ullastres, Navarro Rubio y Castiella, que España tenía que buscar ayuda en el FMI. En caso de que el FMI o la OECE decidieran ayudar a España, el Gobierno de Washington estaba dispuesto a considerar «simpathetically», pero en los límites de sus posibilidades, sumarse a ellos¹³⁹. Se

133 WBA, 1740826 Spain General Negotiations, Letter from J. M.^a de Areilza to E. Black, April 25, 1958.

134 NACP, RG 59, 1955-1959 Central Decimal Files, b. 1470, 398.13/4-3058, Memorandum of Conversation of the Department of State (Ferrás, Jova), «Proposed Spanish Membership in IMF», April 30, 1958. Para la respuesta oficial de Black a Areilza, véase WBA, 1740826 Spain General Negotiations, Letter from E. Black to J. M.^a de Areilza, May 19, 1958.

135 AMAE, R. 5908, exp. 2, Letter from E. Black to J. M.^a de Areilza, September 16, 1958.

136 *Ibid.*

137 AMAE, R. 5908, exp. 1, informe de J. M. Ruiz Morales al sr. ministro, «Aspecto político del Fondo Monetario Internacional y del BM», 14 de julio de 1958.

138 En agosto de 1958 España presentó a la OECE un proyecto de multilateralización de intercambios y pagos, que preveía la liberalización del 24 % de sus importaciones procedentes del área de la UEP y la sustitución de los contingentes bilaterales de importación por contingentes globales. Ullastres tuvo la esperanza de que Estados Unidos pudiera ofrecer una ayuda extraordinaria de 100 millones de dólares para facilitar la incorporación en la OECE. Haciendo memoria de los fracasos de Artajo, el Ministerio de Asuntos Exteriores desaconsejó pedir directamente una ayuda concreta y sugirió que España se limitara a anunciar, en su día, una petición de acuerdo con la organización (AMAE, R. 5884, exp. 4, carta de J. Elorza a F. Armijo, 6 de septiembre de 1958; *ibid.*, nota de J. Elorza, 13 de septiembre de 1958). Con ocasión de la visita de Dillon a Madrid, los españoles presentaron un memorándum al respecto. *Ibid.*, nota verbal del Ministerio de Asuntos Exteriores a la Embajada de Estados Unidos en Madrid, 20 de septiembre de 1958.

139 NACP, RG 56, OASIA 70A6232, b. 73, SPAIN/3/91, vol. 1, Telegram n. 412 from Tunis (Dillon) to the Secretary of State, September 23, 1958.

decía de manera inequívoca que el plan tenía que ser concordado por España junto con los organismos internacionales y que Estados Unidos solo tendría un papel secundario.

El 6 de octubre, la delegación española llegaba a la asamblea del FMI y del BM de Nueva Delhi, con el objetivo explícito de discutir la posibilidad de un préstamo para financiar el desequilibrio de la balanza de pagos¹⁴⁰. La esperanza de Ullastres era convencer al Fondo de aceptar la paridad de 42 pesetas por dólar, para poder acceder cuanto antes a los 25 millones de dólares que correspondían a España de manera automática como *gold tranche*. Sin embargo, esta idea, que había motivado la negociación del préstamo con los bancos americanos, se reveló equivocada. De la reunión entre Ullastres y los responsables del FMI emergió, por un lado, que el Fondo no estaba dispuesto a ofrecer ayuda hasta que no se hubiese fijado la paridad monetaria y que solo iba a aceptar un cambio «real, efectivo y auténtico» de la peseta, posiblemente único¹⁴¹. Por otro lado, el FMI estaba plenamente disponible a ayudar a las autoridades españolas a ajustar el sistema de cambios. La reunión concluyó con la promesa de Ferras de enviar una misión a Madrid en los primeros meses de 1959, con el objetivo de ayudar a fijar la paridad de la peseta y formular recomendaciones sobre el sistema de cambios español. Después de una entrevista entre Navarro Rubio, Ullastres y Black, que se desarrolló en una atmósfera que los propios españoles describieron como «sumamente acogedora»¹⁴², la delegación española volvió a Madrid convencida de que la única opción era concordar un plan de estabilización con el FMI, en el que podrían participar también otros actores¹⁴³.

Este resultado se vería reforzado por las conclusiones de la misión del BM, que visitaría España en octubre¹⁴⁴. En el informe final presentado el 15 de diciembre al Consejo del BM se recomendaba no financiar proyectos industriales hasta que el Gobierno español hubiese completado un programa de estabilización monetaria que pusiera bajo control la inflación¹⁴⁵. En enero, Black comunicó oficialmente a Navarro Rubio que el BM no estaba de momento dispuesto a financiar proyectos en España¹⁴⁶, cerrando una fuente importante

140 Es interesante analizar la composición de la delegación española en la Asamblea de Nueva Delhi, ya que correspondió con el equipo que en los meses siguientes prepararía el Plan de Estabilización. La delegación fue encabezada por Ullastres y Navarro Rubio, en calidad de gobernadores, respectivamente, del FMI y del BM. Como gobernadores suplentes de las dos instituciones les acompañaban Manuel Varela y Juan Antonio Ortiz García. La delegación estaba integrada, además, por Francisco Javier Elorza (Ministerio de Asuntos Exteriores), José Antonio Montes (IEME), Juan Sardá (Banco de España) y Ramón San Román (Ministerio de Comercio). NACP, RG 56, OASIA 70A6232, b. 73, SPAIN/3/60, vol. 1, Foreign Service Despatch n. 174 from Amembassy Madrid (Barall) to the Department of State, «Spain's Delegation to IMF and IBRD», September 18, 1958.

141 AMAE, R. 5906, exp. 3, proyecto de informe de la delegación española que ha asistido a la reunión anual del FMI y Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento en Nueva Delhi, 16 de octubre de 1958.

142 *Ibid.*, informe del encargado de negocios en India, M. Ponce de León, «Sobre Delegación española en el BM y Fondo», 13 de octubre de 1958.

143 En el proyecto de informe que la delegación española preparó a su vuelta, se evidenció que había posibilidades de obtener préstamos del Fondo para la estabilización monetaria y el equilibrio de pagos exteriores, pero también se insistió en las obligaciones que conllevaban los préstamos: «no hay que olvidar que, por otra parte, esta colaboración exige una alineación de nuestros sistemas de cambio, fijación de la paridad monetaria y ordenación financiera interior de acuerdo con la filosofía de los organismos económicos internacionales, que ha de plantearnos a su vez la adopción de una serie de medidas internas de saneamiento y sacrificio económico, que hay que llevar a cabo [...]». Proyecto de informe de la delegación española..., 16 de octubre de 1958, cit.

144 Un resumen completo de la visita se conserva en el AMAE, R. 5908, exp. 2, informe de F. J. Elorza para el ministro, «Breve síntesis de las entrevistas mantenidas por los representantes del BM, señores Demuth, Kamarck y Franco-Holguin», 7 de noviembre de 1958.

145 WBA, IBRD Report n. EA90 (Department of Operations Europe, Africa and Australasia), «Report of Mission to Spain», December 15, 1958. Es interesante que, como conclusión a su informe, la misión propusiera «to send an economic mission to Spain, concurrently with the forthcoming IMF mission, to help the government prepare a stabilization program». La proposición no fue, sin embargo, repetida en la carta de Black a Navarro Rubio del 19 de enero. El episodio de la misión del BM es poco conocido y merecería un estudio aparte, que sería útil para comprender las razones por las cuales el Banco finalmente no participó en el Plan de Estabilización.

146 ABE, IEME, Secretaría, c. 363, carta de E. Black a M. Navarro Rubio, 19 de enero de 1959.

de divisas en un momento particularmente crítico. En un clima tenso por la cuestión de la ayuda americana¹⁴⁷, a principios de 1959 los tecnócratas eran conscientes de que la misión del FMI constituía la última posibilidad para estabilizar la situación económica antes de verse obligados a declarar la suspensión de pagos.

Contrariamente a cuanto se ha afirmado muchas veces y a cuanto han escrito en sus memorias los propios protagonistas¹⁴⁸, la misión del FMI llegó a Madrid el 14 de febrero de 1959 con el propósito explícito de contribuir a la elaboración de un programa de estabilización. Gracias a la asistencia técnica y financiera del Fondo y de la OECE, en julio de 1959 España adoptó finalmente el Plan de Estabilización. Inspirado en el plan francés y en otros programas concordados en aquel período por el FMI, se trataba de un modelo ortodoxo de estabilización que contemplaba medidas interiores y exteriores, con el objetivo de mejorar la eficiencia de la economía española. La fuerte devaluación acordada con los técnicos del FMI, que dejaría el cambio en 60 pesetas por dólar, fue una de las claves del éxito del plan, que, como todos sabemos, contribuyó al inicio de un período de crecimiento económico sin precedentes en la historia de España.

En su clásico libro sobre el Plan de Estabilización, González ha escrito que «el cambio de 1957-59 fue impulsado desde el exterior por los organismos internacionales y directa e indirectamente por Estados Unidos»¹⁴⁹. El análisis de la documentación actualmente disponible nos permite confirmar el protagonismo ejercido por Estados Unidos, resaltando además la importancia de su intervención en la actuación de los organismos internacionales. El hecho de que Estados Unidos no participase de manera demasiado relevante en el préstamo internacional de julio de 1959 no significa que no desempeñara un papel decisivo en el cambio de rumbo. Los orígenes del Plan de Estabilización y la admisión de España en los organismos de Bretton Woods no se pueden entender sin considerar la evolución de las relaciones políticas (y no solo económicas) de Madrid con su principal y prácticamente único aliado. Si la crisis de divisas fue el factor determinante para la aceptación por parte del régimen de Franco de la necesidad de tomar medidas drásticas, también hay que reconocer que la adopción de una «ideología internacionalizadora»¹⁵⁰ y la superación definitiva del modelo económico adoptado en 1939 fueron una respuesta a los impulsos y vínculos que vinieron del otro lado del Atlántico. No hay que olvidar que la única alternativa posible hubiese sido una involución hacia un modelo autárquico rígido. En este contexto, la admisión de España en el FMI y en el BM fue parte integrante de la estrategia política perseguida —no siempre de manera coherente— por Washington. La buena disposición que demostraron los responsables del FMI en 1958-1959 se debió ciertamente a las presiones directas e indirectas del Gobierno de Washington para que se hicieran cargo de la situación española.

Como reconocería Juan Sardá, uno de los principales protagonistas de la diplomacia financiera de aquellos años: «Nos fuimos a hacer la estabilización desde el extranjero»¹⁵¹. Desde esta perspectiva, más que la condicionalidad del FMI, que como ha demostrado Calvo González fue ejercida de una manera muy flexible¹⁵², el factor

147 A principios de diciembre de 1958 se llevó a cabo la poco conocida misión de Rovira y Elorza a Washington, improvisada en el último minuto para pedir ayuda adicional. Detrás de la misión había una serie de intrigas entre Carrero y Castiella, que pusieron de manifiesto las divergencias existentes entre ambos en la gestión de las relaciones exteriores. Esta misión, que aquí no vamos a analizar, es mencionada en Areilza (1984), pp. 98 y 99.

148 Véanse, por ejemplo, Sardá (1970), pp. 471 y 472, y Varela (2004), p. 148. En su trabajo, Calvo González defiende la tesis de que en la fase de ingreso de España en las instituciones internacionales, y hasta la llegada de la misión Ferras a Madrid, la perspectiva de la ayuda fue marginal. Calvo González (2002), pp. 250 y ss. Sin embargo, Ugo Sacchetti, que formó parte de la misión, admite que desde el comienzo «la idea de llegar a un acuerdo financiero estaba ya presente» [Sacchetti (1994), p. 310].

149 González (1979), p. 25.

150 *Ibid.*, p. 158.

