

Desde la perspectiva de nuestro objeto de estudio, la España del general Franco, los profesores Juan Carlos Pereira y Pedro Martínez Lillo se planteaban en 1998 que “si el franquismo es ya historia, debe ser analizado en su totalidad con los recursos metodológicos pertinentes, con una perspectiva interdisciplinar y con todas las fuentes históricas y documentales a nuestro alcance”.¹

Conviene considerar, a su vez, que las transformaciones de la sociedad española en este último cuarto de siglo han ido acompañadas de una profunda revisión de la historiografía española sobre la comprensión de nuestro pasado, de modo que el razonable éxito de la modernización ha contribuido, como bien subrayan Santos Juliá y Ludolfo Paramio, a la reinterpretación del excepcionalismo y el fatalismo del devenir de España abogando por una lógica de la normalidad. En consecuencia, nuestra historia muestra razonables similitudes con Europa, incluso en su retraso. El reciente fin de siglo consumaría, en opinión de Emilio Lamo de Espinosa, el “fin del mito casticista y la emergencia del nuevo mito europeísta”. En estas últimas décadas se ha procedido a una revisión de la conciencia de España y de su historia para ajustarla a la realidad finisecular. Es, pues, el “ciclo de separación primero y de reconciliación después de España con la sociedad moderna y, por tanto, también consigo misma: emergencia y clausura de las *dos Españas*”.²

¹ Pereira, Juan Carlos y Pedro Martínez Lillo, “Política exterior, 1939-1975”, J. Paredes (Coord.), *Historia contemporánea de España (siglo XX)*, Barcelona, Ariel Historia, 1998, p. 720.

² Lamo de Espinosa, Emilio, “La normalización de España. España, Europa y la modernidad”, *Claves de Razón Práctica*, No. 111, abril de 2001, p. 4. Véase además Ludolfo Paramio, “España y América. Un siglo después”, en VV.AA., *El 98 Iberoamericano*, Madrid, Editorial Pablo Iglesias, 1998, pp. 187-188, donde se hacen reiteradas alusiones a las tesis de Santos Juliá. Consúltese su artículo titulado “Anomalía, dolor y fracaso de España”, *Claves de Razón Práctica*, No. 66, octubre de 1996, Madrid, pp. 10-21. Asimismo, consideramos muy sugerente la lectura del artículo de José Álvarez Junco, “Por una historia de España menos traumática”, *Claves de Razón Práctica*, No. 80, marzo de 1998, Madrid, pp. 47-53; y de Juan Pablo Fusi, “España: el fin de siglo XX”, *Claves de Razón Práctica*, No. 87, noviembre de 1988, Madrid, pp. 2-9. Y entre las obras que con mayor rigor han afrontado este esfuerzo reinterpretativo destacamos la de Juan Pablo Fusi y J. Palafox, *España: 1808-1996. El desafío de la modernidad*, Madrid, Espasa-Forum, 1997; Gabriel Tortella, *El desarrollo de la España contemporánea. Historia económica de los siglos XIX y XX*, Madrid, Alianza Universidad Textos, 1994.

La plena inserción internacional de nuestro país en la década de los ochenta ponía fin, en palabras de Hipólito de la Torre, a “un siglo y medio de empequeñecimiento internacional y de un ‘recogimiento ensimismado’ con el que la tradición política española respondía a su retirada del mundo y a la primacía del conflicto interno”.³ La normalización internacional ha favorecido, sin duda, la reinterpretación historiográfica de la historia de las relaciones internacionales de España, sometiendo a un riguroso debate tópicos como la tradicional consideración de la ausencia de una política exterior a lo largo de los dos últimos siglos o el recurso, profundamente arraigado en el pensamiento reaccionario, de que todos los males de España “han venido siempre del exterior” y, en consecuencia, mejor vivir aislados y de espaldas a los enemigos que nos rodean. Esta última apreciación, en opinión de Roberto Mesa, no pretendía sino disimular el lugar irrelevante que España había jugado en las relaciones internacionales.⁴

En el marco cronológico y la problemática específica de la dictadura del general Franco, el debate en torno a la existencia o no de una política exterior del régimen continúa alimentando discrepancias, aunque salvo algunas opiniones -entre las más recientes las de Florentino Portero y Rosa Pardo- la mayor parte de los especialistas abogan por la consideración de una política exterior. Una línea interpretativa que, en nuestra opinión, no es ajena a esta perspectiva historiográfica que aboga por la normalidad frente al excepcionalismo. Desde los trabajos de Angel Viñas hasta los trabajos ya citados de Juan Carlos Pereira y Pedro Martínez Lillo, todos ellos una referencia ineludible para cualquier estudio sobre la política exterior del franquismo, se aboga en este sentido. Entendiendo por política exterior, tal como la definía Juan Carlos Pereira en su

³ Torre, Hipólito de la, “Presentación”, VV.AA, *La Historia de las Relaciones Internacionales: una visión desde España*, Madrid, Universidad Complutense de Madrid, Ministerio de Asuntos Exteriores, Ministerio de Educación y Ciencia, 1996.

⁴ Mesa, Roberto, “España en la política internacional a finales del siglo XIX” , VV.AA, *El 98 Iberoamericano...*, p. 88.

Introducción al estudio de la política exterior de España publicada en 1983, como “la acción que cada Estado desarrolla fuera de sus fronteras, mediante una serie de órganos concretos, con unos instrumentos y técnicas determinadas, con unos objetivos definidos a nivel internacional e influida por toda una serie de elementos que la condicionan en la consecución de sus fines”; Juan Carlos Pereira y Pedro Martínez Lillo concluyen que el franquismo si tuvo política exterior como la ha tenido España a lo largo de su historia. Textualmente a esa afirmación añaden:

Que no fue una política exterior planificada a medio y largo plazo, que no hubo un modelo, que se perdieron oportunidades para alcanzar objetivos más amplios, beneficiosos y generales, que se confundió el ambiguo concepto de ‘interés nacional’ por el de ‘interés del régimen y el dictador’, que no se tuvo en cuenta a la opinión pública o hubo desinterés por parte de los medios de comunicación sometidos a una fuerte censura, se acepta sin discusión. Sin embargo, reflexionemos también, insistimos, sobre lo que ha sido la política exterior española y, lo que nos parece más grave, la manera en la que podemos caracterizar hoy la política exterior democrática. A pesar de todo lo que se ha dicho, no lo olvidemos, Franco consiguió sus limitados pero precisos objetivos, para lo cual utilizó unos medios y organizó un plan de acción exterior.⁵

Una política exterior, como ya afirmara Ángel Viñas, cortada a la estricta medida de sus necesidades y que en este caso resulta crucial para entender la propia evolución de la política interna. La interacción entre una y otra resultan proverbiales en el franquismo, y así se puede observar en la imagen del mundo de ultramar, e inserto en él Hispanoamérica, en la política exterior.

Cualquier aproximación a la forma en cómo se vertebra la proyección y la tradición ultramarina de España y el lugar que en ella ocupa Hispanoamérica, requiere, aunque sea de forma muy somera, una caracterización de los rasgos más relevantes de la política exterior del franquismo.

⁵ Pereira, Juan Carlos y Pedro Martínez Lillo, “Política exterior...”, p. 722.

En primer término, las relaciones internacionales, y por supuesto la política exterior de la España de Franco, estuvo profundamente mediatizada por la propia evolución y circunstancias del sistema internacional, ya sea en las perspectivas del nuevo orden europeo fascista en la II Guerra Mundial como en el sistema internacional acaecido tras la misma. Esa mediatización fue evidente a la hora de definir sus objetivos y estrategias de acción.

En segundo lugar, la política exterior del franquismo refleja una consciente confusión y supeditación de los “intereses nacionales” a los propios intereses del bloque de poder y del régimen político generado por el mismo tras la guerra civil. En este sentido la supervivencia del mismo se convirtió en el principal y permanente objetivo de la política exterior, especialmente tras la II Guerra Mundial cuando éste hubo de maniobrar en un sistema internacional adverso, bien diferente de las coordenadas internacionales en que se fraguó el régimen.

En tercer lugar, como acabamos de apuntar, la guerra civil será un referente ineludible en la legitimación del régimen y su visión del mundo. En aquella experiencia, en la que la coalición conservadora y reaccionaria que se sublevó contra la República conquistó el poder, se suscitaron y entrelazaron los fundamentos político-ideológicos de su visión del mundo y del orden social, basados en el rechazo a la masonería, el judaísmo, el comunismo, el liberalismo y un inequívoco antiamericanismo al otro lado del Atlántico. Todos ellos insertos en una cultura política conservadora, reaccionaria y católica, sometidos a una inequívoca fascistización que alcanzaría su máxima expresión en la posguerra civil. Y fruto de esa cultura política y de la experiencia de la guerra, una percepción del entorno que, hasta el final del régimen, se caracterizaría por el estigma de la conspiración internacional.

A continuación, el carácter político-ideológico del régimen, determinaría la formulación y ejecución de la política exterior. Desde la esencia autoritaria del régimen, que confería evidentemente un lugar central a la figura de Franco, hay que subrayar el papel ejercido por otros personajes claves como Carrero Blanco o en los momentos de mayor fascistización a Serrano Suñer y los ministros de Asuntos Exteriores, así como la propia naturaleza de la Administración

Exterior. Una Administración Exterior, como pieza ejecutiva del Estado, que no puede simplificarse como un ente uniforme, sino que conviene analizar en su complejidad, tanto por la esencia inter-administrativa en que se moverá la política exterior, a pesar del protagonismo del Ministerio de Asuntos Exteriores, como por los juegos de equilibrio con que se manifiesta la presencia de las distintas familias en la burocracia del nuevo Estado a lo largo de su dilatada existencia.

En quinto lugar, a pesar de la retórica nacionalista del régimen, éste se comportó con un extraordinario pragmatismo en aras a la consecución de sus objetivos prioritarios de política exterior, es decir, hacia su supervivencia, reconocimiento y aceptación internacional. En consecuencia, el régimen sin alterar su esencia autoritaria demostró un carácter pragmático a la hora de administrar sus recursos y acondicionarlos a las circunstancias internacionales reinantes.

