

Travesías

POLÍTICA, CULTURA Y SOCIEDAD EN IBEROAMÉRICA

AÑO I - Nº 1 - JULIO - DICIEMBRE 1996



UNIVERSIDAD INTERNACIONAL DE ANDALUCÍA
SEDE IBEROAMERICANA. LA RABIDA.



REVISTA

TRAVESIAS. Política. Cultura y Sociedad en Iberoamérica.

DIRECTOR:

Joaquín Herrera Flores (Universidad de Sevilla. España).

SECRETARIO DE REDACCIÓN:

David Sánchez Rubio (Universidad de Sevilla. España).

CONSEJO EDITORIAL:

Horacio Cerutti-Guldberg (Centro Coordinador y Difusor de Estudios Latinoamericanos, UNAM, México); Carlos M. Cárcova (Universidad de Buenos Aires. Argentina); Jacinto Nelson de Miranda Coutinho (Instituto Brasileño de Estudios Jurídicos. Universidad Federal del Paraná. Brasil); Modesto Saavedra (Universidad de Granada. España); Víctor Moncayo (Facultad de Derecho. Universidad Nacional. Colombia); Benny Pollack (School of Politics and Communication. University of Liverpool. Reino Unido); Alberto Filippi (Univertita degli Studi di Camerino. Roma. Italia); Jose Eduardo Faria (Universidad de São Paulo. Brasil); y Juan Marchena (Universidad Internacional de Andalucía. Sede Iberoamericana Santa María de La Rábida. Huelva. España).

CONSEJO ASESOR:

ARGENTINA: Enrique Mari, Arturo Andrés Roig, Alicia Ruiz, Jorge Douglas, Diego Duquelsky y Juan Pegoraro. BOLIVIA: Julieta Montaña. BRASIL: Theotonio Dos Santos, Amilton Bueno de Carvalho, Edmundo Lima de Arruda Jr., Antonio Carlos Wolkmer, Clemerson Merlin Cleve y Miguel Pressburguer. COLOMBIA: Héctor Moncayo y Germán Palacio. COSTA RICA: Franz Hinkelammert y Eduardo Saxe Fernández. CUBA: Pablo Guadarrama. CHILE: Manuel Jacques y Rodrigo Calderón. EL SALVADOR: Antonio González y Benjamín Cuéllar. ESPAÑA: Antonio Enrique Pérez Luño, Juan Ramón Capella, Ramón Soriano Díaz, Javier de Lucas, Antonio Hermosa Andújar, Juan Antonio Senent de Frutos, Vicente Theotonio, Eloísa Díaz Muñoz, Jesús Muñoz de Priego, Félix Salvador, Sebastián de la Obra y José María Seco. ESTADOS UNIDOS: Ofelia Schutte y Helen I. Safa. FRANCIA: Juan Carlos Garavaglia. MEXICO: Oscar Correas, Jesús Antonio de la Torre Rangel, Jorge Witker, José Emilio Rolando Cifuentes y Mario Magallón Anaya. PERU: Ernesto de la Jara. PORTUGAL: Boaventura de Sousa Santos. REINO UNIDO: Lewis Taylor. VENEZUELA: Héctor Silva Michelena y Heinz R. Sonntag.

Edita: UNIVERSIDAD INTERNACIONAL DE ANDALUCÍA,
SEDE IBEROAMERICANA SANTA MARÍA DE LA RÁBIDA

Maquetación e impresión: TECNOGRAPHIC, S.L.

I.S.S.N.: 1136-8780

Depósito Legal: SE-1.692/96

TRADICIÓN Y MODERNIDAD EN LA POLÍTICA EXTERIOR DE ESPAÑA: LATINOAMERICANISMO, TERCER MUNDISMO, ATLANTICISMO

*Benny Pollack**

INTRODUCCIÓN

Tal vez es en el área de la política exterior donde los cambios fundamentales experimentados por España en las dos últimas décadas han resultado más evidentes. Si bien el sistema político interno español ha evolucionado con éxito desde el autoritarismo a la democracia, la dimensión externa ha servido para consolidar el proceso. Más significativamente aún, sin esta dimensión externa, los cambios en el interior podrían encontrarse todavía amenazados. Al fin de cuentas, es en el delicado balance entre ambos factores (internos y externos) donde radica el extraordinario proceso de consolidación democrática española, al margen de las opiniones favorables o desfavorables que las opciones ideológicas y/o políticas elegidas nos merezcan. El proceso de consolidación del régimen democrático y parlamentario de gobierno, como alternativa a regímenes de otras persuasiones (autoritarios, monárquico-conservadores, militares, por ejemplo) se encuentra casi a su término. Pocos pueden hoy referirse en España a una “transición”, si bien aún existen materias pendientes, remanentes del pasado y un cierto nivel de incertidumbre. Pero estos factores negativos responden más a la pesada herencia del pasado histórico ibérico (de ninguna manera con referencia exclusiva al franquismo) que a amenazas reales al nuevo régimen político.

La dicotomía entre tradición y modernidad, que ha caracterizado el debate y las luchas políticas e ideológicas de la España contemporánea, es fiel reflejo de una realidad que penetró todos los sectores del quehacer nacional por lo menos en los dos últimos siglos¹. Esta dicotomía ha sido, desde luego, importantísima en la historia de la política exterior de España, donde diversas posturas ideológicas han determinado una rica varie-

* Benny Pollack es Profesor de Política Comparada de América Latina y la Península Ibérica, en la Universidad de Liverpool, Reino Unido.

Fue Embajador Adjunto de Chile en las Naciones Unidas durante el gobierno de la Unidad Popular y ha enseñado en universidades europeas y latinoamericanas.