151 Cit. en Martín Aceña (2000), p. 160.

152 Calvo González (2007a).

determinante fue el uso que los tecnócratas supieron hacer del «vínculo exterior»¹⁵³, entendido como una oportunidad para imponer una línea aperturista, que en realidad existía dentro del régimen ya desde los años cuarenta. Como ha destacado Ugo Sacchetti, que formó parte del equipo de economistas del FMI que participaron en su elaboración, el Plan de Estabilización fue concebido en sus características principales por los tecnócratas y no por el FMI¹⁵⁴. Sin embargo, el respaldo del FMI fue indispensable no solo para rematar distintos aspectos del acuerdo final y proveer las divisas indispensables para la operación, sino sobre todo para hacer aceptable un planteamiento radicalmente opuesto al que hasta entonces había dominado la política económica del régimen.

En conclusión, el «vínculo exterior» sirvió a los tecnócratas para que el resto del régimen franquista aceptara la adopción de una política monetaria ortodoxa, la apertura del comercio exterior y una gestión más equilibrada de las cuentas públicas. Sin atacar frontalmente al INI, Navarro Rubio y Ullastres consiguieron disminuir fuertemente la influencia de Suanzes sobre la política económica y superar la filosofía dirigista y estatalista que había caracterizado la política franquista desde el final de la Guerra Civil, creando un clima mucho más favorable para la iniciativa privada. Ante el fracaso de la política económica exterior seguida hasta entonces, y frente al espectro de la suspensión de pagos, en el verano de 1959 Franco se vio obligado a aceptar una fuerte devaluación de la peseta —opción que en 1947 había descartado— como medida indispensable para cumplir el objetivo de integrar al país en el sistema multilateral. Los tecnócratas obtuvieron el indispensable respaldo del *Generalísimo* bajo el supuesto de que la liberalización del sistema económico no iba a implicar la liberalización del sistema político¹⁵⁵. Bajo este supuesto —apoyado por Estados Unidos e implícitamente aceptado por el FMI y la OECE—, España consiguió integrarse en el sistema económico y monetario internacional, aun a costa de la pervivencia de la dictadura franquista hasta 1975.

153 Sobre el concepto de «vínculo exterior» y sobre su uso por la historiografía italiana, véase la reflexión crítica de Battilossi (1996), pp. 21-52. Un ejemplo significativo de la importancia de este concepto en la definición de la política económica exterior italiana, en Cavalieri (2009 y 2012).

154 Sacchetti (1994), p. 309. Véase también M. Varela (2004), pp. 142-144.

155 Manuel Varela ha oportunamente señalado el temor a los efectos políticos de la liberalización económica como uno de los factores que retrasaron la adopción del Plan de Estabilización. Varela (2004), pp. 137 y 138.

Conclusiones

En los años cuarenta y cincuenta el bilateralismo constituyó un grave límite a la expansión del comercio español. La falta de recursos financieros haría fracasar cualquier intento de modernización de la economía, condenando a la España de Franco a un ritmo de desarrollo mucho menor que el de los demás países de Europa occidental. Nuestra investigación permite avanzar en el conocimiento del período de aislamiento económico, demostrando que, contrariamente a la opinión de la mayoría de los historiadores, desde mitad de los años cuarenta el régimen trató de superar esta situación.

En 1939 el bilateralismo era la única opción para el régimen de Franco, ya que constituía la manera en la que se regía el comercio mundial. Al final de la Guerra Civil las aspiraciones de autosuficiencia militar y económica del régimen eran consideradas una prioridad patriótica: «España —sancionaba la Ley de Protección y Fomento de la Industria Nacional de 24 de octubre de 1939— debe ser rescatada de la importación de productos exóticos». Sin embargo, a partir de 1943 se planteó la posibilidad de que España, que ni siquiera había participado en el patrón oro, se integrara en el nuevo orden multilateral que los aliados estaban planeando para la posguerra. Una parte del régimen franquista, la que tenía influencia en materia de política económica exterior, reconoció muy pronto el fracaso de los proyectos autárquicos y consideró la adhesión de España a los acuerdos de Bretton Woods como una oportunidad única para superar la estrechez del sistema de intercambio bilateral. El Gobierno español mostró un innegable e inmediato interés hacia esta perspectiva, llegando a pedir la participación como observador en la Conferencia de Bretton Woods y constituyendo en diciembre de 1945 una comisión interministerial para estudiar el asunto.

Si a finales de la Segunda Guerra Mundial la autarquía estaba superada como filosofía económica, ¿por qué el régimen tardaría todavía más de una década en integrarse en el sistema económico y monetario internacional? Como hemos intentado demostrar en el presente trabajo, se debió principalmente a razones políticas. Una de las tesis fundamentales de nuestra investigación ha sido la existencia de un vínculo entre el proceso de integración en el sistema económico internacional y las relaciones políticas exteriores de España. A lo largo del trabajo, la importancia de este vínculo ha sido confirmada. A partir de 1945 el aislamiento económico no fue una elección del régimen, sino una consecuencia de la situación de aislamiento político en que se encontró después de la Conferencia de Potsdam. Hasta diciembre de 1950 la admisión en los organismos de Bretton Woods fue formalmente impedida por las sanciones diplomáticas de la ONU de finales de 1946. Solo después de esta fecha se abrió para España la posibilidad de ser admitida en las organizaciones de Bretton Woods.

Reconocer la importancia del contexto internacional no significa negar la responsabilidad franquista. Como hemos analizado en el segundo capítulo, la solución que se dio a la crisis de 1947-1948 fue muy equivocada y creó un sistema cambiario que ayudó a perpetuar una política económica exterior caracterizada por un fuerte dirigismo y un intervencionismo exacerbado. No obstante, en 1948 la creación del sistema de cambios múltiples no constituyó la primera opción del régimen ni fue inspirada con la pretensión de aislar a España. Como primera opción, el régimen buscó préstamos internacionales y contactó con los organismos de Bretton Woods; solo cuando estuvo clara la imposibilidad de obtener ayuda, y ante su negativa a devaluar la peseta, aprobó la creación del sistema de cambios múltiples, en principio como solución provisional. Sin garantías de ayuda financiera y en una situación de ostracismo por parte de la comunidad internacional —como ha señalado ya Fernando Guirao¹—, en 1948 faltaron las condiciones internacionales

1 Guirao (1998), pp. 114 y ss.

para que España pudiera efectuar un proceso de estabilización como el que hizo en 1959.

A partir de 1950, con la progresiva rehabilitación de España en la arena internacional a consecuencia de la Guerra Fría, se modificaron las condiciones que hasta entonces habían impedido el acercamiento a las organizaciones económicas internacionales. La relación con Estados Unidos pasó a ser el eje de la política exterior franquista, condicionando también la política de España hacia el FMI. En el contexto de las negociaciones para los Pactos de Madrid, Estados Unidos valoró la posibilidad de que España entrara en los organismos de Bretton Woods. Sin descartar nunca totalmente esta posibilidad, el interés de los dirigentes franquistas se centró más bien en las instituciones de cooperación monetaria europea. Era una elección racional, ya que por entonces el FMI se encontraba en una situación de casi parálisis y los avances hacia el multilateralismo y la convertibilidad de las monedas europeas se estaban llevando a cabo a través de la OECE y la UEP.

Sin embargo, en el período que va de 1951 a 1955 España no consiguió entrar en las organizaciones de cooperación económica europea y se quedó atrapada en el bilateralismo. La integración en el sistema multilateral fue impedida por factores tanto internos como externos al régimen. A partir de la firma de los Pactos de Madrid, los dirigentes franquistas mostrarían una tendencia a considerar la ayuda americana como la panacea para los problemas de la economía y a apoyarse exageradamente en su relación con Washington para resolver la crónica falta de divisas. Desde este punto de vista, la alianza con Estados Unidos tuvo el efecto indeseado de retrasar el proceso de ruptura del aislamiento durante el período 1953-1956 (mientras que lo favoreció en el período sucesivo). Este resultado se debió también a la incapacidad de Estados Unidos de utilizar eficazmente la ayuda como arma de presión sobre la política económica del régimen. En teoría, el Gobierno de Washington deseaba el proceso de liberalización económica de España, pero en la práctica evitó comprometerse en la rehabilitación de la economía, al considerar la ayuda como un simple *quid pro quo* por el uso de las bases militares. En cuanto a la OECE, el régimen minusvaloró el rechazo político que todavía suscitaba en varios países, que resultaría un gran obstáculo para el proceso de integración en las instituciones europeas.

En general, en el período que va de 1951 a 1956 hubo un proceso de acomodación del régimen franquista al «ingenierismo cambiario». La «fuerza de la inercia» —que, como ha señalado García Delgado, fue una de las características principales del franquismo²— justificó la adopción de una actitud excesivamente gradualista en el proceso de modificación del sistema de cambios múltiples. Arburúa acabó condicionando la unificación del cambio a la previa reconstitución de las reservas de divisa, que no se verificó en la medida esperada. Como consecuencia de todos estos factores, el Ministerio de Comercio no fue capaz de desmontar el sistema bilateral de comercio y de unificar el cambio. Por entonces era ya evidente que la política económica exterior que se estaba siguiendo era un fracaso y que la única solución era integrarse en el sistema multilateral.

A partir de finales de 1956 se crearon las condiciones propicias para que España pudiera finalmente entrar en el FMI, debido al deterioro de la economía española y a los cambios en la relación con Estados Unidos y dentro de las organizaciones económicas internacionales. El FMI empezó a funcionar eficazmente y a dar préstamos a gran escala a los países con déficit de la balanza de pagos. Ante la perspectiva del restablecimiento de la convertibilidad de las monedas europeas y del inicio del pleno funcionamiento del sistema de Bretton Woods, el coste de la continuada exclusión del sistema multilateral aumentó para España. El factor más relevante fue, sin duda, la crisis de la balanza de pagos española. Ante el espectro de la vuelta al sistema de racionamiento, el rápido agotamiento de las reservas ofreció a la facción de los liberalizadores la oportunidad de imponer

2 García Delgado (1986), p. 296.

su receta de política económica. Al mismo tiempo, la crisis económica condicionó también la actitud de Estados Unidos: como solución a los problemas de Madrid, el Gobierno de Washington apoyó activamente la admisión de España en el FMI con vistas a la elaboración de un programa de estabilización. De este modo Estados Unidos esperaba que el peso de una eventual asistencia recayera sobre las organizaciones internacionales, confiando en poder finalizar pronto el programa de ayuda económica.

A diferencia de lo que pasó en 1948, la integración en las instituciones de Bretton Woods fue posible en 1958 porque no estuvo sometida a ninguna condicionalidad de tipo político. Al contrario, a partir de 1956 Estados Unidos consideró la estabilidad del régimen de Franco (y, en última instancia, su perduración en el poder) como una condición fundamental para asegurar el cumplimiento de sus objetivos militares en España. Con esta finalidad, Washington elaboró la idea de que el FMI ofreciera asistencia técnica y financiera para el proceso de estabilización económica. A pesar de esto, el apoyo estadounidense a la liberalización económica fue una condición necesaria pero no suficiente para determinar el cambio de la política económica franquista. El cambio provino en primer lugar del interior del régimen, donde se llevaba gestando desde hacía más de una década. Por eso, la llegada de los tecnócratas en febrero de 1957 no representó una ruptura, sino más bien la conclusión de un largo proceso que había empezado durante la Segunda Guerra Mundial.