Por último, los factores económicos y las directrices de la política económica incidirían en la propia visión y relación con el marco internacional, como bien se puede deducir del viraje que el régimen fue describiendo desde los postulados autárquicos hasta los inicios de una estabilización y liberalización de la economía que se perfilarían desde finales de la década de los cincuenta.

Todas estas consideraciones, expuestas de forma muy genérica y simplificada, han de tenerse presentes y ser valoradas de forma adecuada en la prolongada línea temporal del franquismo, para reflexionar en torno a la asunción e interpretación que éste otorgó a la proyección y la tradición ultramarina de España, y en el seno de la misma Hispanoamérica, respetando la terminología de la época, como escenario central de su extraversión atlántica.

Las coordenadas ultramarinas en las relaciones internacionales de la España de Franco

Efectivamente, la doble proyección ultramarina de España, hacia el Atlántico y hacia el Mediterráneo, determina dos vectores cuya geografía alcanza distintas magnitudes y significados según las propias circunstancias históricas.

En este sentido, la proyección hacia el Atlántico ilustra a lo largo del tiempo una geografía dinámica en virtud de la extraversión de España hacia el Océano, como un actor privilegiado de esa Europa que participa decididamente en ese proceso expansivo que contribuyó a hacer del Atlántico un eje decisivo de la civilización Europea-Occidental a partir del siglo XVI.⁶

Una geografía en constante cambio al socaire de la evolución de la Monarquía hispánica transoceánica y que modelará unas imágenes y una mentalidad singular, pero no unívoca, en la visión española hacia el Atlántico. En esa perspectiva habría que insertar construcciones culturales contemporáneas como el hispanoamericanismo o en una perspectiva peninsular el iberoamericanismo. Y, asimismo por citar otro ejemplo ilustrativo, la asimilación, no sin matices dentro de la cultura política española, de coordenadas que han redefinido la posición de España en el sistema internacional en la segunda mitad de siglo como el “atlantismo”, con las connotaciones con que surgió el término en la guerra fría.⁷

La proyección de España hacia el Mediterráneo, un mar de características físicas y de elementos históricos bien diferentes, configura una experiencia ultramarina con un ciclo histórico propio y unas construcciones culturales específicas. La geografía ultramarina de España en el ámbito mediterráneo asume eminentes connotaciones africanas a lo largo de los siglos XIX y XX, hasta el epílogo de su ciclo colonial con la pérdida del Sáhara en 1975.

La aproximación al componente de ultramar bien podría hacerse, en nuestra opinión, desde dos ángulos: la posición y la proyección internacional de España y su condición como potencia.

⁶ Cfr. J. Freymond, “El Mundo Atlántico”, G. Mann y A. Heuss (Drs.), *Historia Universal. El Mundo de Hoy - I*, Madrid, Espasa-Calpe, 1987, pp. 255-256.

⁷ Un término reconocido e incluido en el Diccionario de la Real Academia Española, y que literalmente es definido como la “actitud política de adhesión a los principios de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) y favorable a su extensión y afianzamiento en Europa”. *Diccionario de la Lengua Española. Real Academia Española*, Madrid, Espasa-Calpe, 1992, Vol. I, p. 224.

La posición y la proyección internacional de España

La extraversion y la proyección internacional de España a través de sus balcones marítimos, consideradas a la luz de la dialéctica Centro-Periferia,⁸ nos permiten incorporar sugerentes notas interpretativas a la hora de definir el lugar de España en el sistema internacional.

La posición semiperiférica o periférica respecto al sistema europeo, como matiza Ludolfo Paramio,⁹ ha sido también objeto de reflexión en los trabajos de politólogos e historiadores en torno a las relaciones internacionales de nuestro país. Merecen una atención especial las valoraciones de Roberto Mesa, en cuya opinión, la peculiar posición de España en la tensión centro-periferia pone de manifiesto una inercia convergente hacia el centro, a tenor de su europeidad, conviviendo con líneas de proyección hacia la periferia en virtud de su dimensión mediterránea y americana. En definitiva, “España, por razones culturales, socioeconómicas, estratégicas y de geopolítica, se halla inserta en una zona fronteriza y móvil que separa o une, depende de las situaciones concretas, al Centro de la Periferia”.¹⁰ De sus palabras y recordando argumentos esbozados con anterioridad, se deducen las líneas esenciales de la proyección internacional de España: una continental, el horizonte europeo, que marca las pautas y el itinerario de la modernización a lo largo de la contemporaneidad; y dos ultramarinas, el mundo atlántico y el mundo

⁸ Conceptos que, emparentados con términos como modernización, se refieren - a juicio de Peter J. Taylor - a procesos complejos y no a zonas, regiones o Estados. Por lo tanto, “el espacio por sí mismo no puede tener carácter de centro o de periferia, son los procesos de centro y de periferia los que estructuran el espacio, de modo que en cualquier momento dado predomina uno de los dos procesos”. Véase Peter J. Taylor, *Geografía política. Economía-mundo, Estado-Nación y localidad*, Madrid, Trama Editorial, 1994, p. 17.

⁹ Paramio, Ludolfo, “España y América...”, p. 188.

¹⁰ Mesa, Roberto, “La posición internacional de España. Entre el Centro y la Periferia”, *Leviatán*, No. 33, Madrid, 1988, p. 39. El antagonismo de esas fuerzas, matizable siempre en función de las circunstancias concretas, es apreciado también en el trabajo de otros politólogos, como Sami Nair, en cuya opinión “España, embarcada desde hace poco en una europeización, que a menudo se vive, de forma esquemática, como una ruptura inevitable con su arraigo latinoamericano y con el humus andaluz-africano”. Sami Nair, *Mediterráneo hoy. Entre el diálogo y el rechazo*, Barcelona, Icaria, 1998, p. 25.

mediterráneo,¹¹ inseparables de cualquier modo de las coordenadas europeas de España.

Desde unas referencias temporales de transición al periodo en el que delimitamos nuestro objeto de estudio, no nos resistimos a reproducir literalmente la precisa y siempre sugerente lectura que el profesor José María Jover Zamora hacía de la posición internacional de la España decimonónica:

España, es en efecto, en el cuadro general de la política mundial ochocentista, una pequeña potencia, situada en posición tan periférica con respecto a los pueblos protagonistas de aquella, y tan radicalmente introvertida, que neutraliza con una pasividad internacional casi absoluta la agotadora actividad de sus luchas y sus tensiones interiores.¹²

En la reflexión en torno al lugar de España en la semiperiferia del sistema internacional a lo largo de los siglos XIX y XX, el conocido modelo del moderno sistema mundial de Immanuel Wallerstein¹³ nos proporciona un marco interpretativo, sin duda, muy sugerente para analizar la evolución de la posición de España en el sistema internacional. Uno de los aspectos más originales, en opinión de Peter J. Taylor, del enfoque de Wallerstein es el concepto de semiperiferia, aplicable a aquellas zonas, regiones o Estados donde no predominan los procesos de centro ni los de periferia, lo que delimita unas coordenadas, a priori, adecuadas a la situación de la España contemporánea.

En modo alguno es la pretensión de estas páginas llevar a cabo una aplicación ortodoxa del enfoque de Wallerstein, sino una

¹¹ Sobre este aspecto en particular remitimos a un trabajo reciente sobre el significado del Mediterráneo en las relaciones internacionales de España en el primer tercio del siglo XX: José Luis Neila, "La mediterraneidad de España en las relaciones internacionales del periodo de entreguerras (1919-1939)", *Cuadernos de Historia Contemporánea*, No. 19, 1997, Madrid, pp. 15-54.

¹² Jover Zamora, José María, *Política, Diplomacia y Humanismo Popular en la España del siglo XIX*, Madrid, Turner, 1976, p. 86.

¹³ Wallerstein, Immanuel, *El moderno sistema mundial*, Madrid, Siglo XXI, 1979-1984 y *El capitalismo histórico*, Madrid, Siglo XXI, 1988.

asimilación muy flexible y crítica del mismo considerando los factores culturales, sociales y políticos, además de los económicos claramente privilegiados en su modelo,¹⁴ que sirva de horizonte a la posición internacional de España.

La historia moderna, desde la apreciación anglosajona de Wallerstein y evidentemente influida por las teorías de la dependencia y el desarrollo, es concebida como la historia de la constante integración en este sistema mundial -la economía-mundo (europea)- de ámbitos geográficos cada vez más amplios del globo hasta su plena universalización desde comienzos del siglo XX.¹⁵

En el transcurso de los dos últimos siglos, cabe afirmar que aún en el proceso de decadencia internacional y el retraso en que se ve inmersa la España del siglo XIX, los esfuerzos por construir un Estado-Nación moderno y afrontar el reto de la modernización, tanto en su vertiente interna -es decir, de cambio global de la sociedad de acuerdo con los parámetros europeos occidentales- como en su proyección externa, presentan evidentes analogías con otros pueblos europeos que comparten una condición semiperiférica respecto al núcleo europeo.

En esta línea apuntaban las tesis de algunos científicos sociales citados con anterioridad, y otros trabajos orientados de forma explícita a la España del siglo XIX y el itinerario de su proyección ultramarina. Tal es el sentido de las aportaciones de Javier Ordóñez y de Alberto Elena en torno a la incidencia que en la aventura ultramarina de España tuvieron las relaciones entre técnica y poder, y uno de cuyos planteamientos centrales reproducimos a continuación:

España podría ser considerada fuera de toda duda como un ejemplo de *semiperiferia*. Actuando como virtual periferia de los grandes centros

¹⁴ Precisamente una de las críticas realizadas por los historiadores al modelo de Wallerstein fue la gran importancia concedida a la economía y, en especial, al comercio internacional. Vid. H. Wesseling, "Historia de ultramar", Peter Burke y otros, *Formas de hacer Historia*, Madrid, Alianza Editorial, 1991, p. 107.

¹⁵ El proceso y el orden de expansión geográfica por el mundo, a partir de aquel momento, fue el siguiente: el Caribe, América del Norte, India, Asia Oriental, Australia, África y, por último, las islas del Pacífico. Vid. Peter J. Taylor, *Geografía política...*, p. 16.

científicos y técnicos del siglo (Gran Bretaña y Francia), de los que no era sino una completa sucursal tecnológica. España no dejó sin embargo de albergar aspiraciones coloniales y de ejercer una cierta influencia científico-técnica en sus cada vez más menguados imperios. Desde el punto de vista de las relaciones entre técnica y poder la España del siglo XIX fue un caso especial de retraso en la incorporación al proceso de industrialización que conocía Europa y de fracaso paralelo en su obsesión por convertir su aventura colonial en el motor de la economía nacional.¹⁶

La condición semiperiférica de la España contemporánea y, en consecuencia, su relación asimétrica con las grandes potencias suscita una serie de paradojas ilustrativas de su posición en el sistema internacional, compartidas por otros Estados de su entorno meridional.