¹ Para una discusión sobre la dicotomía “tradición-modernidad” en la sociedad española contemporánea, ver B. Pollack y J. Grugel, “Opposition in Contemporary Spain”, en E. Kolinsky (ed.), *Opposition in Western Europe*, Policy Studies Institute and Croom Helm, Londres, 1987. También relevantes, cubriendo aspectos del mismo tema, son B. Pollack y G. Hunter, “The Spanish Socialist Workers Party’s foreign and defense policy: The external dimension of modernization”, en T. Gallagher y A. Williams (eds.), *Southern European Socialism*, Manchester University Press, Manchester, 1989; y J. Story y B. Pollack, “Spain’s Transition: Domestic and external linkages”, en G. Pridham (ed.), *Encouraging Democracy*, Leicester University Press, Leicester y Londres, 1991.

dad de fuentes de las que la política exterior se ha nutrido, y de la cual han hecho uso, a veces de manera contradictoria, los encargados de diseñarla y ejecutarla.

El triunfo de la modernidad que el gobierno del PSOE ha facilitado (o, para muchos, hecho posible) es el fin de un proceso y tal vez el comienzo de otro. En términos de la influencia relativa de diversas fuentes ideológicas, filosóficas y políticas sobre la gestación de la política exterior, esta etapa registra una dominación casi irresistible de los sectores “modernizantes” sobre los “tradicionales”.

Podría argumentarse que España, su política exterior incluida, ha entrado de lleno en el mundo “moderno”², y que por lo tanto los sectores “tradicionales” han sido derrotados. La validez de esta afirmación, que sin duda muchos cuestionarían, depende en gran medida de lo que ocurrirá con un triunfo de la Derecha, única oportunidad de tener verificación empírica de la idea que la “derecha democrática” española, personificada en el Partido Popular, ha abandonado su bagaje autoritario que tanto le ha perjudicado en el proceso de transición. Sólo la experiencia real de un gobierno de derecha en España, en el medio de la consolidación del régimen democrático, podría revelar la magnitud del triunfo modernista. Entonces sabremos si en la persistente pugna entre tradicionalistas y modernizadores, los segundos ha definitivamente derrotado a los primeros. Sin embargo, ya se sabe que los gobiernos del PSOE han logrado legitimizar la idea de modernidad asociándola con la de consolidación democrática. La internalización por la derecha del mismo sistema de valores involucraría un doble triunfo no sólo para los socialistas sino para el más amplio universo modernizador, que se extiende tanto hacia la derecha como a la izquierda del PSOE, y que incluye a organizaciones de definiciones variadas. De este proceso forman parte, sin duda, instituciones para quienes la idea de “modernidad” era un anatema inmenable: la Iglesia, las Fuerzas Armadas y la burocracia corporativista del régimen de Franco.

Pero si bien las sucesivas victorias electorales socialistas han contribuido a la dominación virtualmente irresistible de los “modernizadores”, dando casi por terminado el proceso de transición, se pueden ahora detectar síntomas de los inicios de otra etapa, en que la dicotomía no es tanto entre tradicionalistas y modernizadores, sino entre estos últimos. Eliminados los tradicionalistas de todas las posiciones relevantes de poder, la aparente homogeneidad del sector modernizante no es tal, recreando la paradoja de conflictos y contradicciones, heredados del pasado, cuando aún los dos sistemas de valores se enfrentaban a todos los niveles de la sociedad española. La eliminación de la amenaza tradicionalista, especial pero no exclusivamente en política exterior, ha abierto un nuevo frente: la pugna intra-moderna. En ésta, las fuentes históricas de la política exterior española podrían jugar un rol significativo, creando oportunidad para que aquéllos que aún sustentan una ideología tradicionalista y/o conservadora, pero que no la manifiestan por razones

² No se debaten en este artículo los conceptos de “modernidad” y “tradicción”, ampliamente documentados en la literatura de la nota anterior. El proceso evolutivo hacia valores “modernos” (como alternativas a valores “tradicionales”), a través de sucesivas elecciones generales durante la transición, es analizada en los siguientes trabajos: B. Pollack, “Spain: From Corporate State to Parliamentary Democracy”, en *Parliamentary Affairs*, Vol. XXXI, No. 1, pp. 52-66, 1978; B. Pollack y J. Taylor, “The Transition to Democracy in Portugal and Spain”, en *British Journal of Political Science*, 13, pp. 209-242, 1983; B. Pollack, “The Spanish 1982 general election and beyond”, en *Parliamentary Affairs*, Vol. 36, No. 2, pp. 210-217; y B. Pollack y G. Hunter, “Spanish Democracy after four general elections”, en *Parliamentary Affairs*, Vol. 40, No. 3, pp. 357-373, 1987.

estratégicas, puedan expresarla no *en contra* de posiciones modernizadoras, sino *con* ellas. No desde fuera sino desde dentro. Para llegar a evaluar las particularidades de esta *posible* (pero no inevitable) situación, es necesario referirse primero a las peculiaridades de las fuentes de la política exterior de España con alguna perspectiva histórica.

Los orígenes intelectuales de la política exterior española: “liberales” contra “imperiales”

Los inicios del siglo XX no auguraron tiempos exitosos para la diplomacia española. La guerra hispano-americana despojó a España de sus últimas colonias en el continente americano y el Pacífico. El Tratado de París privó a España de sus islas caribeñas, Cuba y Puerto Rico, y de las Filipinas. Después de dominar mares y tierras en varios continentes, el Imperio español se encontró reducido, ya antes de terminar el siglo XIX, a unos cuantos enclaves en África, especialmente en su parte norte, con cercanía geográfica al territorio metropolitano.