Una de las principales conclusiones de nuestra investigación es que desde 1945 el objetivo a largo plazo de la política económica exterior de las autoridades españolas fue romper el aislamiento económico internacional, pero para conseguirlo no estuvieron nunca dispuestas a aceptar una condicionalidad de tipo político. En 1948 Franco rechazó todos los intentos de Estados Unidos de subordinar eventuales préstamos a cambios en el régimen. La prioridad de Franco fue siempre el mantenimiento del sistema político impuesto por la fuerza en 1939 y de su posición personal dentro de él. En 1959, el Plan de Estabilización fue efectuado bajo el supuesto de que la liberalización económica no iba a implicar la liberalización política. Si bien es verdad que el plan acabaría teniendo una influencia positiva sobre el proceso de dismantelamiento de las instituciones del régimen³, hay que remarcar que este no fue su objetivo.

Desde esta perspectiva, considerar la integración de España en el sistema monetario internacional como la idea original de un círculo restringido de técnicos críticos con el régimen es muy reductivo. Aunque es verdad que varios de los técnicos que elaboraron el Plan de Estabilización esperaban que este pudiera tener cierta repercusión política, el proceso no fue impulsado con esta finalidad. Este fue el caso, por ejemplo, de Juan Sardá, que en una conversación privada con el director gerente del FMI, Per Jacobsson, en julio de 1959 en Washington, confesó su esperanza de que la adopción del Plan de Estabilización pudiera acabar siendo «politically very important [...], perhaps a turning point in Spanish history» y evidenció que existía una nueva generación de técnicos «who are very good and they want a new Spain»⁴. Sin embargo, el «comando de economistas sin infantería»⁵, al que pertenecía Sardá, representó en realidad solo una parte, minoritaria a pesar de la influencia que pudo tener en las cuestiones técnicas, de quienes impulsaron el proceso de liberalización económica. Por el contrario, la mayoría de los dirigentes franquistas que apoyaron la perspectiva de la integración en el FMI a partir de 1945 lo hicieron con la idea de que el régimen tenía que evolucionar económicamente, pero sin traicionar sus principios políticos. En sustancia, quisieron adoptar la forma económica de Occidente, pero no pretendieron adoptar su forma política, la democracia. A este respecto, es ilustrativo

3 Véanse al respecto las reflexiones de Delgado (1999) p. 174.

4 LSE, Per Jacobsson Diary, July (16?), 1959.

5 La expresión fue utilizada por Fuentes Quintana para evidenciar la falta de apoyo social de los técnicos que gestionaron el proceso de estabilización [Fuentes Quintana (1984), p. 28].

el caso de Suñer Ferrer, que fue un ferviente franquista (en 1936 como cónsul de Tetuán propició la creación del HSMA, la empresa ficticia a través de la cual la Alemania nazi financió al sublevado Franco⁶) y que, sin embargo, en diciembre de 1950 intentó convencer a Suanzes de las ventajas políticas y económicas que podían derivarse de la adhesión al FMI.

Existe un amplio consenso entre los historiadores sobre que la autarquía fue la «opción de desarrollo elegida por el régimen de Franco»⁷ entre 1939 y 1959. Nuestra investigación contribuye a revisar esta interpretación, que, a pesar de haber sido ya puesta en duda en los últimos quince años⁸, está todavía muy generalizada⁹. Analizando la política de la autarquía, hemos intentado huir de los enfoques simplistas, que tienden a considerar los años que van desde el fin de la Guerra Civil hasta la aprobación del Plan de Estabilización como un período homogéneo (la llamada «etapa de economía autárquica»). El análisis del proceso de acercamiento de España al FMI demuestra que en el período examinado esta presunta homogeneidad en la política económica exterior no existió, sino que hubo una evolución importante dentro del franquismo. Es verdad que España no participó en las instituciones económicas internacionales, que continuó comerciando sobre base bilateral mientras los demás países avanzaban hacia el multilateralismo y que mantuvo un estricto control de los cambios cuando ya los demás países de Europa occidental estaban restableciendo la convertibilidad de sus monedas. A pesar de esto, no hubo nunca ni desconexión con el comercio mundial ni desinterés hacia la evolución del sistema económico y monetario internacional.

De hecho, la opción autárquica —como aspiración a la autosuficiencia del comercio exterior— estaba agotada ya a finales de la Segunda Guerra Mundial, reconociéndose las ventajas de la cooperación monetaria internacional. Lo que quedó fue una política económica dirigista e intervencionista, responsable del fracaso de la economía española en los años cuarenta y cincuenta. En nuestra opinión, el concepto de autarquía no puede ser confundido con el de intervencionismo y dirigismo, como normalmente se tiende a hacer. El dirigismo y el intervencionismo exacerbados, que caracterizaron la política del INI y de su presidente Juan Antonio Suanzes, en el período 1947-1959 no tuvieron como objetivo el aislamiento del país de los intercambios internacionales, sino la industrialización a través de la intervención estatal. Esto *a priori* no tenía por qué ser algo incompatible con la integración en el sistema económico y monetario internacional. La Italia de los años cincuenta, donde el IRI contribuyó a la industrialización y a la modernización del país, constituye un ejemplo cercano de una economía muy abierta y con incentivos a la iniciativa privada, en la que el Estado mantenía una posición de relevancia. En la práctica, sin embargo, la peor versión del dirigismo se aplicó a la política cambiaria y, aun sin proponerse el aislamiento del país, constituyó una «costosísima rémora»¹⁰ para el proceso de integración en el sistema

6 Viñas (2003), p. 87.

7 Martínez Ruiz (2003), p. 7.

8 El principal autor que ha puesto en duda esta interpretación es Guirao (1998).

9 En la última edición del clásico manual de historia de Raymond Carr, revisada por Juan Pablo Fusi, se lee, por ejemplo: «Hasta los últimos años de la década de 1950, España buscó llevar a cabo la reconstrucción con las herramientas de una economía de guerra basada en modelos fascistas. Fueron los años de la autarquía: una economía autosuficiente, autocalificante, protegida por aranceles creados y regulados por la intervención estatal, impulsaría un programa masivo de sustitución de importaciones.[...] El rasgo exclusivo de la economía española no consistía en el racionamiento de los artículos que escaseaban, ni en el control de precios, sino en la torpeza del aparato que administraba los controles y en el hecho de considerar el dirigismo y la autarquía, no como expediente temporal, sino como política correcta y permanente para un “Estado imperial militar”. Así, la autarquía no solo era una respuesta al mundo de escasez de la posguerra: era una filosofía del Estado, y su conservación como política económica adecuada a un régimen totalitario alejaba a España de los préstamos del exterior que necesitaba desesperadamente para importar los bienes de capital que reequiparían su industria. La autarquía era el reflejo en el ámbito económico de la paranoia en política; para España, rodeada de un mundo hostil y conspirativo, la autarquía se presentaba como una necesidad patriótica» [Carr (2009), pp. 611 y 612].

10 Tortella (1986), p. 112.

monetario internacional. Como ya hemos señalado, una concepción intervencionista de la economía y no aislacionista estuvo en la base de la solución que se dio a la crisis de 1948. La devaluación de la peseta fue entonces descartada, más que por razones de prestigio, por afectar a las importaciones de materias primas y maquinaria necesarias para los proyectos del INI. Asimismo, la política de sustitución de importaciones que realizó el INI se debió no a una oposición ideológica hacia el comercio internacional, sino a la crónica tendencia al déficit comercial y a la permanente insuficiencia de divisas.

En definitiva, dentro del régimen coexistía el objetivo de integrarse en el sistema económico multilateral con la pretensión de dirigir el proceso de industrialización a través del Estado-providencia. La aparente paradoja con la que nos encontramos en este trabajo es que, por un lado, el régimen consideró la integración en el sistema multilateral el objetivo último de su política económica exterior, mientras que, por otro, en más de una ocasión este proceso fue frenado por la indisposición de una parte del propio régimen a renunciar a un control estricto sobre la política cambiaria y a perder su libertad en la política industrial.

Esta contradicción fue evidenciada por Sidney Sufrin, profesor de economía en la *Syracuse University*, que en agosto de 1951 llegó a Madrid por encargo del Gobierno de Estados Unidos con el objetivo de estudiar la situación económica española y sus necesidades. Sufrin permaneció en España varios meses. En el transcurso de su estancia visitó distintos proyectos industriales y contactó con los principales responsables de la política económica y con hombres de negocios españoles. En diciembre del mismo año Sufrin transmitió a sus superiores el informe final de su misión. En la introducción al trabajo, el economista hacía una serie de interesantes consideraciones sobre la coexistencia dentro del régimen de Franco de dos ideologías opuestas, el ideal «autárquico o industrialista»¹¹ y el liberalismo:

«Loans, grants, or technical assistance are undoubtedly necessary if Spain is to raise its standard of living or level of production, but such assistance will tend to dissipate itself unless a slow and steady social and economic reorientation takes place. This makes the task of any outside agency in Spain difficult almost to the point of hopelessness, unless the internal social changes of Spain occur at a fairly rapid pace. There are signs that such social changes are occurring, for in spite of elegant and formal bungling of Spanish bureaucracy with respect to Spain's industry and agriculture, and in spite of the inefficient and untoward political dictatorship of the country, there are elements of change within the Government itself. There are two important drives motivating the Cabinet in the areas of industry and economics. First the autarchical or industrial ideal, erroneous and irrational in its means and purpose, nevertheless contains a seed of sense. That seed is that Spain must develop its industry, that it cannot rely upon merely political maneuvers and continue to exist as a nation. The methods and the programs of this autarchical element are easy marks for public and private criticism, but the essential idea of developing industries in the light of new technology is significant.

The other interesting ideology being expressed in the Government is, strangely enough, that of free trade (liberalism). Spain has suffered and still suffers from restrictions, rationing, price fixing, with the attendant black markets, smuggling, greasing of palms, etc. Now, however, the business community as well as elements within the Government itself look to the ideal of greater freedom of trade, to

11 Sufrin utilizaba el término «autarchical», aunque —por lo que acabamos de comentar— no sea el más acertado.

the abolition of restrictions and the development of a more responsible fiscal policy for the nation. Officially the Government has, more than a few times, expressed its view that the ideal of freedom in trade and social intercourse is the ultimate economic ideal of Spain. Unfortunately, the ideal is not yet sufficiently sought in practice.

These two elements, rapid industrialization under Government auspices and freedom in trade, have not made the compromise which will be necessary lest one kill off the other, but each has found a surprising acceptance in many areas of the nation, even though the personalities associated with the two approaches are frequently criticized in private conversations by Spanish businessmen, industrialists and bankers.»¹²

Nuestro trabajo confirma el diagnóstico que Sufrin hizo en 1951¹³. Dentro del régimen de Franco existieron diferentes posiciones sobre la política económica, y también sobre la política económica exterior. Mientras que una parte del régimen apostó abiertamente por integrarse en la economía de mercado internacional, otra parte puso su énfasis en el problema de la industrialización a ultranza. Los partidarios de la industrialización no rechazaron la validez teórica del objetivo de la integración en el sistema multilateral y en más de una ocasión, desde finales de los años cuarenta, consideraron con interés la perspectiva de financiar sus proyectos de inversión con préstamos del BM (como hizo el IRI en Italia). El problema fue, más bien, que en la práctica pretendieron subordinar la gestión del tipo de cambio a sus objetivos de desarrollo industrial y no estuvieron dispuestos a perder su autonomía en política económica.