Así se podría deducir de los esfuerzos por la preservación de la identidad cultural y el desarrollo de determinadas políticas culturales, que en el caso de España, como ha estudiado Lorenzo Delgado para el periodo de la Dictadura del general Franco, no sólo ha servido como una “estrategia de independencia” para preservar la conciencia nacional autóctona, sino que a tenor de su condición de antigua metrópoli colonial instrumentalizará ese capital cultural, como alternativa a sus carencias económicas, para crear y preservar un área de influencia en sus antiguas posesiones ultramarinas.¹⁷

Y paradojas que se manifiestan, asimismo, en la realidad colonial de España, en la medida en que su condición de potencia colonial en el mundo de ultramar tanto atlántico-pacífico como mediterráneo ha de convivir con los impulsos irredentistas provocados por el hecho mismo de ser víctima de las ambiciones coloniales de las grandes potencias en el territorio metropolitano, caso de Gibraltar.

La mirada a dos mares y la extraversion hacia el mundo de ultramar desempeñarán un papel central en las relaciones

¹⁶ Ordóñez, Javier y Alberto Elena, “Técnica y poder en la España del siglo XIX: la aventura colonial”, M.L.^a Ortega, A. Elena-J. Ordóñez (Eds.), *Técnica e imperialismo*, Madrid, Ediciones Turfán, 1993, pp. 51-52.

¹⁷ Véase Lorenzo Delgado, *Diplomacia franquista y política cultural hacia Iberoamérica*, Madrid, CSIC, 1988, pp. 15-16.

internacionales de España en los dos últimos siglos. De hecho, el mundo de ultramar fue el factor más dinámico de la política exterior española, siendo la ventana de conexión con la política europea en la era de la expansión colonial y del imperialismo. En definitiva, “constituye un error de enfoque - en opinión del profesor José María Jover - buscar en el continente el principal plano de referencia para la percepción española de los conflictos europeos anterior al recodo de los años treinta”.¹⁸ La relación España-Europa al menos hasta mediados del siglo XX, por lo tanto, no se entablará, en términos político-diplomáticos, a través de una conexión continental sino a través de una conexión periférica.

Tras la guerra civil, el largo periodo de la Dictadura del general Franco introdujo notables cambios en la política exterior al abrigo de la evolución del propio régimen en aras de su propia supervivencia. En opinión de Florentino Portero y Rosa Pardo, la nueva España de Franco no sólo supuso la quiebra de la tradición liberal, sino también de su tradición diplomática. Desde una interpretación irracional y ultranacionalista de la historia de España:

...los nuevos gobernantes condenaban tanto el prudente aislacionismo canovista como el internacionalismo apoyado en la Sociedad de Naciones de los republicanos. Se proclamaban continuadores de la grandeza de la España imperial... Dos fueron los intentos más significativos en este sentido: la decisión de entrar en el conflicto mundial, a cambio, entre otras cosas, de parte del imperio colonial francés, y la política de hispanidad. Franco creyó ver en los primeros años de la Guerra Mundial la posibilidad de situar a España entre las grandes naciones que habían de protagonizar el nuevo orden internacional, un puesto al que accedería desde su condición de vanguardia en la lucha contra el comunismo y el decadente liberalismo y desde la posición de fuerza que le daría su poderío colonial y su liderazgo americano.¹⁹

¹⁸ Jover Zamora, José María, “La percepción de los conflictos europeos: notas históricas para su entendimiento”, *Revista de Occidente*, Madrid, febrero de 1984, p. 11.

¹⁹ Portero, Florentino y Rosa Pardo, “La política exterior”, R. Carr (Coord.), *Historia de España Ramón Menéndez Pidal. La Época de Franco (1939-1975)*, Madrid, Espasa-Calpe, Vol. 1, Política. Ejército. Iglesia. Economía y Administración, XLI, 1996, pp. 295-296.

Indudablemente, la política exterior franquista, desde su propia gestación en la guerra civil, contenía unos elementos de ruptura con la tradición liberal inseparables de la crisis político-ideológica y social que había llegado al desenlace traumático de la contienda civil y del auge de los totalitarismos y autoritarismos en los años treinta.

Efectivamente, la vinculación al Eje y las expectativas de entrar en la II Guerra Mundial, en aquella coyuntura internacional y en plena fascistización del régimen, ilustraban un giro significativo en la política exterior española. Se abandonaba, por un lado, la tradición de neutralidad hacia los conflictos europeos, y por otro, se marginaban las coordenadas franco-británicas que habían imperado de forma secular en la política exterior española, en favor de sus nuevos aliados, Alemania e Italia esencialmente.

Ahora bien, desde la perspectiva de la política ultramarina de España no se observa un cambio estructural en el desarrollo de la política exterior, en la medida en que como ya venía siendo habitual desde el siglo XIX los intereses de ultramar eran los que dotaban de dinamismo a la política europea de España. Es cierto, que los factores político-ideológicos, como el anticomunismo y el rechazo a la democracia y el liberalismo, jugaron un papel nada desdeñable. Pero, en nuestra opinión, el “sueño imperial” hacia el norte de África y el proyecto de la hispanidad desempeñan un protagonismo de primer orden en las implicaciones de la política europea del régimen en el alineamiento pro-eje en los primeros años del conflicto.

A nuestro modo de entender, el cambio de pautas estructurales en la política exterior hacia el mundo de ultramar comenzará a perfilarse a medida que el régimen del general Franco supere el aislamiento internacional, luego de la II Guerra Mundial, y abogue decididamente por un alineamiento con Occidente y su inserción en las coordenadas euro-atlánticas. Una inserción, por supuesto, limitada por las hipotecas político-ideológicas del régimen, las cuales sólo podrán ser superadas a partir de la transición y la consolidación de la democracia tras la muerte de Franco en 1975.

Se perfila un proceso que, evidentemente, no se completará hasta la definitiva incorporación en la sociedad internacional y en las instituciones del mundo occidental, y en el que el escenario de ultramar no mediatizará la percepción y conexión con la realidad europea-occidental, sino que serán las nuevas coordenadas occidentales y europeas las que modelarán la percepción de ese ultramar identificado en este fin de siglo con el Sur.

La condición internacional de España como potencia

Con el cambio de siglo España se embarcaba en un nuevo ciclo de su política exterior. Atrás quedaba un corto siglo XIX de empequeñecimiento internacional y de desmembramiento del imperio americano-pacífico, con el que la Monarquía transoceánica hispánica tocaba a su fin. Sin embargo, el nuevo ciclo de la política exterior española, a nuestro juicio, presenta desde una perspectiva estructural claros elementos de continuidad perceptibles en la política exterior del régimen de Franco.

En este sentido parece pertinente recordar las reflexiones del historiador británico Geoffrey Barraclough, al valorar el protagonismo que han ejercido en la historia europea y mundial ciertas potencias periféricas o “flanqueantes” -como Gran Bretaña, Portugal o España-, las cuales han promovido mediante su extraversión la creación de otras “Europas” en ultramar.

La proyección marítima de España desde el siglo XVI ilustra su condición de potencia flanqueante y su confluencia con otras potencias en ultramar. El epílogo al imperio americano-pacífico a finales del siglo XIX reitera esas constantes y con el amanecer del nuevo siglo la redefinición de la política exterior española volverá a tejerse en el mundo de ultramar, donde se reencontrará con la política europea. En definitiva, en palabras de José María Jover:

...al doblar el cabo de 1898 España continúa siendo lo que había sido desde la paz de Utrecht: una potencia periférica o flanqueante, cuya intensa vida política europea se desarrolla fuera del perímetro costero de nuestro

continente. Sólo que, al cerrarse el gran ciclo ultramarino abierto en 1492, la política exterior española vuelve a proyectarse sobre el que fuera históricamente su campo predilecto de acción: la frontera meridional.²⁰

En el contexto del Imperialismo, la regeneración internacional de España a principios del siglo XX, sobre aquellas nuevas coordenadas atlántico-mediterráneas y el inicio de la empresa neocolonial en África, se ejercitará desde su propia realidad semiperiférica.²¹

Pero el “neoperio” español en África, como fórmula ortodoxa de desarrollo del “imperialismo formal” y cuyo ciclo inicia su nueva andadura con los acuerdos mediterráneos de principios de siglo hasta desvanecerse entre los años cincuenta y setenta, como un episodio más de la descolonización y del ocaso del viejo imperialismo europeo, no debe ocultar, por otro lado, otras fórmulas de dominación o al menos de incentivar su presencia internacional orientadas hacia las tradicionales rutas de ultramar. El concepto de “imperialismo informal” o de “dominación sin imperio” -como lo denomina Peter J. Taylor-,²² como fórmula de creación de lazos de dependencia respetando la independencia formal de los Estados puede aportar anotaciones interesantes al caso español.

En la proyección exterior de España, siempre partiendo de la premisa de su posición semiperiférica y por lo tanto dependiente de las grandes potencias, podrían detectarse políticas o al menos actitudes que obedecen a estrategias tendentes a afianzar y potenciar la posición internacional de España, desde una pretendida superioridad o al menos desde una sensibilidad paternalista. Así podrían entenderse las políticas culturales, como principal aval ante la carencia de otros recursos, hacia el antiguo ultramar atlántico - el mundo hispanoamericano -, e incluso

²⁰ Jover Zamora, Jose María, “Introducción. Después del 98...”, p. XX.

²¹ Tusell, Javier, “El problema del Estrecho en la política exterior española de la época contemporánea”, *Actas del Congreso Internacional “El Estrecho de Gibraltar”, Ceuta, 1987*, Madrid, UNED, 1988, Vol. 3, p. 10.

²² Taylor, Peter J., *Geografía política...*, pp. 123 y ss.

las políticas de aproximación a través del vector mediterráneo hacia el mundo árabe, especialmente en los años del franquismo. Dos de las vías de lo que historiográficamente se conoce como las “políticas de sustitución”.