Salvador de Madariaga interpretó la derrota de 1898 como un hecho positivo que permitiría a España liberarse de sus tentaciones “imperialistas”, que habían comenzado en 1492, con el descubrimiento de América. La crítica liberal de la tradición imperial en política exterior, en la forma expresada por Madariaga, identifica la ascensión al trono de Carlos I en 1516 como un paso en falso que coadyuvó a la consolidación de una corriente ideológica imperialista³ en el diseño de las metas españolas en política exterior. Esta tendencia caracterizaría el diseño y ejecución de la política exterior como mero apéndice de la dinastía de los Habsburgo. El control de los mecanismos decisorios durante esta etapa permaneció decisivamente bajo el control personal del monarca, su corte y sus sucesores. No es de asombrarse, por lo tanto, que el carácter de la política exterior española desde entonces y hasta prácticamente el período republicano, haya sido marcadamente conservador, autoritario e imperialista, reflejando unas políticas de Estado, cuya razón fundamental era la de mantener y, si fuera posible, extender, los dominios coloniales españoles en ultramar.

Para Madariaga, esta política no fue nunca “natural”, sino una “aberración” por la que España debió pagar un alto precio en pérdida de majestad, identidad y prestigio. La posición liberal ejemplificada por el intelectual español no debe, sin embargo, ser destacada como elaboración afiebrada de una élite pro-europea, secularizante y modernizadora que no tenía raíces sólidas en el alma española del siglo pasado. Si bien una “oposición liberal” durante el descubrimiento y varios de los siglos en que se creó el Imperio era altamente improbable, y casi no existió, el desarrollo gradual de una tecnocracia diplomática encargada de poner en práctica políticas a veces imposibles, contribuyó paso a paso a crear

³ Una descripción informada de algunas de las fuentes históricas de la política exterior española es la de G. Bledsoe, “Spanish Foreign Policy, 1898-1936”, en J.W. Cortada (ed.), *Spain in the Twentieth-Century World: Essays on Spanish Diplomacy, 1898-1978*, Aldwych Press, Londres, 1980. Más penetrante es, sin embargo, la discusión de F. Morán, las fuentes ideológico-históricas son examinadas por J.M. Armero en *La Política Exterior de Franco*, Planeta, Barcelona, 1978; y por B. Pollack y G. Hunter, *The Paradox of Spanish Foreign Policy: Spain's International Relations from Franco to Democracy*, Pinter Publishers (Londres) y St Martins Press (Nueva York), Londres y Nueva York, 1987.

un sistema de valores “alternativos” en política exterior. Lentamente, esta corriente contribuiría a crear un sistema de “oposición liberal” anti-imperialista - también podría llamarsele “realista” - que con el paso del tiempo terminó consolidando esferas importantes de poder en las estructuras diseñadoras y ejecutoras de políticas externas, especialmente en el seno del Ministerio de Asuntos Exteriores.

Las derrotas españolas, tanto militares como político-diplomáticas, por los Estados Unidos al término del siglo XIX, provocaron un vigoroso y hasta cierto punto denso debate intelectual en que hubo amplia oportunidad de recrear argumentos en torno a las metas de una política exterior “sensata”. La humillación de las derrotas empujó a Joaquín Costa a alertar en contra del “aventurerismo” que había precipitado esta crisis en el sentido de la identidad colonial. La regeneración de España debería producirse no en expansiones imperialistas, sino en el desarrollo social y económico del país. Así, se garantizaría el avance de la nación española hacia formas superiores de sociedad.

Es difícil no asociar el pensamiento de Costa al de Madariaga años después. Ambos responden sin duda a una fuerte tradición liberal en el pensamiento español, al que, en algunos aspectos por lo menos, habría que sumar a Miguel de Unamuno y José Ortega y Gasset. Es difícil no caer en la tentación de construir con el todo al que diversas de sus partes han aportado, una corriente modernizadora vigorosa que desafió, ya incluso a mediados del siglo XIX, la dominación del pensamiento español por variados autoritarismos conservadores, fueran monárquicos o no, los que en más de un caso se presentaban acompañados de nacionalismos decimonónicos, integristas, corporativistas e incluso más tarde, fascistoides⁴.

Los argumentos de Costa encontraron una respuesta en la visión “tradicionalista” e “imperialista” de Juan Vázquez de Mella, que incluso consideraba como esencial la inmediata devolución de Gibraltar por parte del Reino Unido.

Los proponentes de una política exterior agresiva e imperial, sin embargo, expresándose durante los inicios del siglo XX y azuzados por las frustraciones del desastre impuesto por el Tratado de París, no deben ser necesariamente catalogados de “conservadores”. Su visión era “tradicional”, en el sentido que recreaba aspiraciones con raíces históricas, y con orígenes que iban siglos hacia atrás. Pero esta tradición involucraba aspectos que podrían fácilmente ser interpretados de particularmente visionarios, como por ejemplo, el deseo de crear una unión económica con América Latina. Ambos aspectos, (imperialismo político y unidad con América Latina), podrían también verse como precursores de una política exterior en verdad anti-imperialista, por buscar el debilitamiento del poderío imperial británico (y por lo tanto ayudar a los procesos de liberación nacional en África) y por tratar de integrar a las ex-colonias del Nuevo Continente a España, privando al emergente imperio norteamericano una de sus principales fuentes de poder. A contrario sensu, las corrientes liberales mejor representadas por Costa y Madariaga, podrían sin mucho esfuerzo ser categorizadas como “aislacionistas”.