El presente trabajo confirma también la importancia que tienen las elites técnicas en el proceso de definición de cuestiones políticas. El proceso de integración de España en el sistema económico internacional fue principalmente obra de altos funcionarios pertenecientes a los ministerios con competencias económicas (Industria y Comercio, Hacienda y Asuntos Exteriores) y al Banco de España. Fue esta elite burocrática la que, ya a partir de los últimos años de la Segunda Guerra Mundial, se activó para que España se integrara en el sistema multilateral y contribuyó a que para 1945 la autarquía estuviese superada como ideología. Durante la crisis de 1947-1948 esta elite —reunida en el Comité Permanente del IEME— tomó abiertamente una posición contraria a la del ministro Suanzes, sosteniendo la necesidad de proceder a una fuerte devaluación de la peseta. En los primeros años cincuenta, los funcionarios del Ministerio de Comercio, con la colaboración del Ministerio de Asuntos Exteriores, intentaron inducir abiertamente un proceso de convergencia económica entre España y los otros países europeos. A partir de 1956, José Miguel Ruiz Morales, desde la Embajada de España en Washington, se activó, en buena medida por iniciativa personal, para establecer los primeros contactos con el FMI y creó las premisas para la apertura de la negociación sucesiva, que sería apoyada de manera significativa por Juan Sardá desde el Banco de España y por Alejandro Bermúdez desde el IEME. En definitiva, el impulso al proceso de acercamiento de España a las instituciones de Bretton Woods vino de las elites burocráticas de los ministerios económicos y del instituto emisor, que antes que los políticos se dieron cuenta de que la continuidad del sistema bilateral era incompatible con los esquemas de política económica del resto del mundo.

Para comprender el proceso de decisión en la España franquista resulta imprescindible considerar el régimen no como una entidad homogénea, sino como un cuerpo en

12 Report by the Temporary Economic Study Group (Sufrin mission) of the Economic Cooperation Administration, December 20, 1951, cit.

13 Es interesante señalar que el diagnóstico de Sufrin sería repetido de manera casi idéntica por la misión del BM en su informe de diciembre de 1958. IBRD Report n. EA90, December 15, 1958, cit.

el que existían diferentes posiciones. El problema es que, como todas las dictaduras, el franquismo se caracterizó por una gran opacidad. Franco fue el árbitro último en las decisiones de política exterior, incluidas las de política económica: como reconocería Navarro Rubio, sus opiniones tuvieron un «carácter casi normativo»¹⁴. Sin embargo, no sabemos casi nada de la posición del dictador respecto a las cuestiones de política monetaria internacional. Seguramente tuvo algunas ideas de base respecto a la política económica exterior. Sabemos que el equilibrio de la balanza de pagos fue una de sus principales preocupaciones en el ámbito económico y que hasta el verano de 1959 se opuso a devaluar fuertemente la peseta¹⁵. Asimismo, su nacionalismo le hizo desconfiar de la inversión extranjera directa a gran escala en la economía española, a la que se mantuvo contrario a pesar de las fuertes presiones estadounidenses. No obstante, es difícil imaginar que Franco pudiera entrar en los detalles técnicos de las decisiones de política económica exterior. La amplia libertad con la que se desarrolló dentro del régimen el debate sobre la integración económica y monetaria internacional parece indicar que sobre estos asuntos Franco no tuvo una posición firme y que sus decisiones se basaron principalmente en las propuestas de sus ministros y de sus más estrechos colaboradores. Solo en febrero de 1957, debido a la división del Consejo de Ministros, el dictador se vio forzado a tomar una posición explícita. Fue entonces cuando, con el apoyo de Carrero, efectuó la remodelación gubernamental bajo el supuesto de que era necesario un cambio radical en la dirección de la política económica.

Los tecnócratas llegaron al poder con el mandato preciso por parte de Franco de estabilizar la inflación, pero todavía necesitaron más de un bienio antes de convencer a su «único elector»¹⁶ de la necesidad de llevar a cabo una fuerte devaluación de la peseta como medida indispensable para liberalizar la economía. En este contexto, la conexión con el FMI fue utilizada de manera deliberada por la facción liberalizadora como un «vínculo exterior», para que el resto del régimen franquista aceptase no solo la integración de España en el sistema monetario internacional, sino también la adopción de una política monetaria ortodoxa y de una gestión más equilibrada de las cuentas públicas. En la primavera de 1959, ante el total agotamiento de las reservas y bajo la presión de Estados Unidos y de las organizaciones internacionales, a Franco no le quedó otra opción que ceder a las propuestas de Navarro Rubio y de Ullastres, dando su indispensable apoyo al Plan de Estabilización. De esta manera, utilizando el «vínculo exterior» del FMI y de la OECE, los tecnócratas pudieron invalidar el principio de subordinación de la economía a la política, sobre el que el régimen franquista había basado su política económica desde 1939. Al aceptar el Plan de Estabilización y la ayuda «condicionada» de las organizaciones internacionales, Franco demostró que la táctica valía más que la ideología cuando se trataba de preservar el carácter de «dictadura vitalicia»¹⁷ de su régimen.

14 Navarro Rubio (1976), p. 175.

15 Viñas (1984), p. 213, y Navarro Rubio (1991), p. 125.

16 Sardá (1994), p. 471.

17 Delgado (1999), p. 170.

ABREVIATURAS

b.: box.

c.: caja.

carp.: carpeta.

cit.: citado.

doc.: documento.

et al.: *et alii*.

exp.: expediente.

ibíd.: ibídem.

leg.: legajo.

n.: número.

p.: página.

pp.: páginas.

RG: Record Group.

s. f.: sin fecha.

sign.: signatura.

ss.: sucesivas.

vol.: volumen.

ACRÓNIMOS DE ARCHIVOS Y BIBLIOTECAS

ABE: Archivo del Banco de España.

AGA: Archivo General de la Administración.

AGMH: Archivo General del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

AMAE: Archivo del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación.

AMEC: Archivo del Ministerio de Economía y Competitividad.

BBE: Biblioteca del Banco de España.

FRUS: Foreign Relations of the United States.

LSE: London School of Economics.

NACP: National Archives and Records Administration.

OASIA: Office of the Assistant Secretary for International Affairs.

SEPI: Sociedad Estatal de Participaciones Industriales.

IMFA: International Monetary Fund Archives.

TNA: The National Archives of the United Kingdom.

UB: Universitätsbibliothek Basel.

WBA: World Bank Archives.

FUENTES Y BIBLIOGRAFÍA

1 Fuentes de archivo

Archivo del Banco de España (ABE). Madrid

Actas del Consejo de Gobierno y del Consejo General del Banco de España.
Sección de Secretaría: Correspondencia.
Sección del IEME y Departamento Extranjero.
Alta Administración: Juan Sardá.
Actas de la Comisión de Estudios.
Archivo del Consejo Superior Bancario.

Biblioteca del Banco de España (BBE). Madrid

Informes del Servicio de Estudios del Banco de España.

Archivo General de la Administración (AGA). Alcalá de Henares

Ministerio de Asuntos Exteriores, Embajada de España en Washington.
Ministerio de Comercio, Dirección General de Política Comercial, Ayuda Americana.

Archivo del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación (AMAE). Madrid

Archivo Renovado.

Archivo General del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (AGMH). Madrid

Secretaría.

Archivo del Ministerio de Economía y Competitividad (AMEC). Madrid

Archivo del Consejo de Economía Nacional.

Centro de Documentación y Archivo Histórico de la Sociedad Estatal de Participaciones Industriales (SEPI). Madrid

Archivo Juan Antonio Suanzes.

National Archives and Records Administration (NACP). College Park, Maryland

General Records of the Department of Treasury (RG 56):
— Office of the Assistant Secretary for International Affairs (OASIA).
General Records of the Department of State (RG 59): .
— Central Decimal Files, 1955-1959.
— Bureau of European Affairs, Office of Western European Affairs, Records Relating to Spain, 1953-1962, Lot Files 65D295.
— Bureau of European Affairs – Country Director for Spain and Portugal (EUR/SPP). Records relating to Spain 1956-1966, Lot Files 67D620 .
— Records of the Office of Western European Affairs, Records of the Spanish and Portuguese Desk Officers, Subject Files relating to Spain and Portugal, 1942-1958, Lot Files 59D108.
— Executive Secretariat, Regional and Country Operations Files, 1953-1961, Lot Files 62D430.
— Executive Secretariat, the Secretary's and the Undersecretary's memoranda of conversation, 1953-1964, Lot Files 64D199.
— Records Relating to the Mutual Security Assistance Program, Western European Country Files, 1952-1956, Lot Files 59D448A.
— Office of the Deputy Under Secretary for Economic Affairs, Records of John M. Leddy, 1956-1960, Lot Files 61D291.
— Office of the Deputy Under Secretary for Economic Affairs, Records relating to the Interdepartmental Committee on Certain U.S. Aid Programs, 1955-1956, Lot Files 64D207.
Records of the Foreign Service Posts of the Department of State (RG 84):
— Spain U.S. Embassy Madrid, Classified General Records, 1940-1963, Entry UD 3162.
Records of U.S. Foreign Assistance Agencies (RG 469):
— USOM to Spain: Executive Office, Classified Central Subject Files, 1952-1961, Entry P372.
— Country Files of Harlan Cleveland Deputy Assistant Administrator, 1949-1953: Spain, Entry 66.

World Bank Archives (WBA). Washington

World Bank.

International Monetary Fund Archives (IMFA). Washington

Country Files: Spain.

Consultations Files.

The National Archives of the United Kingdom (TNA). Kew Gardens [antiguamente conocido como Public Records Office (PRO)]

Foreign Office: Political Departments: General Correspondence from 1906-1966 (FO 371).

Prime Minister's Office: Correspondence and Papers, 1951-1964 (PREM11).

Treasury: Home and Overseas Planning Staff Division and successors: Registered Files (T236).

London School of Economics (LSE). Londres

Per Jacobsson Diary (copia).

Universitätsbibliothek Basel (UB). Basilea

Archivo Per Jacobsson.

2 Repertorios documentales

Foreign Relations of the United States (FRUS). Washington: United States Government Printing Office

FRUS 1944: vol. II. *General: economic and social matters*, Volume II (1967).

FRUS 1944: vol. IV. *Europe* (1966).

FRUS 1945: vol. V. *Europe* (1967).

FRUS 1946: vol. V. *The British of Commonwealth, Western and Central Europe* (1969).

FRUS 1947: vol. III. *The British Commonwealth; Europe* (1972).

FRUS 1948: vol. III. *Western Europe* (1974).

FRUS 1949: vol. IV. *Western Europe* (1975).

FRUS 1950: vol. III. *Western Europe* (1977).

FRUS 1951: vol. IV. *Europe: political and economic developments* (1985).

FRUS 1952-1954: vol. VI. *Western Europe and Canada* (1986).

FRUS 1955-1957: vol. XIX. *National Security Policy* (1990).

FRUS 1955-1957: vol. XXVII. *Western Europe and Canada* (1992).

FRUS 1958-1960: vol. VII. *Western Europe* (1993).

3 Publicaciones periódicas consultadas

Anales de Economía, 1943-1945.

Documentación Económica, 1945.

Economía Mundial, 1943-1945.

España Económica y Financiera, 1943-1945.

Información Comercial Española, 1943-1946.

Moneda y Crédito, 1941-1946.

Nueva Economía Nacional, 1943-1945.

Revista de Economía Política, 1945.

Revista de Estudios Políticos, 1943-1945.

Revista de Estudios Políticos. Suplemento de Información Económica, vol. I (1943-1944).

El Trabajo Nacional, 1943-1945.

4 Diarios y memorias

AREILZA, J. M.^a (1984). *Memorias exteriores, 1947-1964*, Planeta, Barcelona.

FRANCO SALGADO-ARAUJO, F. (1976). *Mis conversaciones privadas con Franco*, Planeta, Barcelona.

LÓPEZ RODÓ, L. (1990). *Memorias*, volumen I, Plaza & Janés, Barcelona.

NAVARRO RUBIO, M. (1976). «La batalla de la estabilización», *Anales de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas*, n.º 53, pp. 173-204.

— (1991). *Mis memorias: Testimonio de una vida política truncada por el «Caso Matesa»*, Plaza & Janés, Barcelona.