La reducción a principios de siglo y posteriormente tras la guerra civil en 1939 del “status” internacional de España al de una *pequeña potencia* es un concepto sumamente ilustrativo de los condicionantes tanto internos como externos para revitalizar la presencia y la actividad de España en el sistema internacional. La reflexión en torno a la condición de España como potencia, en concreto su proceso de empequeñecimiento y los esfuerzos por recuperar un “status” internacional más privilegiado a lo largo de los dos últimos siglos, ha suscitado un intenso y fructífero debate en la historiografía española.²³

Sin acceder a las aristas de un complejo debate, que excedería el empeño de esta intervención, se puede afirmar que existe un consensuado reconocimiento en torno a la adversa asimetría desde la que España intenta buscar un mejor acomodo internacional.

A lo largo del presente siglo los esfuerzos de España por mejorar su “status” internacional, explícito en el propio título de la obra de Víctor Morales Lezcano *España, de pequeña potencia a potencia media*, publicada en 1991, ha modulado una fluctuación cuya frecuencia ha estado mediatizada por multitud de factores insertos tanto en la propia naturaleza y rasgos del sistema internacional como en el seno de la propia sociedad española.

Las expectativas que alimentó el régimen por mejorar la consideración internacional de España como potencia, tanto en la coyuntura del nuevo orden fascista internacional como en el sistema

²³ Los términos esenciales en que se ha desarrollado este debate conceptual pueden consultarse en las obras de: Víctor Morales Lezcano, *España, de pequeña potencia a potencia media*, Madrid, UNED, 1991; así como su trabajo preliminar “Grande, pequeña y mediana potencia (algunas puntualizaciones conceptuales)”, Hipólito de la Torre (Coord.), *Portugal, España y Europa. Cien años de desafío (1890-1990). III Jornadas de Estudios luso-españoles*, Mérida, UNED, 1991, pp. 21-32; F. Quintana, *Madariaga y la diplomacia republicana en la Sociedad de Naciones*, Madrid, tesis doctoral leída en la UNED, 1989, pp. 25-27; y las anotaciones llevadas a cabo en el transcurso de mi tesis doctoral: *España república mediterránea. Seguridad colectiva y defensa nacional (1931-1936)*, Madrid, Universidad Complutense de Madrid, 1994, pp. 22-37.

internacional de posguerra, después de superar la crítica tesitura del aislamiento, reservaron un lugar destacado a los escenarios de ultramar como activos esenciales en el haber de España como potencia internacional. Evidentemente, esta consideración, en modo alguno, debe hacernos suponer que tanto Hispanoamérica como África, es decir el mundo de ultramar, fuesen formulados de forma unívoca como objetivos de la política exterior.

Esta multiplicidad y el oportunismo con que fueron formulados los objetivos ultramarinos en la política exterior del régimen, se observan con toda su riqueza en Hispanoamérica, pese a ocupar un lugar más modesto en relación a las expectativas ultramarinas en el Mediterráneo y África.

El ultramar hispanoamericano en la formulación de la política exterior del franquismo

El imaginario de ultramar en la formulación de la política exterior del régimen del general Franco asienta sus anclajes intelectuales en la cultura política de la coalición conservadora y reaccionaria que se sublevó contra la República el 18 de julio de 1936. Las concepciones en torno al mundo de ultramar, y en concreto hacia Hispanoamérica, en el plano de la política exterior se forjarían y articularían conforme al limitado pluralismo con que se concibió y desarrolló esta última. En consecuencia, estarían determinados a lo largo de la dictadura por la ambivalencia que en la política exterior ya se fue fraguando desde la misma experiencia de la guerra civil. La doble vertiente, o la “doble diplomacia” de la política exterior nacionalista durante el conflicto, ilustra no sólo una cierta pluralidad de coordenadas en el seno de la cultura política en materia internacional, sino que traducía, en opinión de Javier Tusell, las “dos almas” del general Franco en la política exterior:

...aunque Franco tuviera unas ideas de fondo propias y sencísimas que consistían en someter los intereses de España en el mundo al dictado

de los suyos propios y de su régimen. Una de esas almas era la conservadora tradicional, que utilizaba a personajes de la derecha clásica como embajadores, trataba de conectar con Francia y Gran Bretaña, puntos de referencia de toda la política exterior española del siglo XX y dispuesta... a adoptar una posición neutral en la eventualidad de un conflicto europeo generalizado. La otra era la vertiente exterior de la revolución nacional, patrocinada por Falange. De acuerdo con ella, Italia y Alemania no eran sólo los compañeros de armas del periodo bélico o los ejemplos en la configuración del porvenir político nacional, sino también aliados para un porvenir en que serían posibles los sueños imperiales identificados con el fascismo.²⁴

La herencia del pensamiento conservador tradicional y reaccionario, de signo católico, y los presupuestos innovadores de los sectores más fascistizados, delimitarían política y culturalmente el horizonte en el que Hispanoamérica, como escenario de la proyección ultramarina, concretó diferentes expectativas y estrategias en la política exterior franquista.

Hispanoamérica en el imaginario de ultramar de la cultura y política española de primera mitad de siglo integra unas connotaciones marcadas por la experiencia histórica colonial que cierra su ciclo con el desastre en 1898. La América hispana representaba en la mentalidad colectiva española el recuerdo de un “pasado de grandeza”. El hispanoamericanismo, como proyecto político específicamente nacional frente a la naturaleza peninsular del iberoamericanismo o la vocación continental del latinoamericanismo, evoca una nostalgia que impregnará los proyectos de regeneración nacional que surgirán desde principios de siglo.

Efectivamente, el hispanoamericanismo como fórmula nacional ha sido definido de muy variadas maneras. Para algunos autores es la doctrina que tiende a la unión espiritual de todos los pueblos hispanoamericanos y a la revalorización de lo que tiene en común con España. Para otros, en cambio, es la forma en que se caracteriza

²⁴ Tussell, Javier, *Franco en la guerra civil. Una biografía política*, Barcelona, Tusquets, 1992, pp. 328-329.

la política de España hacia la antigua América española. En sintonía con el planteamiento centro-periferia al que hemos aludido con anterioridad resulta muy sugestiva la aproximación de Lorenzo Delgado al concepto y al fenómeno del hispanoamericanismo. Citando textualmente afirma que:

En esa corriente definida por Labra como *intimidación hispanoamericana*, que comenzó a tener pujanza con la aurora del siglo XX, y cuyas reminiscencias son igualmente perceptibles en la actualidad, la mediatización del factor cultural estuvo constantemente presente. Apareciendo como nexo central de las formulaciones, o superpuesto a consideraciones de tipo religioso, histórico, económico, demográfico o racial, su papel socializador fue utilizado en repetidas ocasiones - por elección o por necesidad - como expediente cimentador de la cohesión nacional, actuando paralelamente como instrumento encubierto de captación ideológica y política al otro lado del Atlántico.²⁵

Ahora bien, conviene no olvidar que las manifestaciones culturales del movimiento americanista, en especial en la literatura regeneracionista no son uniformes sino que convergen tanto una concepción liberal, explicitada en los trabajos de Rafael Altamira, Adolfo Posada o Rafael María Labra, como una concepción conservadora y reaccionaria, impresa en los trabajos de Ramiro de Maeztu, por citar quizá el ejemplo más ilustrativo. Vertientes que se observan en proyectos políticos de sensibilidad regeneracionista pero de muy diferente naturaleza, como bien se puede deducir del hispanoamericanismo promovido desde la Dictadura de Primo de Rivera en la década de los veinte o del auspiciado desde el proyecto democrático de la II República.

Indagar en la naturaleza y el perfil que adquirió Hispanoamérica en el imaginario de ultramar en la cultura política del franquismo nos

²⁵ Delgado, Lorenzo, *Diplomacia franquista y política cultural hacia Iberoamérica*, Madrid, CSIC, 1988, pp. 16-17. Y véase asimismo del mismo autor, *Imperio de papel. Acción cultural y política exterior durante el primer franquismo*, Madrid, CSIC, 1992, así como la obra de Eduardo González Calleja y F. Limón Nevado, *La Hispanidad como instrumento de combate. Raza e imperio en la prensa franquista durante la guerra civil española*, Madrid, CSIC, 1988.

conduce ineludiblemente a preguntarnos por sus referencias intelectuales y políticas. Sus fuentes en las manifestaciones más conservadoras y reaccionarias del movimiento americanista acuñaron y difundieron el mito de la “Hispanidad”, como concepto aglutinante de sus aspiraciones nacionalistas y atlánticas. El concepto, como bien han analizado Eduardo González Calleja y el profesor Juan Carlos Pereira, fue acuñado por el sacerdote Zacarías de Vizcarra, afincado en Buenos Aires, y desarrollado y difundido por uno de sus máximos teóricos, Ramiro de Maeztu, en el prólogo a la obra de Antonio Sardinha *La Alianza Peninsular*, traducida al castellano en 1930, y especialmente en su obra *Defensa de la Hispanidad* publicada en 1934. La hispanidad asume esa interpretación del hispanoamericanismo basada en la misión histórica de España, la exaltación de la idea imperial, el catolicismo y la raza como elementos de cohesión.

Dos núcleos doctrinales, de acuerdo con las investigaciones de Lorenzo Delgado, se pueden distinguir en la formulación reaccionaria del americanismo en la España de los años veinte y treinta, y comúnmente opuestos al ensayo reformista modernizador de la II República, y que de algún modo podemos identificar o relacionar a “grosso modo” con las dos almas de la diplomacia franquista.

Por un lado, el grupo conservador, católico y monárquico aglutinado en torno a la revista *Acción Española* (1931-1937), entre cuyas figuras sobresale Maeztu. Defensora del “statu quo” social y político reinante antes de 1931, propugna una concepción teológica y providencialista de la historia, que situaba a España como pueblo escogido para la defensa y propagación del catolicismo.

Siendo América obra de la España católica, la hispanidad como proyecto emplazaba a España a erigirse en la “guía espiritual” que trazaría a través del binomio monarquía católica - imperio ecuménico el enlace integrador de la comunidad hispanoamericana. La hispanidad, asimismo, alentaba una alternativa a los modelos políticos contemporáneos, el nuevo ideal católico y corporativo del Estado. En definitiva, promovía un papel tutelar de España sobre los designios de la comunidad hispanoamericana, como un elemento indisoluble de la identidad colectiva hispana.