El continuo debate intelectual entre ambos grupos ideológicos no puede verse, por lo tanto, en términos absolutos, y hoy se acepta que fue una combinación de ambos la que eventualmente creó una tecnocracia avanzada, anti-imperialista, tercer-mundista, si bien

⁴ Una cronología penetrante sobre aspectos de la intelectualidad española contemporánea es aportada por E. Díaz, en *Pensamiento Español, 1939-1973*, Cuadernos para el Diálogo, EDICUSA, Madrid, 1974.

no enteramente “liberal” en el sentido filosófico, en el Palacio de Santa Cruz. Este grupo usaría el Ministerio de Asuntos Exteriores como cuasi-refugio del autoritarismo contradictorio del período franquista, lo cual les permitiría expresar lo que de hecho fue una “oposición” al régimen, manipulando su política exterior en ausencia de mecanismos democráticos de participación y oposición en la política interna. No es de extrañar, entonces, que los rasgos de una política exterior “independiente” fueran evidentes en España mucho antes de que los cambios internos posibilitaran un progreso real hacia un régimen de transición democrática⁵.

La inestabilidad creada por las normas constitucionales de Cánovas del Castillo y los que le reemplazaron, cuyo cuerpo legal más importante fue la Constitución de 1876, creó serios problemas de diseño o ejecución de política exterior. Esta ley legal suprema era casi una reproducción textual de las normas constitucionales, principalmente de costumbres como de decisiones legales, de la monarquía parlamentaria británica. El texto detallado español, sin embargo, fiel a la tradición constitucionalista/legalista escrita del mundo franco-latino, sembró las semillas de su propia destrucción, creando un sistema detallado de tendencia liberal y participativa en un país prácticamente sin experiencia previa en participación democrática, partidos políticos organizados y/o organizaciones intermedias. Los primeros 30 años del nuevo siglo fueron testigos de un decisivo progreso de deslegitimización democrática, de avance de visiones autoritarias, integristas y anti-parlamentarias asentadas en las tradiciones monárquicas de siglos de expansión y dominio imperialista. El sistema pseudo-democrático así creado fue sin duda un paso hacia adelante dentro del marco de siglos de control monárquico y oligárquico, pero la inexistencia de una cultura política democrática y participativa a todos los niveles relevantes, entregó el nuevo régimen al control de elites poco representativas que pasaron a constituir una nueva oligarquía. Si bien es cierto que el nuevo sistema relegó a los militares a sus cuarteles entre 1876 y 1923, la gran mayoría de los españoles no alcanzaron representación real en las nuevas instituciones democráticas. Corrupción, caciquismo y manipulación electoral se convirtieron en precedimientos habituales.

Bajo el activo tutelaje de Alfonso XIII, la política exterior española durante este período refleja la influencia de fuentes intelectuales contradictorias. Por un lado, las orientaciones principales parecen ser determinadas por el curso de la relaciones entre el Reino Unido y Francia, los interlocutores más importantes de España casi hasta al alzamiento y triunfo franquista. Por el otro, el sueño de un gran imperio africano, al que Alfonso apoyó en más de una ocasión, contrarresta la sensatez de una equidistancia entre Francia y el Reino Unido, que cuadros de la burocracia diplomática tratan de imponer. Las aspiraciones africanas de España crearon más de un conflicto con Francia, cuyas ambiciones hegemónicas en el área no fueron nunca disimuladas, pero las que estuvo preparada a compartir con Londres. La influencia de los “liberales” sería, en este contexto, vista como presiones cosmopolitas europeizantes y seculares francesa y británica. El intento de limitar un enfrentamiento por posesiones africanas con los demás imperios europeos, sería calificado como cobarde, o como traición a los designios históricos de España. La aspiración de con-

⁵ Un análisis particularmente inteligente sobre los factores determinantes en el diseño y ejecución de política exterior, es el de R. Mesa, *Teoría y Práctica de las Relaciones Internacionales*, Editorial Taurus, Madrid, 1977. Aspectos específicos de la “independencia” de la política exterior española son discutidos por B. Pollack y G. Hunter, *The Paradox of Spanish Foreign Policy*, op.cit.

centrarse en el desarrollo nacional y en la creación de un sistema político representativo y democrático, sería catalogada como anti-patriótica por los sectores más “tradicionales” y conservadores, debilitando la influencia liberal en política exterior.

La Primera Guerra Mundial: los comienzos de la neutralidad.

La Primera Guerra Mundial puede considerarse como el comienzo de la tendencia neutralista en política exterior que, en diversas etapas de su desarrollo histórico, caracterizaría una importante corriente de pensamiento en España. El conflicto no ofrecía perspectivas positivas para España: sus Fuerzas Armadas con mala preparación, materiales de guerra anticuados y la moral más bien baja, trataban de conservar como fuera el enclave marroquí, a pesar de que los recursos financieros disponibles eran francamente inadecuados. Como sucedería en la Segunda Guerra Mundial, España fue sistemáticamente invitada por los dos bandos durante la primera, aunque una fuerte tendencia entre los encargados de la política exterior se inclinaba por la neutralidad. Pugnas entre grupos liberal-democráticos y nacionalista-autoritarios en favor de una definición pro-aliada o pro-prusiana se convirtieron en rutinarias, aunque Alfonso XIII, tratando de equilibrarse entre los dos bloques, constantemente enfatizaba su “simpatía” hacia los aliados, manteniendo al mismo tiempo una neutralidad activa. Paradójicamente, su actitud podría compararse a la de Franco durante la Segunda Guerra Mundial, cuando sus repetidas garantías de “simpatía” hacia las potencias del Eje se enmarcaron en una definición de neutralidad y no-beligerancia que en los años finales de la guerra lo inclinó marcadamente hacia el sector ganador.