PERDICES DE BLAS, L., y T. BAUMERT (coords.) (2010). *La hora de los economistas: Entrevistas a cuarenta economistas que han contribuido a la modernización de la economía española*, Ecobook-Editorial del Economista, Madrid.

SACCHETTI, U. (1994). «El FMI y el programa español de 1959. Una perspectiva personal», en M. Varela (coord.), *El Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y la economía española*, Pirámide, Madrid, pp. 309-321.

SARDÁ, J. (1994). «Conversación con el profesor Sardá», en M. Varela (coord.), *El Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y la economía española*, Pirámide, Madrid, pp. 467-474.

5 Bibliografía

- AGREEMENT (1948). «Agreement between the United Nations and the International Bank for Reconstruction and Development, Approved by the General Assembly on November 15, 1947», *International Organization*, vol. 2, n.º 1, pp. 198-201.
- AHLSTRÖM, G., y B. CARLSON (2006). *Sweden and Bretton Woods, 1943-1951*, Lund Papers in Economic History, n.º 100, University of Lund.
- ALACEVICH, M. (2009). *The Political Economy of the World Bank: The Early Years*, Stanford University Press, Stanford.
- ALDCROFT, D. H., y M. J. OLIVER (1998). *Exchange Rate Regimes in the Twentieth Century*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham.
- ALFAGEME, B. (1945). *Principios de economía sobre estabilización monetaria*, 2.ª ed. [Aldus, Artes Gráficas], Madrid.
- ALMENAR PALAU, S. (1999). «La recepción e influencia de Keynes y del keynesianismo en España: Después de la *Teoría general*», en E. Fuentes Quintana (coord.), *Economía y economistas españoles*, vol. 7, Galaxia Gutenberg, Barcelona, pp. 409-523.
- ÁLVARO MOYA, A. (2011). «Guerra fría y formación de capital humano durante el franquismo: un balance sobre el programa estadounidense de ayuda técnica, 1953-1963», *Historia del presente*, n.º 17, pp. 13-25.
- (2012). *La inversión directa estadounidense en España. Un estudio desde la perspectiva empresarial (c. 1900-1975)*, Estudios de Historia Económica, n.º 60, Banco de España.
- ANDERSON, C. W. (1970). *The Political Economy of Modern Spain: Policy-Making in an Authoritarian System*, The University of Wisconsin Press, Madison.
- ANES, G., y A. GÓMEZ MENDOZA (2009). *Cultura sin libertad: La Sociedad de Estudios y Publicaciones (1947-1980)*, Pre-textos, Valencia.
- ANÓNIMO (1943). «Hacia un Nuevo Orden: Las contribuciones de Keynes y Beveridge» (por un corresponsal), *Moneda y Crédito*, vol. 5, junio, pp. 3-15.
- ARBURÚA DE LA MIYAR, M. (1956). *Cinco años al frente del Ministerio de Comercio. Discursos y declaraciones: 1951-1956*, Madrid.
- ASBEEK BRUSSE, W. (1997). «Liberalising intra-European Trade», en R. T. Griffiths (ed.), *Explorations in OEEC History*, OECD Historical Series, París, pp. 123-135.
- ASENSIO DEL ARCO, E. (2006). *España y Bretton Woods*, Delta Publicaciones, Madrid.
- ASSO, P. F., A. BIAGIOLI y C. PICOZZA (1998). «Ordinamento valutario, politica del cambio e gestione delle riserve (1945-1960)», en F. Cotula (ed.), *Stabilità e sviluppo negli anni Cinquanta. 2. Problemi strutturali e politiche economiche*, Laterza, Roma-Bari, pp. 63-249.
- BALLESTERO, A. (1993). *Juan Antonio Suanzes, 1891-1977: la política industrial de la postguerra*, Lid, León.
- BARCIELA, C., M. I. LÓPEZ, J. MELGAREJO y J. MIRANDA (2001). *La España de Franco (1939-1975)*, Economía, Editorial Síntesis, Madrid.
- BARRERA, E., y E. SAN ROMÁN (2000). «Juan Antonio Suanzes, adalid de la industrialización», en A. Gómez Mendoza (ed.), *De mitos y milagros. El Instituto Nacional de Autarquía (1941-1963)*, Edicions Universitat de Barcelona, Barcelona, pp. 35-52.
- BASSOLS, R. (1995). *España en Europa. Historia de la adhesión a la CE, 1957-85*, Estudios de Política Exterior, Madrid.
- BATTILOSSI, S. (1996). *L'Italia nel sistema economico internazionale: il management dell'integrazione: finanza, industria e istituzioni, 1945-1955*, Franco Angeli, Milán.
- BECKER, W. H., y W. M. MCCLENAHAN (2003). *The Market, the State, and the Export-Import Bank of the United States, 1934-2000*, Cambridge University Press, Cambridge.
- BOCCIA, C. P. (1997). «The United States, Convertibility, and the Reform of the European Payments Union in 1954: a View on the Debate in the Eisenhower Administration», en R. T. Griffiths (ed.), *Explorations in OEEC History*, OECD Historical Series, París, pp. 209-217.
- BORDO, M. D. (1993). «The Bretton Woods International Monetary System: A Historical Overview», en M. D. Bordo y B. Eichengreen (ed.), *A Retrospective on the Bretton Woods System*, The University of Chicago Press, Chicago, pp. 3-108.
- BOUGHTON, J. M. (2000). *Northwest of Suez: The 1956 Crisis and the IMF*, IMF Working Paper, WP/00/192.
- BOWIE, R. R., y H. IMMERMANN (1998). *Waging Peace: How Eisenhower Shaped an Enduring Cold War Strategy*, Oxford University Press, Oxford.
- CALVO GONZÁLEZ, O. (2001). «¡Bienvenido, Mister Marshall! La ayuda económica americana y la economía española en la década de 1950», *Revista de Historia Económica*, número extraordinario, pp. 253-275.
- (2002). *The Political Economy of Conditional Foreign Aid to Spain, 1950-1963: Relief of Input Bottlenecks, Economic Policy Change and Political Credibility*, Ph. D. Dissertation, Economic History Department of the London School of Economics and Political Sciences, Londres.
- (2006). «Neither a Carrot Nor a Stick: American Foreign Aid and Economic Policymaking in Spain during the 1950s», *Diplomatic History*, vol. 30, n.º 3, pp. 409-438.
- (2007a). «Ownership and conditionality in IMF-supported programs: Back to Per Jacobsson's time», *The Review of International Organizations*, vol. 2, n.º 4, pp. 329-343.
- (2007b). «American Military Interests and Economic Confidence in Spain under the Franco Dictatorship», *The Journal of Economic History*, n.º 3, pp. 740-767.
- CARCELLER Y SEGURA, D. (1944). *Discurso pronunciado ante las Cortes españolas por el excelentísimo señor ministro de Industria y Comercio D. Demetrio Carceller y Segura el día 2 de diciembre de 1943. Palabras del ilustrísimo señor comisario general de Abastecimientos y Transportes D. Rufino Beltrán Vivar ante el Consejo de jefes provinciales del Movimiento el día 14 de diciembre de 1943*, suplemento de la revista *Alimentación Nacional*, enero.

- CARR, R. (2009). *España, 1808-2008*, edición revisada y actualizada por Juan Pablo Fusi, Ariel, Madrid.
- CARUANA, L., y H. ROCKOFF (2001). *A Wolfram in Sheep's Clothing: U.S. Economic Warfare in Spain, 1940-1944*, NBER Historical Paper, n.º 132.
- CATALAN, J. (1992). «Reconstrucción, política económica y desarrollo industrial: tres economías del sur de Europa, 1944-1953», en L. Prados de la Escosura y V. Zamagni (eds.), *El desarrollo económico en la Europa del Sur: España e Italia en perspectiva histórica*, Alianza, Madrid, pp. 359-395.
- (1995). *La economía española y la Segunda Guerra Mundial*, Ariel, Barcelona.
- (2003). «La reconstrucción franquista y la experiencia de la Europa Occidental, 1934-1959», en C. Barciela (ed.), *Autarquía y mercado negro: el fracaso económico del primer franquismo, 1939-1959*, Crítica, Barcelona, pp. 123-168.
- CAVALIERI, E. (2009). «Un prestito al centro-sinistra. Gli Stati Uniti e i crediti all'Italia del marzo 1964», *Rivista di Storia Economica*, n.º 2, pp. 255-295.
- (2012). «Between Transatlantic Cooperation and European Integration: the Bank of Italy in the Breakdown of the Bretton Woods System, 1969-1971», en O. Feiertag y M. Margairaz (eds.), *Les banques centrales à l'échelle du monde: L'internationalisation des banques centrales du début du XXe siècle à nos jours*, Mission Historique de la Banque de France, Presses de Sciences Po, Paris, pp. 148-166.
- CEPEDA, M. I. (2003). *El pensamiento monetario de Luis Olariaga*, prólogo de J. Velarde Fuertes, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.
- CESARANO, F. (2001). *Gli Accordi di Bretton Woods. La costruzione di un ordine monetario internazionale*, Laterza, Roma-Bari.
- CLAVERA, J., J. M. ESTEBAN, M. A. MONÉS, A. MONTERRAT y J. ROS HOMBRAVELLA (1978). *Capitalismo español: de la autarquía a la estabilización (1939-1959)*, prólogo de J. Sardá, Cuadernos para el Diálogo, Madrid.
- COMÍN, F. (2003). «La Hacienda pública en el franquismo autárquico, 1940-1959», en C. Barciela (ed.), *Autarquía y mercado negro: el fracaso económico del primer franquismo, 1939-1959*, Crítica, Barcelona, pp. 247-271.
- COMÍN, F., y M. MARTORELL (2013). *La Hacienda Pública en el franquismo. La guerra y la autarquía (1936-1959)*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.
- COMITÉ CENTRAL DE LA BANCA ESPAÑOLA (1943?). *La reorganización monetaria internacional después de la guerra*, Madrid.
- (1945). *Los acuerdos de Bretton Woods*, Madrid.
- CRESPO MACLENNAN, J. (2004). *España en Europa, 1945-2000. Del ostracismo a la modernidad*, Marcial Pons, Madrid.
- DE DIEGO GONZÁLEZ, A. (2004). «Algunas de las claves de la transición en el punto de inflexión del franquismo: la etapa constituyente de Arrese (1956-1957)», en *La transición a la democracia en España*, actas de las VI Jornadas de Castilla-La Mancha sobre Investigación en Archivos, Guadalajara, 4-7 de noviembre de 2003, vol. 2 (Comunicaciones: CD-Rom).
- DE VRIES, M. G. (1969). «Multiple exchange rates», en M. G. de Vries y J. K. Horsefield, *The International Monetary Fund, 1945-1965. Volume II: Analysis*, International Monetary Fund, Washington, pp. 122-151.
- DELGADO GÓMEZ-ESCALONILLA, L. (1999). «Las relaciones internacionales del régimen de Franco: una reflexión», *Arbor*, n.º 642, pp. 153-178.
- (2001). «El ingreso de España en la Organización Europea de Cooperación Económica», *Arbor*, n.º 669, pp. 147-179.
- (2003). «¿El "amigo americano"? España y Estados Unidos durante el franquismo», *Studia Historica. Historia Contemporánea*, n.º 21, pp. 231-276.
- (2005). «Cooperación cultural y científica en clave política: "Crear un clima de opinión favorable para las bases U.S.A. en España"», en L. Delgado y M.ª D. Elizalde (dirs.), *España y Estados Unidos en el siglo XX*, Madrid, CSIC, pp. 207-243.
- DI NOLFO, E. (1994). *Storia delle relazioni internazionali, 1918-1992*, Laterza, Roma-Bari.
- DICTAMEN (1929). *Dictamen de la Comisión nombrada por Real Orden de 9 de enero de 1929, para el estudio de la implantación del patrón de oro*, Madrid, Consejo Superior Bancario.
- (1945). «Dictamen de la Comisión nombrada por R. O. de 9 de enero de 1929, para el estudio de la implantación del Patrón oro», *Documentación Económica*, vol. I, n.ºs 3 y 4.
- DOMÍNGUEZ, K. M. (1993). «The Role of International Organizations in the Bretton Woods System», en M. D. Bordo y B. Eichengreen (eds.), *A Retrospective on the Bretton Woods System*, The University of Chicago Press, Chicago, pp. 357-397.
- DULPHY, A. (2002). *La politique de la France à l'égard de l'Espagne de 1945 à 1955: entre idéologie et réalisme*, Direction des Archives, Ministère des Affaires Étrangères, Paris.
- EDWARDS, J. (1999). *Anglo-American Relations and the Franco Question, 1945-1955*, Oxford Clarendon Press, Oxford.
- EGUIDAZU, F. (1978). «Intervención monetaria y control de cambios en España (1900-1977)», *Información Comercial Española*, Madrid.
- EICHENGREEN, B. (1993). *Reconstructing Europe's Trade and Payments: the European Payments Union*, Manchester University Press, Manchester.
- (1996). *Globalizing Capital: a history of the international monetary system*, Princeton University Press, Princeton.
- EICHENGREEN, B., y P. B. KENEN (1994). «Managing the World Economy under the Bretton Woods System: An Overview», en P. B. Kenen (ed.), *Managing the world economy: fifty years after Bretton Woods*, Institute for International Economics, Washington, pp. 3-57.
- ESCODÉ, C. (2003). «¿Cuánto valen esas bases? El tira y afloja entre Estados Unidos y España, 1951-1953», *Cuadernos de Historia Contemporánea*, n.º 25, pp. 61-81.
- FERNÁNDEZ NAVARRETE, D. (2005). «La política económica exterior del franquismo: del aislamiento a la apertura», *Historia Contemporánea*, n.º 30, pp. 49-78.
- FONTANA, J., y J. NADAL (1980). «España, 1914-1970», en C. M. Cipolla (1980), *Historia económica de Europa*, vol. 6, *Economías contemporáneas* (segunda parte), Ariel, Barcelona, pp. 95-163.