El mito de la hispanidad, respaldado por amplios sectores de la iglesia católica en España, adquiriría una formulación más beligerante desde las manifestaciones y proyectos políticos del fascismo español de los años treinta. En opinión de Lorenzo Delgado, la variante teórica esbozada por los grupos fascistas españoles incorporaba abundantes préstamos del panegírico nostálgico del pasado imperial formulado por Ramiro de Maeztu, ligándolo con el concepto de “unidad de destino” de cuño orteguiano. La hispanidad quedaba ligada a la construcción de un futuro Estado nacional-sindicalista y la construcción del Imperio.

En el manifiesto político de *La Conquista del Estado*, la revista de Ramiro Ledesma Ramos, se hacía en 1931 un llamamiento a la afirmación de los valores hispánicos y proceder a la difusión imperial de la cultura española. Por citar otro ejemplo paradigmático, José Antonio Primo de Rivera llegaría a afirmar: “España no se justifica por tener una lengua, ni por ser una raza, ni por ser un acervo de costumbres, sino que España se justifica por una vocación imperial para unir lenguas, para unir razas, para unir pueblos y para unir costumbres en un destino universal”.

Conviene, asimismo, no olvidar en la configuración de la coalición conservadora que se sublevó contra la República, la mentalidad conservadora y reaccionaria de importantes sectores del ejército, en especial la de los militares africanistas de la generación del 15, a la que pertenecía el propio Franco, y la forma como sintieron el agravio del desastre colonial de 1898. Se ha evocado entre los biógrafos la imagen de Franco y el retorno de la flota española al Ferrol tras la derrota frente a los Estados Unidos.

Desde el plano de las referencias y la experiencia política, la mirada atrás del franquismo se detuvo a menudo en la dictadura de Primo de Rivera. Así se puede convenir de la política económica de corte nacionalista y fuertemente proteccionista de los años veinte, la mentalidad y los mecanismos políticos previstos, ciertamente de manera muy vaga, en la conspiración liderada por el general Sanjurjo, o en la política exterior, en concreto hacia Hispanoamérica y la importancia de la diplomacia cultural y el componente católico.

En definitiva, la hispanidad en el franquismo se comportaría como la idea que aglutinaba y daba trabazón a conceptos tan dispares como Patria, Nación, Estado, Raza, Imperio y Religión, hasta convertirse en uno de los referentes permanentes de la política exterior, aunque a menudo fue concebido y formulado como una política instrumental y no finalista, y cuya formulación y estrategias adquirirían diferente alcance según las propias circunstancias internas e internacionales.

A través del término hispanidad, afirma el profesor Juan Carlos Pereira, se “tratará de poner en marcha una política exterior estrictamente hispanoamericana. Los objetivos de esa política tendrán un fundamento común: hacer de las relaciones entre España y América un eje básico de la acción y las decisiones de los gobernantes y los pueblos de ambas orillas del Atlántico”.

El mundo de ultramar, en el franquismo, es asumido desde una tradicional percepción metropolitana de liderazgo y como un activo para las pretensiones de situar a España en un lugar privilegiado entre las potencias. Ese rancio sentimiento decimonónico de la percepción del ultramar español, tanto hacia el Atlántico como hacia el Mediterráneo, está presente en la mentalidad colectiva de los dirigentes del nuevo Estado. No es casual, como bien advierte Rosa Pardo, el hecho de que se mantuviese hasta 1944 la denominación de “sección de ultramar” a la entidad encargada de los asuntos americanos en el Ministerio de Asuntos Exteriores.²⁶

La hispanidad como proyecto y acción exterior ilustra, en nuestra opinión, las expectativas y limitaciones en el desarrollo de un “imperialismo informal” por una potencia semiperiférica, tremendamente supeditada al designio de las grandes potencias y en constante asimetría en sus relaciones con los centros de poder del sistema internacional.

Los sueños y anhelos de liderazgo que alimentó el franquismo respecto a Hispanoamérica para potenciar su consideración

²⁶ Pardo, Rosa, “La política exterior española en América Latina durante la II Guerra Mundial”, *Espacio, Tiempo y Forma*, serie V, Historia Contemporánea, 1994, tomo 7, p. 227.

internacional se formularon a partir de dos presupuestos teóricos fundamentales: en primer término, la teoría de liderazgo en la comunidad hispanoamericana frente a Europa y como respuesta al panamericanismo; y en segundo lugar, la teoría de España como puente entre América y Europa.

Las vías a las que recurrió el franquismo, a juzgar por la propia evolución de la sociedad internacional y la realidad interamericana, fue tanto por el cauce de la bilateralidad como por los mecanismos de la diplomacia multilateral, cuyos antecedentes más inmediatos hay que buscarlos en los intentos de coordinación política con las repúblicas hispanoamericanas en la Sociedad de Naciones.

A su vez, los escenarios de acción de los que se valió el Nuevo Estado, teniendo en cuenta sus activos, sus recursos y las diferentes circunstancias internas e internacionales, fueron básicamente la diplomacia cultural y la propaganda, así como los activos demográficos de la colonia española en América y la actividad desde medios eclesiásticos, frente a la exigua magnitud de los contactos comerciales y financieros.

La formulación de la política hacia Hispanoamérica durante la Dictadura, a la luz de la sensibilidad ultramarina del mito de la hispanidad, en modo alguno se puede presumir uniforme. Los prismas y las circunstancias en que se formuló obedecen a los propios resortes de la cultura política del franquismo y a los recursos del régimen y, por supuesto, a las variadas circunstancias que concretaron su posición ante la naturaleza y las mutaciones del sistema internacional.

Desde esta perspectiva podríamos distinguir tres proyectos políticos hacia Hispanoamérica en la política exterior: en primer término, la “utopía imperial de la Hispanidad” desde la fascistización del nuevo Estado, cuyo principal artífice sería Serrano Suñer; en segundo lugar, el proyecto de comunidad espiritual hispanoamericana basado en el catolicismo y el anticomunismo, en la estrategia defensiva del franquismo frente al ostracismo internacional, personalizado en los esfuerzos de Alberto Martín Artajo; y por último, la articulación de un proyecto de hispanidad de claro signo tecnocrático y modernizador en la gestión de Fernando María Castiella.

Hispanidad e imperio en la fascistización de la dictadura del general Franco

Al acabar la guerra civil la improvisación de una política exterior de guerra²⁷ se había traducido al otro lado del Atlántico en un esfuerzo por lograr el reconocimiento internacional de aquellas repúblicas, lo que a excepción de México tendría lugar al finalizar la contienda, la construcción de una precaria administración exterior y una ingente labor propagandística orientada hacia la colonia española y hacia determinados sectores de aquellas sociedades nacionales, en los que había interferido con mayor o menor intensidad el Servicio Exterior de Falange.

La fascistización que en todos los órdenes acompañó a la construcción del Nuevo Estado surgido de la guerra civil asumiría un rumbo marcado por las contingencias y la evolución de la nueva guerra mundial. La intensa fascistización del régimen en la resaca de la victoria en la contienda civil y al cobijo de los triunfos políticos y militares de las potencias fascistas no tardaron en moldear los objetivos y las formas de la acción exterior.

Afirma Rosa Pardo que “los primeros responsables de la política exterior -Franco, Jordana y Beigbeder- compartían la esperanza de acabar con la debilidad militar de la nación y elevar su “status” como potencia. España estaba llamada a desempeñar un papel relevante en el mundo por su historia, por su posición geoestratégica privilegiada y por el servicio rendido a la civilización y al catolicismo con la *Cruzada*”.²⁸

En estas elucubraciones ocupaba un capítulo primordial la nueva proyección ultramarina, de forma prioritaria la opción mediterránea y africana, pero también con un nombre propio y unas aspiraciones

²⁷ Para una aproximación a la improvisación de la política exterior en el bando insurgente durante la guerra civil remitimos a la modesta aportación del autor de estas páginas en “La sublevación y la improvisación de una política exterior de guerra, 1936-1939”, J. Tusell, J. Avilés y R. Pardo (Eds.), *La política exterior de España en el siglo XX*, Madrid, UNED, 2000, pp. 263-297.

²⁸ Pardo, Rosa, “La política exterior...”, p. 205.

específicas América hispana, como “complemento ideal de la ansiada expansión africana”.

La hispanidad fue concebida básicamente como una política de prestigio para elevar la consideración internacional de España y un activo para ocupar un lugar en el nuevo orden que presumiblemente había de seguir a los éxitos internacionales del fascismo.

Ésta cristalizó en una diplomacia fundamentada en el acervo cultural e ideológico y la propaganda tanto hacia aquellas repúblicas como sobre la colonia española. Para las élites del nuevo régimen, el Nuevo Estado como crisol de ingredientes conservadores, fascistas y católicos, podía proyectarse como una respuesta hispánica al peligro comunista y la fragilidad de la democracia liberal, más adecuada y sensible a la idiosincrasia hispanoamericana que el nacionalsocialismo alemán y el fascismo italiano. Bastaría, en opinión de Florentino Portero y Rosa Pardo, con “una política cultural de prestigio, teñida de nacionalcatolicismo, y con aprovechar la influencia de los españoles residentes allende el mar a quienes se podía aplicar los nuevos modelos de organización y encuadramiento fascista (Falange Exterior)”.²⁹

La política hacia Hispanoamérica se moduló circunstancialmente desde las vertientes y los matices que apuntábamos con anterioridad respecto a la política exterior, es decir, desde el conservadurismo tradicional y católico y desde el falangismo.

Inseparable de la evolución de la política exterior española en la II Guerra Mundial las oscilaciones entre neutralidad y la no beligerancia marcan paralelamente los ritmos y el signo de la política hacia Hispanoamérica.