Es interesante registrar la coincidencia entre posiciones pro-aliadas y pro-liberales en el marco interno. Generalmente, aquellas al favorecer un apoyo a la coalición franco-británico-norteamericana obedecían a definiciones filosófico-ideológicas liberales, parlamentarias, seculares, anti-clericales e incluso republicanas. Para ellos, la guerra era un enfrentamiento (que se incrementaría en la década de los 30), entre un autoritarismo anti-democrático y las ideas progresistas de la Revolución francesa y el socialismo. Con gran abundancia de francófilos, especialmente dentro del círculo de asesores personales de política exterior del Rey y algunos expertos diplomáticos en el Ministerio de Asuntos Exteriores, los liberales ganaron gran influencia durante los años alrededor de la Primera Gran Guerra. Esta influencia sería de gran importancia durante los años de la República, cuando importantes avances en la burocracia ministerial fueron logrados los que, a su vez, serían rápidamente desmantelados después del triunfo de la sedición franquista⁶.

El apoyo al bando liderado por Prusia, en cambio, se nutría de los sectores militares y militaristas, la Iglesia Católica, la aristocracia terrateniente y sectores de la burocracia. Internamente, estos sectores favorecían un régimen monárquico y autoritario de gobierno. Externamente, se caracterizaban por un “irredentismo integrista” que buscaba recrear un Imperio español. Las imposibilidades prácticas, sin embargo, empujaron a la mayoría de los integrantes de este grupo a conformarse con una neutralidad, si bien hay documentación que demuestra contactos activos entre intelectuales y diplomáticos de este sector con agentes prusianos para evitar a cualquier costo que España entrara en la guerra a

⁶ Ver J.W. Cortada (ed.), *Spain in the Twentieth Century*, *op.cit.*, especialmente los capítulos por G.B. Bledsoe y C.R. Halstead, que cubren los periodos de 1898 a 1978.

favor de los aliados. Intentos por parte del Conde Romanones, un conocido francófilo, por precipitar la entrada de España en la guerra en el bando aliado, terminaron por causar su renuncia, abrumado por acusaciones en su contra por los grupos pro-alemanes. España vería el término de la Primera Guerra Mundial enmarcada en una estricta neutralidad. Y si bien la rivalidad entre “liberales” e “imperiales” en la gestión de la política exterior empezó aceleradamente a entremezclarse cada vez más con factores de política interna, no podría categóricamente afirmarse que las fronteras estuvieran, ni lo estarían en el futuro, claramente delimitadas. De hecho, ya en los albores del establecimiento de la Liga de las Naciones y estimulados por su creación, ambos bandos afinaban sus metas, con miras a la adopción de programas ideológicos que incluyeran tanto aspectos internos como externos, los que se expresarían en los grandes conglomerados políticos que polarizaron al país en los años treinta y que culminaron con la guerra civil. La dicotomía “liberal”-“imperial” que parecía tan importante en los años finales del siglo XIX y primeras décadas del XX ya se mostraba como irrelevante en los años posteriores a la Primera Guerra. Un “progresismo nacionalista” (esto es, posiciones liberales pero al mismo tiempo pro-tercer mundistas, anti-británicas y anti-norteamericanas) coexistiendo con otras variedades de liberalismo más clásico (parlamentaristas, pro-franceses y pro-británicas) no fue totalmente desconocido en los albores del siglo, principalmente, como se ha visto, por la influencia de las derrotas militares de España en el Caribe. En el bando “imperial”, tampoco era difícil encontrar contradicciones similares. Tales confusiones comenzaron a hacerse más improbables con el advenimiento de la Liga de las Naciones: los que estaban en su favor representaban las tradiciones humanistas, seculares, republicanas y democráticas de un sector importante de la sociedad española, con raíces en la filosofía liberal francesa, británica y, en alguna menor medida, española y norteamericana. Aquéllos en su contra, representaban la “otra voz” de España: clerical, autoritaria, militarista y anti-democrática. La dimensión internacionalizante de la Liga de las Naciones ayudó a precisar las definiciones ideológico-políticas en política exterior y a decantar la influencia de diversas fuentes. En la década de los años 20, la lucha por la influencia de “liberales” e “imperiales” da lugar a una cada vez más conflictiva dicotomía: los “latinoamericanistas” y los “africanistas”.

Africa y Latinoamérica: Viejas rivalidades recreadas

Los esfuerzos por consolidar el control español sobre áreas del norte de África, especialmente en 1920 y 1921, ofrecieron a los “imperiales” una buena oportunidad para consolidar su influencia. Con Alfonso XIII como líder, este grupo buscaba ansiosamente reivindicar el prestigio y el sentido de honor nacional españoles, deteriorados en los conflictos de Cuba y Puerto Rico. Por otra lado, América Latina ofreció a los liberales una plataforma de política exterior que aparecía como sensata y posible: los intereses naturales de España en esa área eran incuestionables. Las aspiraciones hegemónicas de los “africanistas”, sin embargo, sufrieron reveses importantes en derrotas en los campos de batalla en Marruecos, provocando encendidos debates públicos sobre la conveniencia y oportunidad de proseguir políticas de consolidación imperial cuando no se contaba con los medios necesarios para implementarlas. En el seno de influyentes grupos liberales, las derrotas en Marruecos constituían prueba fehaciente de que España, como lo habían afirmado los liberales de fines de siglo, no tenía destino reivindicando viejos sueños imperialistas. Sólo una España asentada en la Liga de las Naciones, humanista, republicana y secular, donde

la idea del progreso social y económico internos marchara asociada con una política exterior solidaria y no-intervencionista, podría integrarse con éxito en una familia moderna de naciones libres y soberanas.