- FUENTES IRUROZQUI, M. (1945a). *De los planes financieros a la Conferencia de Rye, pasando por Bretton Woods*, Publicaciones de los Servicios de Propaganda del Ministerio de Industria y Comercio, Madrid.
- (1945b). *Los Acuerdos de Bretton Woods*, Publicaciones de los Servicios de Propaganda del Ministerio de Industria y Comercio, Madrid.
- FUENTES QUINTANA, E. (1984). «El plan de estabilización económica de 1959, veinticinco años después», *Información Comercial Española*, n.º 612 y 613, pp. 25-40.
- GARCÍA DELGADO, J. L. (1986). «Crecimiento industrial y cambio en la política española en el decenio de 1950. Guía para un análisis», *Hacienda Pública Española*, n.º 100, pp. 287-296.
- GARDNER, R. N. (1980). *Sterling-Dollar Diplomacy in Current Perspective: the Origins and the Prospects of Our International Economic Order*, Columbia University Press, Nueva York.
- GAY, V. (1944?). *Ideas sobre una moneda mundial*, separata especial de colaboraciones de la revista semanal *Nueva Economía Nacional*, cuaderno n.º 2, sin fecha.
- GELSOMINO, C. O. (1998). «Moneta e sviluppo nel dopoguerra. La politica monetaria italiana negli anni Cinquanta (1946-1964)», en F. Cotula (ed.), *Stabilità e sviluppo negli anni Cinquanta. 2. Problemi strutturali e politiche economiche*, Laterza, Roma-Bari, pp. 259-395.
- GILPIN, R. (2001). *Global Political Economy: Understanding the International Economic Order*, Princeton University Press, Princeton.
- GÓMEZ ORBANEJA, A. (1943a). «Imposición de beneficios extraordinarios: algunos efectos económicos», *Moneda y Crédito*, n.º 6, pp. 18-26.
- (1943b). «La valoración de la Renta Nacional en España: crítica de las evaluaciones realizadas», *Moneda y Crédito*, n.º 7, pp. 34-42.
- (1944a). «Imposición y riesgo», *Moneda y Crédito*, n.º 8, pp. 22-32.
- (1944b). «Regulación del mercado de capitales y planes de postguerra», *Moneda y Crédito*, n.º 11, pp. 25-35.
- (1945). «Sociedades anónimas y publicidad», *Moneda y Crédito*, n.º 14, pp. 12-21.
- GONZÁLEZ, M. J. (1979). *La economía política del franquismo (1940-1970). Dirigismo, mercado y planificación*, Tecnos, Madrid.
- GRIFFITHS, R. T. (ed.) (1997). *Explorations in OEEC History*, OECD Historical Series, París.
- GUIRAO, F. (1998). *Spain and the Reconstruction of Western Europe, 1945-1957. Challenge and Response*, Macmillan in Association with St. Antony's College, Oxford.
- (2008). «Naranjas y piritas: los embajadores de Franco en la inmediata segunda posguerra mundial», en E. Fuentes Quintana y F. Comín Comín (coords.), *Economía y economistas en la Guerra Civil*, vol. 2, Galaxia Gutenberg, Barcelona, pp. 555-603.
- HISPÁN IGLESIAS DE HUSSEL, P. (2006). *La política en el régimen de Franco entre 1957 y 1969: Proyectos, conflictos y luchas por el poder*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid.
- HORSEFIELD, J. K. (1969a). *The International Monetary Fund, 1945-1965. Vol. I: Chronicle*, International Monetary Fund, Washington.
- (1969b). *The International Monetary Fund, 1945-1965. Vol. III: Documents*, International Monetary Fund, Washington.
- HUETE CARRASSÓ, B. (1944). *Consideraciones sobre la libertad de comercio y de pagos al exterior. Conferencia pronunciada por Blas Huete Carrassó en la Escuela Diplomática el día 14 de octubre de 1944*, Madrid, Diana.
- IKENBERRY, G. J. (1993). «The Political Origins of Bretton Woods», en M. D. Bordo y B. Eichengreen (eds.), *A Retrospective on the Bretton Woods System*, The University of Chicago Press, Chicago, pp. 155-198.
- JAMES, H. (1996). *International Monetary Cooperation since Bretton Woods*, Oxford University Press, Oxford.
- JARQUE ÍÑIGUEZ, A. (1998). «Queremos esas bases». *El acercamiento de Estados Unidos a la España de Franco*, Centro de Estudios Norteamericanos de la Universidad de Alcalá, Alcalá de Henares.
- KAPLAN, J. J., y G. SCHLEIMINGER (1989). *The European Payments Union: financial diplomacy in the 1950s*, Clarendon Press, Oxford.
- KAUFMAN, B. I. (1982). *Trade and aid. Eisenhower's Economic Policy, 1953-1961*, John Hopkins University Press, Baltimore.
- KRASKE, J. (1996). *Bankers with a Mission: the Presidents of the World Bank, 1946-91*, Oxford University Press, Oxford.
- LIEBERMAN, S. (1995). *Growth and Crisis in the Spanish Economy: 1940-93*, Routledge, Londres.
- LIEDTKE, B. N. (1998). *Embracing Dictatorship. United States Relations with Spain, 1945-1953*, MacMillan, Londres.
- LLEONART Y AMSELM, A. J. (bajo la dirección de) (1978-2002). *España y la ONU*, 6 vols., Consejo Superior de Investigaciones Científicas, Madrid.
- LORENZ-MEYER, M. (2007). *Safehaven: The Allied pursuit of Nazi assets abroad*, University of Missouri Press, Columbia.
- MADDISON, A. (1982). *Phases of Capitalist Development*, Oxford University Press, Oxford.
- MALUQUER DE MOTES, J. (2013). *La inflación en España. Un índice de precios de consumo, 1830-2012*, Estudios de Historia Económica, n.º 64, Banco de España.
- MARQUINA BARRIO, A. (1986). *España en la política de seguridad occidental, 1939-1986*, Ediciones Ejército, Madrid.
- MARTÍN ACEÑA, P. (2000). *El Servicio de Estudios del Banco de España. 1930-2000*, Banco de España, Madrid.
- (2001). *El oro de Moscú y el oro de Berlín*, Taurus, Madrid.
- (2003). «La política monetaria: el Banco de España durante la autarquía, 1939-1956», en C. Barciela (ed.), *Autarquía y mercado negro: el fracaso económico del primer franquismo, 1939-1959*, Crítica, Barcelona, pp. 273-298.
- (2004). «¿Qué hubiera sucedido si Franco no hubiera aceptado el Plan de Estabilización?», en N. Townson (dir.), *Historia virtual de España (1870-2004): ¿Qué hubiera pasado si...?*, Taurus, Madrid, pp. 219-250.
- MARTÍN ACEÑA, P., y F. COMÍN (1991). *INI: 50 años de industrialización en España*, Espasa Calpe, Madrid.
- MARTÍN ARTAJO, A. (1958). «El primer lustro de los convenios hispanoamericanos», *Revista de Estudios Políticos*, n.º 98, pp. 5-18.
- MARTÍN RODRÍGUEZ, M. (2010). *Economistas académicos del exilio republicano español de 1939*, Tleo, Granada.