La neutralidad española declarada el 4 de septiembre de 1939 por el nuevo ministro de Asuntos Exteriores, el militar Juan Beigbeder, ilustra una gestión de eminente signo continuista con la de su predecesor Francisco Gómez Jordana, de claras resonancias primorriveristas con predominio de personal y criterios católicos y

²⁹ Portero, Florentino y Rosa Pardo, “La política exterior...”, p. 252.

monárquicos. Tras los esfuerzos de Jordana por desplegar una política realista, atendiendo a la reconstrucción de la red exterior y una infraestructura mínima de propaganda controlando la actividad de Falange Exterior en aquellas repúblicas, Beigbeder hubo de hacer frente a las dificultades generadas por las nuevas circunstancias bélicas. Muy lejano a las tentaciones totalitarias de Serrano Suñer, fue el portavoz de la estimación que desde el Ministerio de Asuntos Exteriores se hacía respecto a la política antifascista y pro-neutral auspiciada desde Washington, como expresión de una conspiración internacional de “rojos” españoles y potencias democráticas.

La estimación, inserta en las coordinadas político-ideológicas de la guerra civil, fue acompañada de algunas iniciativas como la creación de la Asociación Cultura Hispanoamericana, entidad de naturaleza antiliberal y antinorteamericana, para promocionar las relaciones con la América hispana y el reforzamiento de la presencia de los diplomáticos en aquellas cancillerías.

Desde el verano de 1940 el paroxismo pro-intervencionista, que se traduciría en decisiones políticas tan relevantes como la declaración de no intervención el 12 de junio y el encumbramiento político de Serrano Suñer que el 16 de octubre asumiría la cartera de Asuntos Exteriores, agudizó el tono agresivo y neoimperialista del discurso y la política hacia Hispanoamérica.

Conviene no olvidar en este contexto tendencias arraigadas a lo largo de la década de los treinta, como el repliegue de los valores y preceptos idealistas que alumbraron la Sociedad de Naciones y el avance de los postulados realistas en la práctica política y en los planteamientos geopolíticos, que influyeron de forma tan notable en las relaciones internacionales de aquel periodo. El auge de las ideas realistas fue notorio en Alemania, donde el idealismo estaba desacreditado por sus vínculos con el orden internacional de Versalles. En este contexto alcanzaron especial relevancia en Alemania las ideas de Haushofer y la Escuela de Munich, estableciéndose estrechos vínculos entre conceptos como autarquía y “lebensraum”, así como

la formulación final de la tesis de las “panregiones”.³⁰ Estas se fueron consolidando en el marco de la crisis económica de los años treinta y la compartimentación del mercado mundial, calando en mayor medida en el pensamiento conservador español, incluidos ciertos sectores del ejército.

El “hispanismo beligerante”, como una vertiente más de la fascistización en que se vio embarcada la política exterior bajo el ascendiente de Serrano Suñer, se erigiría, junto a la vinculación germano-italiana y la componente mediterráneo-africana, en uno de los polos centrales del sueño neoimperial del Nuevo Estado. Un nuevo imperio que, en un memorándum redactado por el embajador inglés en Madrid en noviembre de 1940, no se materializaría en lo referente a la hispanidad en una realidad territorial, sino en un ente “moral, intelectual y religioso”.

En el ámbito simbólico (de legitimación política), sugiere Rosa Pardo, el que España recuperase su prestigio cultural en América y se erigiera allí en la representante cualificada de la nueva Europa conformaba un “leit motiv” complementario de las reivindicaciones africanas y gibraltareñas o ser un útil sustituto en el caso de que éstas se pospusieran si se retrasaba la beligerancia.³¹

La hispanidad se instrumentalizó en un doble sentido: por un lado, como la ilusión y la proyección de un proyecto político alternativo al alemán y al italiano, que garantizase el liderazgo y la influencia española en América; y por otro, la presentación de la potencial influencia de España en América como un activo en la balanza de las relaciones con Berlín y Roma.

Aquel “Imperio de Papel”, como a él se ha referido Lorenzo Delgado, bajo la batuta de Serrano Suñer se pretendió forjar a través de tres vías principales: en primer término, mediante la vigorización de los cauces diplomáticos; en segundo lugar, con la potenciación de Falange Exterior, reconstruyendo la red en Hispanoamérica muy diezmada por la política norteamericana y el seguimiento de las

³⁰ Véase Peter J. Taylor, *Geografía política...*, pp. 51-54.

³¹ Pardo, Rosa, “La política exterior...”, pp. 214-215.

repúblicas hispanoamericanas; y por último, a través del relanzamiento de la política cultural, cuyo organismo bandera sería el Consejo de la Hispanidad, nueva entidad oficial asesora y dependiente del Ministerio de Asuntos Exteriores. Creado el 2 de noviembre de 1940, el Consejo de la Hispanidad debería orientar toda la política hacia la región y su creación fue presentada como el inicio de una nueva fase en las relaciones con América.

El “hispanoamericanismo azul” fue tan ineficaz como contraproducente. Efectivamente, el problema no sólo radicó en la escasez de recursos para practicar una política de altos vuelos, sino que su solo aviso y las decisiones que en ese sentido se tomaron provocaron una radicalización de la política de Washington contra las actividades españolas, identificada en algunos de sus informes como un “instrumento de penetración del Eje en los países hispanoparlantes”.

El declive de Serrano Suñer supondrá un reflujo en las veleidades intervencionistas y un repliegue oficial del hispanoamericanismo, de modo que se comenzará a abandonar desde Madrid la idea de una influencia exclusiva al otro lado del Atlántico. El balance fue, en palabras de Rosa Pardo, desolador: las filiales falangistas se habían desintegrado; el Consejo de la Hispanidad había sido totalmente inoperante; a su vez aquellos esfuerzos propagandísticos habían endurecido las reacciones auspiciadas por los Estados Unidos y alejado a los sectores de las sociedades americanas que en algún momento habían simpatizado con el régimen español.

El retorno de Jordana al Ministerio de Asuntos Exteriores a principios de septiembre de 1942 y a la neutralidad el 1 de octubre del año siguiente confirieron mayor credibilidad al giro en la política hispanoamericana, definida en adelante en términos de mayor neutralidad e independencia y marcada por un claro afán de desfastiscización. En este sentido, el protagonismo falangista no sólo en la política hacia Hispanoamérica sino también en la política exterior quedaría relegado definitivamente.

La desfalangistización de la política exterior, en manos de los círculos católicos y conservadores proseguiría a la muerte de Jordana,

con su sucesor José Félix de Lequerica desde agosto de 1944. Los intentos por intervenir en la política hacia Hispanoamérica como un instrumento de acercamiento a los aliados, se concretarían en algunas iniciativas del ministro como la promoción de una “coordinación atlántica” con el lema de “el Atlántico nos une”. Desde su perspectiva, aquella iniciativa, de claro contenido anticomunista, podía tejer una tupida red de relaciones a partir de los nexos entre el bloque ibérico y sus antiguas colonias, la unidad panamericana, más las alianzas anglosajona y angloportuguesa.

Pero aquellos esfuerzos fueron poco eficaces para un régimen que había de enfrentarse a un nuevo orden internacional en construcción cuyos valores se encontraban en las antípodas de los fundamentos ideológicos del franquismo.

La Hispanidad como proyecto espiritual en la política de sustitución del franquismo

Las condenas internacionales que se sucedieron al finalizar la II Guerra Mundial, en especial la Resolución 39(I) aprobada por la Asamblea de las Naciones Unidas el 12 de diciembre de 1946, dejaron a España en una situación marginal respecto al nuevo orden internacional de posguerra, al ser considerada como un residuo de los fascismos derrotados en la contienda. Orientada la política exterior del Régimen a superar el aislamiento y lograr su aceptación internacional, todos los recursos políticos e ideológicos se canalizaron hacia tal fin. Las estrategias de adaptación del régimen pusieron de relieve su pragmatismo y su oportunismo, aunque ello supusiese renunciar a parcelas de soberanía nacional.

En aquella coyuntura, una de las más críticas para la supervivencia del régimen ante la confluencia de la presión de la “comunidad internacional” y del exilio español, la política exterior se movió dentro de unos limitadísimos cauces de acción y dentro de una lógica eminentemente defensiva en aras a su supervivencia.

Los fundamentos sobre los que habría de maniobrar la política exterior del régimen ante su marginación respecto del sistema internacional serían los sugeridos por Carrero Blanco, una de las

personalidades claves en la política exterior, entre abril y mayo de 1945, estimando que “de momento y con urgencia es el catolicismo y el anticomunismo lo que conviene esgrimir y a lo que hay que sacar todo el partido posible”.³²

El cambio cosmético en que se embarcó el régimen combinaría, en opinión de Florentino Portero, una “actitud de firmeza para desanimar el intervencionismo con la imagen de una España católica, conservadora y monárquica, en continua evolución hacia un régimen de libertades”.³³ En esta lógica estarían implícitas ciertas iniciativas jurídico-políticas como el Fuero de los Españoles, 17 de julio de 1945, la Ley de Referéndum de 22 de octubre del mismo año y la Ley de Sucesión en la Jefatura del Estado de 26 de julio de 1947.

A esta estrategia obedeció la elección y la gestión de Alberto Martín Artajo al frente del Ministerio de Asuntos Exteriores desde julio de 1945. El nuevo ministro retomó la línea desarrollada por Jordana, de modo que el reto de la diplomacia hacia Hispanoamérica era desmontar la diplomacia falangista y convencer al mundo, en este caso a aquellas repúblicas transatlánticas, del carácter conservador, católico y no fascista del régimen.

En medio del ostracismo internacional y el desarrollo de la llamada “cuestión española” en las Naciones Unidas adquirirían una importancia capital las llamadas “políticas de sustitución” tanto hacia el mundo árabe como hacia Hispanoamérica.

Nuevamente, la herencia común -lengua, religión y cultura- se convertiría en la base sobre la que proyectar la nueva presencia española en América, tratando de hacer olvidar la innegable tentación fascista, aunque sin renunciar a su carácter nacionalista, antidemocrático y anticomunista.

Su apreciación y su proyecto de la hispanidad, fundamentado en criterios espirituales y culturales, aparecían explícitamente expuestos en un discurso pronunciado en la celebración del día de la hispanidad en 1949:

³² Pereira, Juan Carlos y Pedro Martínez Lillo, “La política exterior...”, p. 731.

³³ Portero, Florentino, “Artajo, perfil de un ministro en tiempos de aislamiento”, en el número monográfico titulado “Nombres propios para una diplomacia”, *Historia Contemporánea*, No. 15, 1996, p. 213.