De Primo de Rivera a Franco: el eclipse liberal, el renacimiento nacionalista-imperial y el desafío neutralista en política exterior

El golpe de estado que instaló a Primo de Rivera en el poder, sirvió para consolidar la creciente influencia de los sectores nacionalista-imperiales en política exterior. Como expresión de realidades tanto internas como externas, este sector se benefició de las vicisitudes de la política de los años 20 y 30, cuando Europa se encaminaba a la conflagración polarizada que incluiría el acceso al poder de Mussolini e Hitler, la guerra civil española y el triunfo de Franco, las guerras imperialistas italianas y alemanas, y la emergencia de regímenes neo-fascistas en Hungría, Rumania y los mini-estados títeres en los Balcanes, culminando con la guerra misma y la ocupación de Europa por los nazis.

Comenzando con el gobierno de Primo de Rivera (y con una interrupción temporal durante la República), la política exterior española empieza a caracterizarse por una marcada tendencia nacionalista e imperial, con una fuerte retórica agresiva, si bien en líneas generales es el neutralismo el signo predominante. Es contradictorio y paradójico que, la política exterior de Primo de Rivera busca al mismo tiempo utilizar las simpatías francófilas y pro-Liga de las Naciones de los sectores liberales que aún conservan cierta influencia, parapetados como cuadros técnicos y asesores en la maquinaria de diseño y ejecución de política exterior.

Se anhela así legitimar al nuevo régimen español, juzgado con desconfianza por algunos países europeos y latinoamericanos, especialmente Francia, el Reino Unido, Estados Unidos y México, este último todavía ensimismado en sus aún recientes convicciones revolucionarias. La panacea de la estabilidad política ofrecida por el autoritarismo en el poder se presentaba, con éxito relativo, a la comunidad internacional. Primo de Rivera incluso apoya una reestructuración modernizante del Ministerio de Asuntos Exteriores, que sería puesta a buen uso con la inyección de cuadros nuevos, aparentemente “técnicos”, pero en muchos casos miembros activos de organizaciones de extrema derecha, neo-fascistas y monárquicas. Hacia el fin de los años 20, el Ministerio había experimentado su primera reorganización modernizante de cierta relevancia, y la plantilla funcionaria se había incrementado considerablemente.

La renuncia de Primo de Rivera en 1930 precipita una mini-crisis en Asuntos Exteriores, y fortifica nuevamente las tendencias neutralistas. El general Dámaso Berenguer llega a la Presidencia del Gobierno rodeado de una reputación de hombre en mal estado de salud, carente de energía e indeciso, lo que facilita importantes cambios de énfasis en política exterior por su Ministro de Asuntos Exteriores, el Duque de Alba, quien es generalmente considerado como uno de los más prominentes “anglófilos”. Los aspectos sobresalientes de su programa muestran una combinación de pragmatismo, liberalismo y nacionalismo tradicional, tales como la continuación de una política de pactos bilaterales de arbitraje y cooperación, apoyo a la Liga de las Naciones en un sentido amplio, actitud abierta frente a proposiciones francesas hacia la unidad europea, respaldo a la idea de unidad con Latinoamérica, protección irrestricta de intereses españoles en Marruecos y Tán-ger, y no-alineamiento o neutralidad en grandes problemas europeos.

La era republicana registra una retirada parcial y estratégica de los sectores más recalcitrantemente nacionalistas, imperiales y/o autoritarios en política exterior y, consecuentemente, una consolidación relativa de los sectores liberales. La política exterior durante los años republicanos es un reflejo fiel de su política interna, ofreciendo un campo abierto a los cuadros diplomáticos y de asesoría con simpatías republicanas, para el diseño y ejecución de una política exterior anti-fascista. Sucesivos gobiernos republicanos logran, con dificultades, integrar a personalidades intelectuales liberales y de izquierda a la estructura de Asuntos Exteriores. Muchos de éstos serían víctimas de las redadas anti-republicanas durante el franquismo, pero algunos lograrían sobrevivir, acabando por constituirse con el tiempo en la base del fenómeno que permitiría al franquismo, con o en contra de su voluntad, articular una política exterior con rasgos independientes. A través de estos remanentes heredados de la República, más ciertos cuadros técnico-diplomáticos con sentido profesional y el rol indiscutible de algunos ministros de Asuntos Exteriores, esta estructura desempeñaría una función altamente paradójica durante gran parte del período franquista, facilitando, como en muy pocas otras áreas de la transición española, un puente fácil entre el autoritarismo y la democracia en el campo de la política exterior. El signo central de este fenómeno sería un “neutralismo progresista” en política exterior que alinearía a España, si bien muchas veces sólo retóricamente, con posiciones anti-norteamericanas, anti-británicas y tercer mundistas. Sus fuentes principales podrían ubicarse en una simbiosis histórica de aspectos de la filosofía liberal clásica (con influencia intelectual, si bien no política, franco-inglesa), un nacionalismo progresista y desarrollista basado en aspectos del falangismo corporativo y, sobre todo a contar desde la década de los 60, conceptos ideológicos de la nueva izquierda tercer-mundista y anti-imperialista. El factor que unió tan contradictorias posiciones fue un pragmatismo con sentido de oportunidad, facilitado por la actitud de Francisco Franco, cuya obsesión con la represión interna lo llevó a tolerar y, en algunos casos, a estimular, una política exterior que continuamente irritó a los poderes europeos y a los Estados Unidos, proveyendo una válvula de escape para las frustraciones tanto de sectores nacionalistas como tecnocráticos y modernizantes en el Ministerio de Asuntos Exteriores.