- MARTÍNEZ MESA, F. J. (1997). *El Consejo de Economía Nacional: Un estudio sobre el origen de la representación de los intereses económicos en el Estado español*, Consejo Económico y Social, Madrid.
- MARTÍNEZ OLIVA, J. C. (2000). «L'adesione dell'Italia agli Accordi di Bretton Woods», en F. Cotula (ed.), *Stabilità e sviluppo negli anni Cinquanta. 1. L'Italia nel contesto internazionale*, Collana Storica della Banca d'Italia, Laterza, Roma-Bari.
- (2006). «La stabilizzazione del 1947: factores internos ed internacionales», *Quaderni dell'Ufficio Ricerche Storiche*, n.º 13.
- MARTÍNEZ OLIVA, J. C., y M. L. STEFANI (2001). «Dal Piano Marshall all'Unione europea dei pagamenti. Alle origini dell'integrazione económica europea», en F. Cotula (ed.), *Stabilità e sviluppo negli anni Cinquanta. 1. L'Italia nel contesto internazionale*, Laterza, Roma-Bari.
- MARTÍNEZ RUIZ, E. (2000). *El control de cambios en la España franquista: el Instituto Español de Moneda Extranjera, 1939-1973*, Tesis doctoral, Departamento de Fundamentos de Economía e Historia Económica, Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, Universidad de Alcalá.
- (2003). *El sector exterior durante la autarquía. Una reconstrucción de las balanzas de pagos de España, 1940-1958*, Estudios de Historia Económica, n.º 43, Banco de España.
- MARTORELL LINARES, M. (2008). «La liquidación de los activos alemanes en España (1945-1958)», en E. Fuentes Quintana y F. Comín Comín (coords.), *Economía y economistas en la Guerra Civil*, vol. 2, Galaxia Gutenberg, Barcelona, pp. 605-648.
- (2013). «De la reforma fiscal a la subida de salarios: Falange y la distribución de las rentas en los años cincuenta», en M. A. Ruiz Carnicer (ed.), *Falange. Las culturas políticas del fascismo en la España de Franco (1936-1975)*, Actas del congreso celebrado en Zaragoza del 22 al 24 de noviembre de 2011, Instituto «Fernando el Católico», Zaragoza, pp. 317-340.
- MORADIELLOS, E. (2001). «The Potsdam Conference and the Spanish Problem», *Contemporary European History*, vol. 10, n.º 1, pp. 73-90.
- (2005). *Franco frente a Churchill: España y Gran Bretaña en la Segunda Guerra Mundial (1939-1945)*, Ediciones Península, Barcelona.
- MORENO JUSTE, A. (1998). *Franquismo y construcción europea (1951-1962). Anhelos, necesidad y realidad de la aproximación a Europa*, Tecnos, Madrid.
- MUNS, J. (1986). *Historia de las relaciones entre España y el Fondo Monetario Internacional, 1958-1982. Veinticinco años de economía española*, Alianza Editorial/Banco de España, Madrid.
- NAHARRO MORA, J. M. (1945). «Conceptos elementales acerca de la autarquía económica», *Moneda y Crédito*, n.º 13, pp. 53-67.
- NURKSE, R. (1944). *Interwar Currency Experience: Lessons of the Interwar Period*, League of Nations, Ginebra.
- OLARIAGA, L. (1944a). «La organización monetaria internacional en la postguerra», *Moneda y Crédito*, n.º 9, junio, pp. 50-59.
- (1944b). «El Fondo Monetario Internacional», *Moneda y Crédito*, n.º 10, septiembre, pp. 18-27.
- (1944c). «Los Acuerdos de Bretton Woods», en *Esquema de conferencias pronunciadas por D. Luis Olariaga, catedrático de la Universidad Central, en el curso superior de orientación bancaria celebrado en el Banco de España en 1944*, XI entrega (segundo ciclo), suplemento al «Boletín» del Grupo de Educación y Descanso del Banco de España [ejemplar de la biblioteca del Banco de España, sign. D5016].
- (1944d). «Bretton Woods y la política de estabilización económica», en *Esquema de conferencias pronunciadas por D. Luis Olariaga, catedrático de la Universidad Central, en el curso superior de orientación bancaria celebrado en el Banco de España en 1944*, XII entrega (segundo ciclo), suplemento al «Boletín» del Grupo de Educación y Descanso del Banco de España [ejemplar de la biblioteca del Banco de España, sign. D5015].
- (1944e). «Aplicación de los acuerdos de Bretton Woods», en *Esquema de conferencias pronunciadas por D. Luis Olariaga, catedrático de la Universidad Central, en el curso superior de orientación bancaria celebrado en el Banco de España en 1944*, XIII entrega (segundo ciclo), suplemento al «Boletín» del Grupo de Educación y Descanso del Banco de España [ejemplar de la biblioteca del Banco de España, sign. D5014].
- (1946). *La ordenación bancaria en España*, Sucesores de Rivadeneyra, Madrid.
- (1989). *Escritos varios: Advertencias, incitaciones y reformas*, edición e introducción de Juan Velarde Fuertes, Fundación Fondo para la Investigación Económica y Social, Obra Social de la Confederación Española de Cajas de Ahorros, Madrid.
- (1992). *Escritos de reforma*, edición e introducción de Juan Velarde Fuertes, Antoni Bosch, Madrid.
- PAYNE, S. (2007). «Gobierno y oposición (1939-1969)», en R. Carr (dir.), *1939-1975: La época de Franco*, Espasa Calpe, Madrid, pp. 97-236.
- PARDO SANZ, R. (2000). «La etapa Castiella y el final del régimen», en J. Tusell, J. Avilés y R. Pardo (eds.), *La política exterior de España en el siglo XX*, Biblioteca Nueva-UNED, Madrid, pp. 341-370.
- PARÍS EGUILAZ, E. (1944). *La expansión de la economía española*, Instituto «Sancho de Moncada», Madrid.
- (1945a). *Los principios de la política dineraria*, Consejo Superior de Investigaciones Científicas-Instituto «Sancho de Moncada» de economía, Madrid, Diana.
- (1945b). *Teoría de la economía nacional*, Consejo Superior de Investigaciones Científicas-Instituto «Sancho de Moncada» de economía, Madrid.
- PÉREZ DE ARMIÑÁN GARCÍA-FRESA, M. C. (1991). *Problemas geopolíticos, sociales y económicos en la obra periodística del profesor Olariaga*, prólogo de J. Velarde Fuerte, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.
- PIERA LABRA, J. A. (1943). «Bloques económicos y comercio internacional», *Revista de Estudios Políticos. Suplemento de Información Económica*, vol. I, pp. 19-26.
- PITMAN, P. M. (1997). «The French Crisis and the Dissolution of the European Payments Union, 1956-1958», en R. T. Griffiths (ed.), *Explorations in OEEC History*, OECD Historical Series, París, pp. 219-227.
- POLANYI, K. (1944). *The Great Transformation: The Political and Economic Origins of our Time*, Rinehart, Nueva York.
- PORTERO, F. (1989). *Franco aislado: la cuestión española (1945-1950)*, prólogo de Javier Tusell, Aguilar, Madrid.
- (2005). «El régimen franquista y Estados Unidos, de enemigos a aliados», en L. Delgado y M.ª D. Elizalde (dirs.), *España y Estados Unidos en el siglo XX*, Madrid, CSIC, pp. 141-155.

- PRADOS DE LA ESCOSURA, L. (2003). *El progreso económico de España (1850-2000)*, Fundación BBVA, Bilbao.
- PRADOS DE LA ESCOSURA, L., J. R. ROSÉS e I. SANZ-VILLARROYA (2012). «Economic reforms and growth in Franco's Spain», *Revista de Historia Económica*, n.º 1, pp. 45-89.
- PRESSNELL, L. S. (1997). «What went wrong? The Evolution of the IMF 1941-1961», *BNL Quarterly Review*, n.º 201, pp. 213-239.
- PRESTON, P. (2005). *Franco, Caudillo de España*, Biblioteca Historia de España, Madrid.
- PUIG RAPOSO, N., y A. ÁLVARO MOYA (2004). «La guerra fría y los empresarios españoles: la articulación de los intereses económicos de Estados Unidos en España, 1950-1975», *Revista de Historia Económica*, n.º 2, pp. 387-424.
- PUIG, N. (2005). «La ayuda económica de Estados Unidos y la americanización de los empresarios españoles», en L. Delgado y M.ª D. Elizalde (dirs.), *España y Estados Unidos en el siglo XX*, Madrid, CSIC, pp. 181-205.
- RUGGIE, J. G. (1982). «International regimes, transactions, and change: embedded liberalism in the postwar economic order», *International Organization*, vol. 36, n.º 2, pp. 379-415.
- SÁNCHEZ ARBÓS, A. (1946). «Nota sobre publicación: Fuentes Irurzqui – Los Acuerdos de Bretton Woods», *Moneda y Crédito*, n.º 16, marzo, pp. 140 y 141.
- SÁNCHEZ GONZÁLEZ, I. (2011). «España ante los organismos técnicos de Naciones Unidas (1946-1953)», en Á. Barrio Alonso, J. Hoyos Puente y R. Saavedra Arias (eds.), *Nuevos horizontes del pasado: culturas políticas, identidades y formas de representación*, Actas del X Congreso de la Asociación de Historia Contemporánea, Ediciones Universidad de Cantabria, Santander (CD-Rom).
- SARDÁ, J. (1943). «El equilibrio monetario internacional», *Moneda y Crédito*, n.º 6, septiembre, pp. 39-48.
- (1970). «El Banco de España (1931-1962)», en *El Banco de España. Una historia económica*, Banco de España, Madrid, pp. 419-479.
- SERRANO SANZ, J. M.ª, y M.ª J. ASENSIO CASTILLO (1997). «El ingenierismo cambiario. La peseta en los años del cambio múltiple, 1948-1959», *Revista de Historia Económica*, n.º 3, pp. 545-573.
- SPITZER, E. G. (1969). «Stand-by Arrangements: Purposes and Form», en M. G. de Vries y J. K. Horsefield, *The International Monetary Fund, 1945-1965, vol. II: Analysis*, International Monetary Fund, Washington, pp. 468-491.
- SUANZES, J. A. (1950). *La política comercial e industrial de España. Discurso pronunciado por el Excmo. Sr. Ministro de Industria y Comercio en el pleno de Cortes del día 3 de mayo de 1950...*, Publicaciones de la Subsecretaría de Economía Exterior y Comercio, Madrid.
- TERMIS SOTO, F. (2005). *Renunciando a todo. El régimen franquista y los Estados Unidos desde 1945 hasta 1963*, Biblioteca Nueva, Madrid.
- THOMÁS, J. M. (2010). *La batalla del wolframio: Estados Unidos y España de Pearl Harbour a la Guerra Fría (1941-1947)*, Cátedra, Madrid.
- TONIOLO, G. (2005). *Central Bank Cooperation at the Bank for International Settlements, 1930-1973*, with the assistance of P. Clement, Cambridge University Press, Cambridge.
- TORTELLA, G. (1986). «Sobre el significado histórico del franquismo», *Revista de Occidente*, n.º 59, pp. 104-114.
- (1998). *El desarrollo de la España contemporánea. Historia económica de los siglos XIX y XX*, Alianza, Madrid.
- TORTELLA, G., y J. L. GARCÍA RUIZ (2013). *Spanish Money and Banking: a History*, Palgrave Macmillan, Basingstoke.
- TORTELLA, G., y S. HOUPPT (2000). «From autarky to the European Union: nationalist economic policies in twentieth-century Spain», en A. Techova, H. Matis y J. Pátek (eds.), *Economic Change and the National Question in Twentieth-Century Europe*, Cambridge University Press, Cambridge, pp. 127-149.
- TUSELL, J. (1984). *Franco y los católicos. La política interior española entre 1945 y 1957*, Alianza, Madrid.
- (1993). *Carrero: la eminencia gris del régimen de Franco*, Temas de Hoy, Madrid.
- (1995). *Franco, España y la II Guerra Mundial: entre el Eje y la neutralidad*, Temas de Hoy, Madrid.
- VARELA PARACHE, F., y M. VARELA PARACHE (2003) «La presencia de España en las instituciones económicas internacionales», *Información Comercial Española*, n.º 811, pp. 81-95.
- VARELA PARACHE, M. (2004). «El Plan de Estabilización: elaboración, contenido y efectos», en E. Fuentes Quintana (coord.), *Economía y economistas españoles*, vol. 8, Galaxia Gutenberg, Barcelona, pp. 129-162.
- VELARDE FUERTES, J. (2003). «Olariaga y el Banco de España», *Papeles y memorias de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas*, n.º 11 (ejemplar dedicado a la Real Academia y la peseta), pp. 76-103.
- VELASCO MURVIEDRO, C. (1982). *El pensamiento autárquico español como directriz de la política económica (1936-1951)*, Tesis doctoral, 2 vols., Editorial de la Universidad Complutense de Madrid, Madrid.
- VENTOSA CALVELL, J. (1944). *La permanencia de las leyes económicas: discurso de recepción del Académico de número Excmo. Sr. D. Juan Ventosa Calvell y contestación del Excmo. Sr. D. César Silió, Sesión del 29 de mayo de 1944*, Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, Madrid.
- VERGARA DONCEL, J. (1943). «Proyectos internacionales sobre el dinero», *Revista de Estudios Políticos. Suplemento de Información Económica*, vol. I, pp. 113-141.
- VIÑAS, A. (1981a). «La primera ayuda económica norteamericana a España», en *Lecturas de economía española e internacional (50.º aniversario del Cuerpo de Técnicos Comerciales del Estado)*, Ministerio de Comercio, Madrid, pp. 49-90.
- (1981b). *Los pactos secretos de Franco con Estados Unidos: Bases, ayuda económica, recortes de soberanía*, Ediciones Grijalbo, Madrid.
- (1984). «La conexión entre autarquía y política exterior en el primer franquismo (1939-1959)», en id., *Guerra, dinero, autarquía: ayuda fascista y autarquía en la España de Franco*, Crítica, Barcelona, pp. 205-237.
- (2003). *En las garras del águila: los pactos con Estados Unidos, de Francisco Franco a Felipe González (1945-1995)*, Crítica, Barcelona.
- VIÑAS, A., J. VIÑUELA, F. EGUIDAZU, C. FERNÁNDEZ PULGAR y S. FLORENSA (1979). *Política comercial exterior en España (1931-1975)*, 2 vols., Banco Exterior de España, Madrid.
- ZARATIEGUI, M. (2010). *Una Europa para dos Españas. Primeros pasos hacia la integración (1957-1963)*, Ediciones Universidad de Navarra, Pamplona.