No es la igualdad de raza, en el sentido puramente biológico que a este concepto dieron otros imperios, lo que nos une, pues para celebrar nuestra fiesta de familia se congregan hoy pueblos que pertenecen a los grupos étnicos más heterogéneos. No es siquiera lo cardinal el idioma común... Lo que nos ata y nos vincula es... Un mismo sentido de la vida. Es la preferencia por los valores éticos y espirituales sobre los principios económicos; porque los pueblos hispánicos, bien que a costa de inmensos sacrificios, han sabido posponer siempre los intereses al honor y al deber a lo largo de la dramática carrera de la historia. Es nuestro profundo respeto a la personalidad humana, a los sagrados derechos del individuo; respeto que no tolera imposiciones de fuerza o violencia. Es nuestro concepto de la familia como base de la organización social y política, robusto y saludable concepto que nos libera por igual de los errores del individualismo liberal y del totalitarismo absorbente del Estado. Es, en fin, la magnífica herencia de nuestra recia fe católica, profesada fervientemente por nuestros abuelos y que hoy sigue informando nuestra vida social y nuestras instituciones.³⁴

Las convicciones y la mentalidad desde la que se auspició la diplomacia española hacia Hispanoamérica en la posguerra mundial obedecían al espíritu paternalista y ultramarino de la cultura política conservadora, aunque evidentemente lejano a las veleidades imperialistas de la era de Serrano Suñer.

Las repúblicas hispanoamericanas, que constituían el 38% de los votos de la Asamblea de las Naciones Unidas, se convirtieron en aquel contexto en uno de los pocos escenarios posibles de acción exterior. Hacia allí se orientó una actividad diplomática que, favorecida por el entorno de la guerra fría, perseguía fomentar de forma indirecta una mayor transigencia entre las potencias anglosajonas, esgrimiendo el espíritu de colaboración contra el comunismo.

Asimismo, se pretendía la acción cerca de aquellas repúblicas para fomentar un bloque favorable al levantamiento de las condenas internacionales de Naciones Unidas. En este orden de ideas, el marco

³⁴ *Hacia la comunidad hispánica de naciones. Discursos de A. Martín Artajo desde 1945 a 1955*, Madrid, 1956, pp. 34-35.

de la guerra fría y el anticomunismo, así como el avance de los autoritarismos en el continente -Perón, Trujillo, Somoza y Odría, entre otros dictadores-, además de otros argumentos como la sensibilidad de aquellas repúblicas en contra de la injerencia en los asuntos internos de los Estados, y por supuesto el giro norteamericano hacia la cuestión española, favorecieron los deseos de la diplomacia ibérica.

Por último, Hispanoamérica confirió una vía o solución de emergencia a una política exterior marginada y miniaturizada por la deslegitimación internacional del régimen. Uno de los capítulos más paradigmáticos trascendió de las relaciones bilaterales entre la Argentina de Perón y España desde el triunfo electoral de aquél en febrero de 1946, luego sancionada con el Acuerdo Comercial y de Pagos de octubre de aquel año y la visita de María Eva Duarte a España en 1947.

Si tradicionales habían sido los fundamentos teóricos desde los que se concibió la política hacia Hispanoamérica, los instrumentos de la acción exterior no serían demasiado novedosos, primando el enfoque bilateral en las relaciones con el otro lado del Atlántico. La política exterior española recurrió a la diplomacia personal, mediante contactos privados, viajes oficiales y agasajos y condecoraciones a personalidades, especialmente orientados hacia los sectores intelectuales católicos y determinados círculos políticos de la derecha hispanoamericana. Casi a modo de diplomacia paralela se apeló a las conexiones de la familia católica del régimen con los medios universitarios y eclesiásticos en América.

Prácticas que se cimentaron en una mejora evidente en los instrumentos de la administración exterior que se plasmaría en las relaciones con Hispanoamérica en la creación de una nueva Dirección General de Relaciones Culturales y de una Dirección de América dentro de la Dirección General de Política Exterior, a tenor de la reforma emprendida en el Ministerio de Asuntos Exteriores en diciembre de 1945, y sobre todo en el ámbito de la política cultural, nuevamente la vía prioritaria de acción, mediante la creación en aquellas mismas fechas del Instituto de Cultura Hispánica. Dependiente del Ministerio de Asuntos Exteriores y sucediendo al

Consejo de la Hispanidad, asumiría la promoción y coordinación de los intercambios y actividades culturales con los pueblos de la América hispana.

Los resultados de la diplomacia española hacia Hispanoamérica fueron ciertamente positivos, amén de unas circunstancias favorables en el marco de la guerra fría, en el devenir de la “cuestión española”. Así se puede deducir del apoyo de los países hispanoamericanos en las votaciones de las Asambleas Generales de 1947, 1949 y 1950,³⁵ hasta la revocación final de la resolución 39(I), del rápido restablecimiento de relaciones desde 1948 y del respaldo al ingreso de España en ciertos organismos del sistema de Naciones Unidas, entre ellos la UNESCO.

Tras la parcial normalización de sus relaciones internacionales sancionada por el Concordato con la Santa Sede, firmado el 27 de agosto de 1953, y los acuerdos político-militares con los Estados Unidos, rubricados el 26 de septiembre de aquel mismo año, con lo que se consumaba lo que José María Armero definía como la “construcción de un eje, el Vaticano-Washington-Madrid”, y la posterior admisión de España en las Naciones Unidas en 1955, la ampliación del horizonte de la política exterior española no se hizo esperar en las relaciones con Hispanoamérica.

La política hispanoamericana de Artajo adquirió una sensibilidad más dinámica y expansiva, aunque siempre más retórica que efectiva cuando se plantearon objetivos más grandilocuentes. Así puede convenirse del ambicioso proyecto anunciado desde el Instituto de Cultura Hispánica en 1953 para la creación de una Comunidad Hispánica de Naciones. Una especie de “Commonwealth”, liderada por España, desde el que se explicitaban objetivos como la defensa del castellano, la ampliación del derecho de nacionalidad hispánica,

³⁵ Vid. Juan Carlos Pereira y Ángel Cervantes, *Relaciones diplomáticas entre España y América*, Madrid, Mapfre, 1992, pp. 234-237. En la votación de 1950 por la que se revocaba la resolución condenatoria 39(I) los votos a favor fueron 38, (entre los que se encontraban los de Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, El Salvador y Venezuela), 10 en contra (Guatemala, México y Uruguay) y 12 abstenciones (Cuba).

la promoción de los valores católicos a nivel internacional, e incluso en el contexto de la tímida apertura económica de la década de los cincuenta la intensificación de unas muy exiguas relaciones comerciales con el otro lado del Atlántico.

Aquel proyecto imbuido de ecos de la tradición ultramarina y de una retórica paternalista fue poco eficaz por razones entre las que conviene recordar: los escasos recursos presupuestarios, las irreales expectativas de competencia con la influencia norteamericana, los conflictos entre las familias del régimen a la hora de fijar las prioridades o el carácter unidireccional del proyecto en su realización práctica, en el sentido España-América.

Aquella proyección ultramarina no podría comprenderse sin considerar la prioridad que la incardinación occidental y atlantista adquirió para el régimen. En la década de los cincuenta, los analistas políticos del régimen de acuerdo con las investigaciones de Monserrat Huguet, planteaban la inserción en el sistema occidental considerando la importancia del componente atlántico. En esta línea surgió una literatura que reivindicaba la dimensión atlántica y aún mediterránea de España para la seguridad occidental. Entre aquellos autores, Luis García Arias abogaba, en un artículo publicado en 1951, por el establecimiento de un pacto tripartito entre Estados Unidos, Portugal y España, como contrapeso a las reticencias de Londres y París; o, por su lado, el profesor de la Escuela de Guerra Naval, Enrique Manera, intentaba justificar los pactos con Estados Unidos en virtud del atlantismo español.

Tecnocratismo y pragmatismo en la política hispanoamericana de Castiella

El 25 de febrero de 1957 con la formación del décimo gobierno de Franco cobraba expresión ejecutiva e institucional una serie de cambios en todos los órdenes de la vida social y política del régimen, iniciándose un periodo de modernización tecnocrática. En el ámbito de la política exterior la nueva era se identificaría con la gestión del nuevo ministro de Asuntos Exteriores, Fernando María Castiella. Un periodo que en opinión de autores como Angel Viñas, Juan Carlos Pereira o Pedro

Martínez Lillo, fue la de “mayor estabilidad en nuestra acción exterior, en el que existe una mejor planificación a medio y largo plazo, más coherente con los recursos y las posibilidades del régimen”. Su gestión entre 1957 y 1969 afirma Viñas se centró “en los problemas políticos y en mejorar la imagen del régimen en el mundo exterior, y entendió que la impresentabilidad ideológica del régimen no debía obstaculizar el realismo con que España abordaba las relaciones internacionales”.³⁶

El Castiella de 1957 - afirma Rosa Pardo - mantenía “intacta su esperanza en que España recuperase el protagonismo internacional al que estaba ‘destinada’ por su historia y geografía: ser valorada como potencia media en Europa y como gran potencia en América... era el momento de recuperar la independencia y de propiciar una mayor participación internacional. Estimaba posible diseñar una política exterior de Estado, basada en las necesidades e intereses ‘objetivos’ de España. Una diplomacia pragmática, lo menos ideologizada posible”.

Para hacer frente a esos objetivos emprendió una profunda transformación de la administración exterior, iniciada con las reformas organizativas del Ministerio de Asuntos Exteriores en 1957, basada en la modernización y racionalización, potenciando no sólo los medios tradicionales para el desarrollo de las relaciones bilaterales sino de forma especial los mecanismos de la diplomacia multilateral para actuar en los organismos internacionales.

Hispanoamérica siempre ocupó un lugar secundario frente a los que fueron los objetivos prioritarios de la política exterior: la normalización de su presencia en la sociedad internacional, la plena incardinación en sus coordenadas atlánticas y occidentales y la incorporación al proceso de integración en Europa Occidental.