La transición y consolidación democráticas: el triunfo de la modernidad

Los cambios en la sociedad española, que comenzaron a hacerse sentir con más vigor en los años 60, acarrearón también cambios significativos en el área de las relaciones exteriores. Lentamente, la modernización interna, las aperturas políticas tímidas pero reales, los debates en la Iglesia Católica y el Concilio Vaticano II, el surgimiento de una oposición real de centro e izquierda, coadyuvan a solidificar tendencias modernizantes en Asuntos Exteriores⁷. Durante la era franquista, las principales fuentes con influencia en el diseño y gestación de política exterior podrían definirse en los términos siguientes:

⁷ Ver P. Preston, *The Triumph of Democracy in Spain*, Methuen, Londres, 1986. Hay aspectos de interés en relación al juego de grupos de presión e instituciones durante la transición. También útiles en este sentido son los trabajos de J. Armero, *Política Exterior de España en Democracia*, Espasa-Calpe, Madrid, 1989; y A. Tobias, “The International Context of Democratic Transition”, en G. Pridham (ed.), *The New Mediterranean Democracies: Regime Transition in Spain and Portugal*, (West European Politics, Vol. 7. April 1984, No. 2, pp. 158-71). Este último trabajo es una excelente discusión del rol de la alianza occidental en la creación de un “marco de estabilidad” y “con-

1. En sus inicios, una política exterior fuertemente “ideológica”, anti-aliada, generalmente pro-Eje. La principal influencia política e intelectual viene de Ramón Serrano y Suñer, cuyas simpatías por el nazismo eran evidentes. Este período se caracteriza por una fuerte retórica neo-fascista, anti-liberal y anti-parlamentaria, e incluye una marcada presencia de sectores integristas católicos, monárquico-autoritarios y totalitarios. Asuntos Exteriores, como el resto de la sociedad española heredada de la República, ha sido purgado sistemáticamente de elementos “subversivos”. Cuadros diplomáticos y asesores sospechosos de simpatías con el régimen republicano han sido despedidos, y muchos de éstos se encuentran ya en el exilio o en prisión. En 1942 y 1943, la ideologización extrema de los inicios comienza a reemplazarse por un cierto pragmatismo.
2. El entusiasmo de Serrano y Suñer por Alemania e Italia (especialmente la primera) provoca problemas con los sectores más pragmáticos o realistas del franquismo, cuando planes masivos para una ofensiva aliada empiezan a conocerse a fines de 1942. La influencia intelectual y política de los sectores ultra-nacionalistas, integristas y neo-fascistas en política exterior disminuye en la misma medida que su prestancia y legitimidad en otras áreas de la política empiezan a ser cuestionadas. Francisco Gómez Jordana reemplaza a Serrano y Suñer, y no obstante que es un político igualmente considerado ultra-nacionalista, su actitud hacia los aliados es reconocida como generalmente más abierta. La diplomacia agresivamente ideológica de Serrano y Suñer es reemplazada por una diplomacia menos vociferante, menos ideológica y más pragmática. Los rasgos de cruzada de la etapa anterior son abandonados.
3. El nombramiento de F. de Lequerica para reemplazara a Gómez Jordana, consolida la evolución de la política exterior española hacia posiciones más equilibradas. Se busca ahora un rol para España en la post-guerra. Es necesario, por lo tanto, alejarse del pasado reciente si se quiere evitar el aislamiento del régimen de Franco.
4. Desde el término de la guerra y virtualmente hasta la muerte de Franco en 1975, el proceso evolutivo en el área de política exterior consolida la influencia de fuentes modernizantes y tecnocráticas. Los años que van desde 1945 a 1975 permiten el desarrollo y crecimiento de una burocracia diplomática que bajo sucesivos ministros, implementa políticas externas que no siempre son consubstanciales a las políticas internas. Esto permite a España apoyar y llevar a cabo una política exterior generalmente “independiente” de los Estados Unidos, si bien este aspecto no debe ser exagerado. Ejemplos de esta independencia, entre otros, son las posiciones españolas frente al conflicto del Oriente Medio, el problema cubano, y la crisis chileno-norteamericana durante el gobierno de la Unidad Popular, pero existen variados asuntos internacionales en que signos de cierta equidistancia, e incluso antagonismo, a los designios del gobierno de Washington, eran indudables por parte del gobierno de Madrid.

La etapa de transición dentro del franquismo, que finaliza con la coronación de Juan Carlos, registra por lo tanto un incremento gradual de la influencia de lo que podrían lla-

tinuidad” durante la transición, haciendo de la modernización de la cultura política e instituciones españolas una posibilidad real.

marse “fuentes modernizantes” o “fuentes tecnocráticas”. Los grupos que adquieren importancia en política exterior en este período incluyen al Opus Dei, la clase empresarial pro-europea y, en una medida difícil de precisar pero igualmente innegable, sectores académicos-intelectuales con vinculaciones políticas al socialismo, en especial pero no exclusivamente al entonces Partido Socialista Popular (PSP). Tampoco habrá que desestimar el peso ideológico de grupos católicos avanzados de diversas persuasiones, ni por supuesto la contribución de sectores franquistas no-tradicionales.