ZARATIEGUI, M. (2013). «El falangismo en crisis con la crisis de febrero de 1956», en M. Á. Ruiz Carnicer (ed.), *Falange. Las culturas políticas del fascismo en la España de Franco (1936-1975)*, Actas del congreso celebrado en Zaragoza del 22 al 24 de noviembre de 2011, Instituto «Fernando el Católico», Zaragoza (Comunicaciones: CD-Rom).

PUBLICACIONES DE LA SERIE «ESTUDIOS DE HISTORIA ECONÓMICA», DEL BANCO DE ESPAÑA¹

- 1 GRUPO DE ESTUDIOS DE HISTORIA RURAL: Los precios del trigo y la cebada en España, 1891-1907 (1980).
- 2 ESPERANZA FRAX ROSALES: Puertos y comercio de cabotaje en España, 1857-1934 (1981).
- 3 ESTEBAN HERNÁNDEZ: Contribución al estudio de la Historiografía contable en España (1981) (agotado).
- 4 GRUPO DE ESTUDIOS DE HISTORIA RURAL: Los precios del aceite de oliva en España, 1891-1916 (1981).
- 5 CARLOS BARCIELA LÓPEZ: La financiación del Servicio Nacional del Trigo, 1937-1971 (1981).
- 6 GRUPO DE ESTUDIOS DE HISTORIA RURAL: El vino, 1874-1907: dificultades para reconstruir la serie de sus cotizaciones (1981).
- 7 LEANDRO PRADOS: Comercio exterior y crecimiento económico en España, 1826-1913: tendencias a largo plazo (1982) (agotado).
- 8 DANIEL PEÑA Y NICOLÁS SÁNCHEZ-ALBORNOZ: Dependencia dinámica entre precios agrícolas. El trigo en España, 1857-1890. Un estudio empírico (1983) (agotado).
- 9 ESTEBAN HERNÁNDEZ: Creación del Consejo de Hacienda de Castilla, 1523-1525 (1983) (agotado).
- 10 ANTONIO GÓMEZ MENDOZA: Ferrocarril y mercado interior en España (1874-1913). Vol. I: Cereales, harinas y vinos (1984).
- 11 RICARDO ROBLEDO HERNÁNDEZ: La renta de la tierra en Castilla la Vieja y León (1836-1913) (1984).
- 12 PABLO MARTÍN ACEÑA: La cantidad de dinero en España, 1900-1935 (1985).
- 13 ANTONIO GÓMEZ MENDOZA: Ferrocarril y mercado interior en España (1874-1913). Vol. II: Manufacturas textiles, materias textiles, minerales, combustibles y metales (1985).
- 14 ESTEBAN HERNÁNDEZ ESTEVE: Establecimiento de la partida doble en las cuentas centrales de la Real Hacienda de Castilla (1592). Vol. I: Pedro Luis de Torregrosa, primer contador del libro de caja (1986).
- 15 ESPERANZA FRAX ROSALES: El mercado interior y los principales puertos, 1857-1920 (1987).
- 16 ESTEBAN HERNÁNDEZ ESTEVE: Contribución al estudio de las ordenanzas de los Reyes Católicos sobre la Contaduría Mayor de Hacienda y sus oficios (1988).
- 17 ALONSO DE OJEDA EISELEY: Índice de precios en España en el período 1913-1987 (1988).
- 18 ALEJANDRO ARIZCUN: Series navarras de precios de cereales, 1589-1841 (1989).
- 19 FRANCISCO COMÍN: Las cuentas de la hacienda preliberal en España (1800-1855) (1990).
- 20 CARLOS ALBERTO GONZÁLEZ SÁNCHEZ: Repatriación de capitales del virreinato del Perú en el siglo XVI (1991).
- 21 GASPAS FELIU: Precios y salarios en la Cataluña moderna. Vol. I: Alimentos (1991).
- 22 GASPAS FELIU: Precios y salarios en la Cataluña moderna. Vol. II: Combustibles, productos manufacturados y salarios (1991).
- 23 ESTEBAN HERNÁNDEZ ESTEVE: Noticia del abastecimiento de carne en la ciudad de Burgos (1536-1537) (1992).
- 24 ANTONIO TENA JUNGUITO: Las estadísticas históricas del comercio internacional: fiabilidad y comparabilidad (1992).
- 25 MARÍA JESÚS FUENTE: Finanzas y ciudades. El tránsito del siglo XV al XVI (1992).
- 26 HERNÁN ASDRÚBAL SILVA: El comercio entre España y el Río de la Plata (1778-1810) (1993).
- 27 JOHN ROBERT FISHER: El comercio entre España e Hispanoamérica (1797-1820) (1993).
- 28 BEATRIZ CÁRCELES DE GEA: Fraude y administración fiscal en Castilla. La Comisión de Millones (1632-1658): Poder fiscal y privilegio jurídico-político (1994).
- 29 PEDRO TEDDE Y CARLOS MARICHAL (coords.): La formación de los bancos centrales en España y América Latina (siglos XIX y XX). Vol. I: España y México (1994).
- 30 PEDRO TEDDE Y CARLOS MARICHAL (coords.): La formación de los bancos centrales en España y América Latina (siglos XIX y XX). Vol. II: Suramérica y el Caribe (1994).
- 31 BEATRIZ CÁRCELES DE GEA: Reforma y fraude fiscal en el reinado de Carlos II: La Sala de Millones (1658-1700) (1995).
- 32 SEBASTIÁN COLL Y JOSÉ IGNACIO FORTEA: Guía de fuentes cuantitativas para la historia económica de España. Vol. I: Recursos y sectores productivos (1995).
- 33 FERNANDO SERRANO MANGAS: Vellón y metales preciosos en la Corte del Rey de España (1618-1668) (1996).
- 34 ALBERTO SABIO ALCUTÉN: Los mercados informales de crédito y tierra en una comunidad rural aragonesa (1850-1930) (1996).
- 35 M.^a GUADALUPE CARRASCO GONZÁLEZ: Los instrumentos del comercio colonial en el Cádiz del siglo XVII (1650-1700) (1996).
- 36 CARLOS ÁLVAREZ NOGAL: Los banqueros de Felipe IV y los metales preciosos americanos (1621-1665) (1997) (agotado).
- 37 EVA PARDOS MARTÍNEZ: La incidencia de la protección arancelaria en los mercados españoles (1870-1913) (1998).
- 38 ELENA MARÍA GARCÍA GUERRA: Las acuñaciones de moneda de vellón durante el reinado de Felipe III (1999).

¹ La serie Estudios de Historia Económica, compuesta preferentemente por trabajos de miembros del Servicio de Estudios y de investigadores que han recibido becas del Banco de España, pretende facilitar la difusión de estudios que contribuyan al mejor conocimiento de la economía española del pasado, con atención particular hacia sus aspectos cuantitativos. El Banco de España no hace suyas, sin embargo, necesariamente, las opiniones expresadas en dichos trabajos cuando aparezcan publicados con la firma de su autor.

- 39 MIGUEL ÁNGEL BRINGAS GUTIÉRREZ: La productividad de los factores en la agricultura española (1752-1935) (2000).
- 40 ANA CRESPO SOLANA: El comercio marítimo entre Ámsterdam y Cádiz (1713-1778) (2000).
- 41 LLUIS CASTAÑEDA: El Banco de España (1874-1900). La red de sucursales y los nuevos servicios financieros (2001).
- 42 SEBASTIÁN COLL Y JOSÉ IGNACIO FORTEA: Guía de fuentes cuantitativas para la historia económica de España. Vol. II: Finanzas y renta nacional (2002).
- 43 ELENA MARTÍNEZ RUIZ: El sector exterior durante la autarquía. Una reconstrucción de las balanzas de pagos de España, 1940-1958 (edición revisada) (2003).
- 44 INÉS ROLDÁN DE MONTAUD: La banca de emisión en Cuba (1856-1898) (2004).
- 45 ALFONSO HERRANZ LONCÁN: La dotación de infraestructuras en España, 1844-1935 (2004).
- 46 MARGARITA EVA RODRÍGUEZ GARCÍA: Compañías privilegiadas de comercio con América y cambio político (1706-1765) (2005).
- 47 MARÍA CONCEPCIÓN GARCÍA-IGLESIAS SOTO: Ventajas y riesgos del patrón oro para la economía española (1850-1913) (2005).
- 48 JAVIER PUEYO SÁNCHEZ: El comportamiento de la gran banca en España, 1921-1974 (2006).
- 49 ELENA MARTÍNEZ RUIZ: Guerra Civil, comercio y capital extranjero. El sector exterior de la economía española (1936-1939) (2006).
- 50 ISABEL BARTOLOMÉ RODRÍGUEZ: La industria eléctrica en España (1890-1936) (2007).
- 51 JUAN E. CASTAÑEDA FERNÁNDEZ: ¿Puede haber deflaciones asociadas a aumentos de la productividad?: Análisis de los precios y de la producción en España entre 1868 y 1914 (2007).
- 52 CECILIA FONT DE VILLANUEVA: La estabilización monetaria de 1680-1686. Pensamiento y política económica (2008).
- 53 RAFAEL MORENO FERNÁNDEZ: Los servicios de inspección del Banco de España: su origen histórico (1867-1896) (2008).
- 54 RAFAEL MORENO FERNÁNDEZ: El personal del Banco de España: desde su origen en el siglo XVIII hasta fin del siglo XIX. Vol. 1: Banco de San Carlos (2009).
- 55 CARLOS ÁLVAREZ NOGAL: Oferta y demanda de deuda pública en Castilla. Juros de alcabalas (1540-1740) (2009).
- 56 RAFAEL MORENO FERNÁNDEZ: El personal del Banco de España: desde su origen en el siglo XVIII hasta fin del siglo XIX. Vol. 2: Banco de San Fernando (1829-1856) (2010).
- 57 FRANCISCO MANUEL PAREJO MORUNO: El negocio del corcho en España durante el siglo XX (2010).
- 58 PILAR NOGUES-MARCO: Tipos de cambio y tipos de interés en Cádiz en el siglo XVIII (1729-1788) (2011).
- 59 RAFAEL MORENO FERNÁNDEZ: El personal del Banco de España: desde su origen en el siglo XVIII hasta fin del siglo XIX. Vol. 3: Banco de España (2011).
- 60 ADORACIÓN ÁLVARO MOYA: La inversión directa estadounidense en España. Un estudio desde la perspectiva empresarial (c.1900-1975) (2012).
- 61 RAFAEL CASTRO BALAGUER: La banca francesa en la España del siglo XX (2012).
- 62 JULIO MARTÍNEZ GALARRAGA: El potencial de mercado provincial en España, 1860-1930. Un estudio de nueva geografía económica e historia económica (2013).
- 63 SERGIO ESPUELAS BARROSO: La evolución del gasto social público en España, 1850-2005 (2013).
- 64 JORDI MALUQUER DE MOTES: La inflación en España. Un índice de precios de consumo, 1830-2012 (2013).
- 65 ELENA CAVALIERI: España y el FMI: La integración de la economía española en el Sistema Monetario Internacional, 1943-1959 (2014).

BANCO DE ESPAÑA
Eurosistema

Unidad de Servicios Auxiliares
Alcalá, 48 - 28014 Madrid
Correo electrónico: publicaciones@bde.es
www.bde.es