Como su antecesor, su biografía ilustra en sus páginas los estrechos vínculos con la Asociación Católica Nacional de Propagandistas. El factor ideológico se fue imponiendo a lo largo de la década de los treinta a su espíritu de jurista internacionalista. Entre 1939 y 1943 su actividad política e intelectual estuvo presidida por su arrebató ultranacionalista y germanófilo, impreso en la obra redactada

³⁶ Pereira, Juan Carlos y Pedro Martínez Lillo, “La política exterior...”, p. 743.

con Areilza titulada *Reivindicaciones de España*. En 1945, como ha estudiado Rosa Pardo, Castiella exhibe una identidad más católica, aunque de índole más independiente en relación a otros personajes como Ruiz Giménez o el mismo Martín Artajo. Desde sus cargos en el Instituto de Estudios Políticos o la nueva Facultad de Ciencias Políticas y Económicas, abogaba por un orden internacional basado en los principios católicos, y respetuoso con la existencia de regímenes políticos diferentes.

Ya en 1936, sus reflexiones sobre Hispanoamérica desde las páginas del diario *El Debate*, imbuidos de un nacionalismo de corte tradicional pero con pinceladas de los estímulos imperiales fascistas, abundaba en las misiones que España debía cumplir al otro lado del Atlántico. Una vez desprendido del discurso fascistizado colaboró en la “diplomacia católica” promovida por Martín Artajo para superar el ostracismo internacional, tejiendo, mediante su colaboración en el Instituto de Cultura Hispánica y la Dirección General de Relaciones Culturales, además de los medios católicos, una red de relaciones culturales, religiosas y diplomáticas.

Sus actividades diplomáticas al otro lado del Atlántico, los viajes a Cuba y México en 1947 y su posterior embajada en Lima (1948-1951), afianzaron su fe en las “inmensas capacidades de liderazgo de España en la región y en el valor de la diplomacia de viejo estilo, basada en los contactos estrictamente políticos”.

A la altura de 1957, Fernando María Castiella -afirma Rosa Pardo- “conservaba intacta su esperanza en que España recuperase su protagonismo internacional...”. Creía que, superada la última ofensiva de acoso exterior entre 1953-1955, había llegado el momento de recuperar la independencia y de propiciar una mayor participación internacional.

En su cosmovisión de la política exterior, las políticas regionales en Hispanoamérica y en el mundo árabe podían ser muy rentables en los organismos y foros multilaterales, como se había demostrado ante la cuestión española. Respaldo que se concitaría a la hora de buscar votos en las resoluciones sobre temas coloniales pendientes para España, como el de Gibraltar.

Durante su gestión, Castiella confirmó mayor envergadura y un contenido más tecnocrático y desideologizado al proyecto expansivo hacia Hispanoamérica, una vez superados los momentos más críticos del aislamiento internacional. En suma, Castiella concibió un proyecto más pragmático y modernizador, llegando a proponer en 1963 la creación de una Comunidad Atlántica cuyos objetivos básicos eran los siguientes: la cooperación entre España, Estados Unidos e Hispanoamérica para hacer frente a la amenaza comunista; la ruptura de la dialéctica de tensión entre los dos bloques, en un intento de esculpir una política de mayor independencia frente a Washington y hacer gala de un falso no alineamiento; y por último, hacer de España un puente entre los dos continentes.

En el nuevo proyecto se multiplicaban las vías y los contenidos. Así, el protagonismo de la diplomacia multilateral frente a los tradicionales instrumentos bilaterales adquiriría una dimensión desconocida hasta entonces. Los esfuerzos por mejorar la estructura y los medios de la administración exterior en América no sólo se proyectaron en las embajadas, sino también en la presencia de diplomáticos y funcionarios españoles en los organismos interamericanos. Las actividades en la CEPAL se incrementaron, al igual que en la Organización de Estados Americanos, ante la que se designó en 1967 un representante oficial, siendo España el único Estado no americano que disfrutaba de aquel privilegio. España adquiriría el “status” oficial de país observador en 1972.

El discurso espiritualista y ético de la era Artajo dejaba paso a un discurso más desideologizado y tecnocrático, perceptible no sólo en la política cultural y la actividad del Instituto de Cultura Hispánica, sino en la promoción en el seno de los organismos interamericanos de la cooperación técnica, tanto en los citados como en la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura o la propia Escuela de Funcionarios Internacionales.

En el apartado de la cooperación, el aperturismo económico de la España de Franco no pasaría desapercibido de modo que se convertiría en uno de los escenarios destacados en las relaciones con Hispanoamérica. Una cooperación e intercambios promovidos en los foros multilaterales, como la Unión Iberoamericana de Pagos, y en el

terreno de las relaciones bilaterales. El desmantelamiento de la autarquía y el desarrollismo económico modificaron sustancialmente la naturaleza de los intercambios económicos, al incorporarse en las exportaciones productos manufacturados con mayor valor añadido - buques, máquinas, herramientas, vehículos industriales-. El comercio entre España e Hispanoamérica fue calificado por algún experto con una expresiva frase que lo caracterizaba: “se intercambian maquinarias por alimentos”.

No obstante, el estudio realizado por el profesor Juan Carlos Pereira y Ángel Cervantes pone de relieve el carácter relativo de estos intercambios y el insignificante porcentaje que supuso respecto a aquellos realizados con Europa, especialmente tras la firma del Acuerdo Preferencial con la Comunidad Económica Europea.³⁷ Así, el déficit en el comercio exterior con aquellas repúblicas se incrementó entre 1946 y 1957. El ritmo de las exportaciones crecerá de forma irregular en la segunda mitad de los sesenta: 1957-1958: 11.2%; 1961: 16.2%; 1966: 17.4%; 1969: 15.2%; y 1975: 10.1%. El ritmo de las importaciones refleja, por su lado, una continua caída: 1957-1958: 11.1%; 1961: 10%; 1966: 9.5%; 1971: 8.9%; y 1975: 8.5%.

Los resultados de cualquier modo estuvieron lejos de las expectativas de liderazgo concebidas por Castiella, tanto en los capítulos de la política cultural como de la cooperación económica y técnica. El incremento relativo en la firma de acuerdos comerciales y en el volumen de los intercambios no oculta el lugar secundario que en términos políticos y económicos Hispanoamérica ocupó en la política exterior del franquismo durante el desarrollismo.

A pesar de un cierto corte modernizador impreso en la política hacia Hispanoamérica, la diplomacia franquista siguió encorsetada en la retórica y los fastos paternalistas que habían caracterizado la “hispanidad” como mito y proyecto político.

A modo de conclusión, podemos afirmar, en primer término, que Hispanoamérica, no sin matices y cambios de apreciación a lo largo del régimen, se mantuvo en las coordenadas tradicionales del

³⁷ Pereira, Juan Carlos y Ángel Cervantes, *Relaciones diplomáticas entre...*, pp.287-288.

imaginario de ultramar. Una visión de ultramar tamizada y concebida desde la cultura política conservadora y reaccionaria española alumbrada desde el espíritu regeneracionista de primer tercio de siglo. Y posteriormente inserta en los parámetros culturales, políticos e ideológicos de la Dictadura de Franco.

La política hacia Hispanoamérica, desde la mitología de la hispanidad, se movió dentro de los estrechos límites de la cultura política de la coalición conservadora que se sublevó contra la República, y de modo más explícito entre las dos “almas” o vertientes de la política exterior del franquismo. En este sentido, la propia evolución del régimen y la naturaleza del sistema internacional mediatizaron profundamente los análisis y los proyectos hacia Hispanoamérica.

En segundo lugar, la naturaleza semiperiférica de España, matizada en su posición internacional a tenor de su diferente consideración internacional a lo largo de las cuatro décadas de pervivencia del régimen, proyectó hacia Hispanoamérica unas formas políticas que bien se pueden catalogar o conceptualizar de un cierto “imperialismo informal”.

Efectivamente, la sensibilidad ultramarina, paternalista y por qué no post-metropolitana desde la que se concibió el proyecto y el mito de la hispanidad fueron constantes en la cultura política y la acción exterior del régimen. Bien es cierto, que esta percepción y concepción fue más evidente en los momentos de mayor exaltación y euforia de éste. Así las políticas expansivas, impregnadas de la condimentación de ultramar y con claro afán de liderazgo, se evocaron y proyectaron en aquellas tesituras en que la inserción en el sistema internacional o las expectativas de cambio en el mismo hicieron concebir, de forma irreal, aquellas ilusiones neoimperiales. En cambio, en los momentos más críticos del régimen, como consecuencia de las condenas internacionales, la política Hispanoamericana fue concebida como parte de una estrategia defensiva para superar el cerco internacional.

Estas observaciones nos llevan, en tercer término, a afirmar que la política hacia Hispanoamérica tuvo de forma permanente un

carácter instrumental. Es decir, nunca supuso un objetivo en sí mismo considerado sino un instrumento para lograr otros objetivos finales, ya fuera para obtener el reconocimiento y la admisión en la sociedad internacional, ya fuera como activo para reclamar y promover una consideración privilegiada entre las potencias internacionales. En este último sentido, el retoricismo y la grandilocuencia en que se movió el discurso de la política exterior bien puede incardinarse en las observaciones realizadas por Leopoldo Calvo Sotelo sobre la naturaleza de ésta. Calvo Sotelo ha acuñado la “expresión de *romanticismo* en política exterior para definir estas últimas resistencias a asumir que España no es una gran potencia sino un actor secundario, una potencia media del sistema internacional”.³⁸

En cuarto y último lugar, en la evolución del franquismo se percibe con cierta claridad la mutación en el papel que la “ventana de ultramar” ha desempeñado en la política exterior del siglo XX. De modo, que si a principios de siglo esta ventana seguía siendo el canal fundamental de conexión con la política europea y con el sistema internacional, aspecto que sigue siendo evidente en la política exterior del franquismo, la redefinición de los objetivos de política exterior y los propios cambios en la sociedad internacional irán relegando el privilegiado papel de la proyección ultramarina. Así el papel central que irá adquiriendo Europa, y los procesos insertos en lo que implica dicho término y dicha realidad, la redefinición atlantista y occidental de la política exterior desde la década de los cincuenta o la importancia que adquirirá la política en los organismos internacionales, en especial la Sociedad de Naciones y luego las Naciones Unidas, irán no sólo relegando sino mediatizando las relaciones y la percepción de aquellos escenarios internacionales identificados con el sueño y la memoria del mundo de ultramar.



Recibido: 10 de julio del 2002
Aceptado: 8 de febrero del 2003

³⁸ Calvo Sotelo, Leopoldo, *Memoria viva de la transición*, Barcelona, 1990, p. 123.