Pero si bien los conceptos y/o ideologías son importantes en el contexto de la política exterior, el rol de las personalidades no debe tampoco ser ignorado. Especialmente las administraciones de Castiella, López Bravo y Areilza imprimieron un sello personal a la política exterior española durante sus períodos en el cargo. Más tarde, Oreja, Morán y Fernández Ordóñez tendrían igualmente una influencia personal considerable. En el caso de Morán, no hay duda de que su rol en la formación de una diplomacia altamente especializada, equidistante del franquismo clásico, independiente y contestataria de Estados Unidos, comenzó mucho antes de su nombramiento como Ministro de Asuntos Exteriores bajo el gobierno socialista, efectivamente cuando él y otros funcionarios en el Palacio de Santa Cruz, pugnaban por diseñar una alternativa al sistema represivo interno.

El advenimiento de la democracia precipita el surgimiento de nuevos asuntos de importancia en política exterior. Ya en los inicios de la transición, con Arias Navarro y Suárez, la dimensión europea se destaca como marchando mano a mano con los cambios internos. La integración en Europa es vista por sectores importantes de la sociedad española como casi un requisito simultáneo a una consolidación democrática efectiva. El dilema de pertenencia a la OTAN comienza con más ambigüedad (por la oposición de comunistas y socialistas), pero las necesidades de una política de adaptación a la idea de Europa terminan por definir este problema casi de consuno con el de Europa. El cambio socialista sobre la OTAN es tal vez el punto culminante en el camino español hacia Europa⁸.

Al mismo tiempo, el proceso de consolidación democrática ha permitido debates más abiertos sobre las prioridades de la política exterior. Y si bien se puede hablar, como en otras esferas de la política, de flujos y reflujos, es evidente que un examen de la situación presente permite adelantar algunas opiniones sobre el peso relativo de las diversas fuentes intelectuales, ideológicas y/o políticas en el diseño y ejecución de la política exterior española.

En primer lugar, la influencia de pensamiento “liberal-modernista” ha ganado preeminencia sobre fuentes “nacional-tercer-mundistas”. El carácter crecientemente “atlántico” de los intereses españoles ha desplazado a posiciones secundarias sus preocupaciones más tradicionales en el Tercer Mundo, incluida América Latina.

Seguidamente, la “vocación europea” de España no ha sido nunca tan categórica, lo que no se contradice con las estrechas relaciones con los Estados Unidos, las que para Feli-

⁸ Ver B. Pollack y G. Hunter, *The Paradox of Spanish Foreign Policy*, *op.cit.* También útiles son A. Gooch, “A Surrealistic Referendum: Spain and Nato”, en *Government and Opposition*, Vol. 21, No. 3, 1986; J.M. Arija, “Los Españoles y la OTAN”, en *Ideas para la Democracia*, No. 1, Madrid, 1984; P. Preston y D. Smyth, *Spain, the EEC and Nato*, Routledge and Kegan Paul, Londres, 1984; A. Viñas, “Política Económica y Política de Defensa”, *Sistema*, No. 56, Septiembre, 1983; y E. Barbe, “La Región Mediterránea (I) El Flanco Sur de la OTAN”, en *Afers Internacionals*, Centro De Informació i Documentació Internacionals a Barcelona, primavera de 1984. Esta último trabajo aporta una discusión de gran relevancia sobre la importancia estratégica de España.

pe González, son las mejores de la historia. Esta falta de contradicción es reflejo del carácter esencialmente “occidental” de la nueva alienación española en el sistema internacional.

Por último, y como resumen final, puede aventurarse que en la casi eterna dicotomía “tradicción-modernidad”, el centro de tantos años de Historia de España, son los modernizadores los que, como nunca, han consolidado su poder relativo en política exterior. Es difícil concebir hoy que incluso una victoria electoral de la derecha pueda cambiar la política exterior “moderna” implementada por el PSOE. Es de suponer que en este caso habrá cambios de énfasis pero no cambios de contenido real, si bien la actitud de un gobierno del Partido Popular sobre problemas específicos podría expresarse en un estilo diferente⁹.

A final de cuentas, el grado de acierto o error de la premisa anterior probaría o no la existencia en la España de hoy, de una política exterior “de Estado”, en cuyo diseño y ejecución jugarían un rol determinante los cuadros tecnocráticos y modernizantes del Palacio de Santa Cruz. Esta posibilidad, a su vez, supondría la existencia de un grado importante de autonomía en política exterior, relegando las influencias políticas de turno a un plano secundario. Una pregunta pertinente es, por supuesto, en qué medida es deseable una autonomía en política exterior (como algunos buscan para la política monetaria en Europa), factor que inevitablemente permitiría a funcionarios no elegidos, sin responsabilidad soberana, poseer importantes parcelas de poder. El desarrollo tecnocrático y la pérdida de la dimensión ideológica podrán ser vistos por algunos como signo de modernidad, pero estos no deberían ser sustitutos del ejercicio de la soberanía popular a través de opciones ideológicas y de políticas claras, en las que modelos alternativos de sociedad puedan ser libremente elegidos por los ciudadanos. La política exterior es, después de todo, parte integrante de estas opciones, una entre las muchas que constituyen en su conjunto las políticas del Estado.

⁹ Es difícil precisar hasta que punto puede ya hablarse de “una política exterior de Estado” en España. Un artículo seminal sobre algunos aspectos burocrático-administrativos en el diseño y ejecución de la política exterior, es el de Antonio Remiro Brotons, “El Poder del Estado”, en *Documentación Administrativa*, 205, Julio-Septiembre, 1985. El mismo autor ofrece una excelente detallada elaboración del rol institucional del estado en política exterior, *La Acción Exterior del Estado*, Tecnos, Madrid, 1984.