

La política latinoamericana de España en el siglo XX

Lorenzo Delgado Gómez-Escalonilla

Instituto de Historia. CSIC

En el umbral del siglo XXI, las noticias que aparecen en la prensa española sobre las relaciones con América Latina tienen a menudo un fuerte contenido económico. No es de extrañar, dado que aquella región se había convertido, a finales de la centuria anterior, en el destino prioritario de los flujos de capital españoles. Nuestro país representaba el segundo inversor en la región, por detrás tan sólo de Estados Unidos. En los últimos dos años, esa tendencia se ha visto alterada por el fin del proceso de privatizaciones de los países latinoamericanos y de sus grandes proyectos financieros y de infraestructuras, por la crisis de Argentina, por los efectos de los atentados del 11 de septiembre y la desaceleración de la inversión mundial. Pero aunque se observen síntomas de repliegue, la presencia empresarial española en la región sigue siendo muy importante en sectores estratégicos, como las telecomunicaciones, la energía y la banca.

Cuando se mira hacia atrás, con la perspectiva de todo un siglo, no deja de resultar paradójico el estado actual de las relaciones entre España y América Latina. Es más, puede que el calificativo correcto para la actual situación sea el de sorprendente. A comienzos de la pasada centuria no eran los capitales y las empresas españolas los que cruzaban el océano, si bien el tráfico existente entre ambas orillas era también muy intenso. Se trataba entonces de una nutrida corriente de emigrantes españoles, que partían en busca de las oportunidades de fortuna y movilidad social que no encontraban en su país. Poco parecía tener que ofrecer la anquilosada ex metrópoli a las pujantes repúblicas americanas, más allá de su fuerza de trabajo.

Durante mucho tiempo la imagen estereotipada del español en América estuvo cercana al personaje de Manolito, el tacaño y algo simple aprendiz de tendero de las lúcidas y ácidas viñetas de *Mafalda*, realizadas por Quino. Avanzada la segunda mitad del siglo, también afloró otro arquetipo, asociado con la cultura latinoamericana de izquierdas, el exiliado español, insumiso portavoz de la aspiración a un futuro más justo y democrático. Hoy en día, la visión del español que comienza a popularizarse en el imaginario colectivo está más próxima al empresario que busca ampliar a toda costa su volumen de negocios y su capital, algo así como el capitalista voraz y especulativo que sirve de señuelo en la divertida película argentina *Nueve reinas*. En suma, en el devenir del siglo xx hemos pasado de emigrantes sin recursos a empresarios sin escrúpulos, con un perfil esporádico de rebeldes con causa.

La distancia recorrida entre el punto de partida y el de llegada a lo largo de esos cien años no es pues pequeña. Sin embargo, ésta es un área de la proyección internacional del país donde se tiene a veces la sensación de que se avanza poco y con lentitud, donde parecen darse cita con extrema facilidad las manifestaciones retóricas y ampulosas que suenan a disco rayado. Si se habla de Europa o de Estados Unidos nos lo tomamos en serio porque en tales escenarios parece jugarse nuestro destino, pero si el sujeto es América Latina nos aflora el rictus del escepticismo. He aquí otro curioso fenómeno. Máxime en la hora en que los actores económicos españoles se han implicado tan directamente en la evolución de aquella región, y cuando las relaciones de toda índole con la zona (cooperación al desarrollo, turismo, colaboración en empresas culturales, vínculos políticos, emigración, etc.) han adquirido una densidad como posiblemente no existía desde el inicio de las independencias americanas.

Resulta incuestionable que los intereses económicos españoles tienen su anclaje fundamental en el marco europeo. Tampoco caben muchas dudas sobre nuestro compromiso estratégico, subordinado a la hegemonía militar norteamericana, lo que ni constituye una novedad ni nos diferencia apenas de un buen número de países de nuestro entorno geográfico inmediato. Ahora bien, si esas dos dimensiones polarizan el grueso de la atención internacional española, ¿qué lugar le corresponde a América Latina en el horizonte exterior de nuestro país? La respuesta a esa pregunta escapa al objetivo de este artículo, e incluso tal labor de prospectiva quizás tenga sumidos en una cierta

perplejidad a los especialistas en ese tipo de análisis. Los tiempos que corren no favorecen pronunciamientos tan rotundos y optimistas como los que se hacían hace tan sólo una década. Aquí se aspira tan sólo a trazar una panorámica histórica de la política exterior hacia la región en el siglo pasado.

Una interpretación ponderada de esa trayectoria se enfrenta con un serio obstáculo: el desconocimiento existente todavía hoy sobre bastantes facetas de las relaciones entre España y las repúblicas americanas durante aquel período. No deja de ser plausible que una de las causas del escepticismo a que nos referíamos previamente tenga que ver con esa ignorancia. Más allá de lugares comunes y tópicos al uso, sabemos poco de mucho y mucho de poco. Hasta el presente la investigación ha sido escasamente sistemática, se ha concentrado en algunos temas y ha obviado muchos otros. Por poner sólo un ejemplo, los estudios sobre la emigración entre finales del siglo xix y principios del xx han aportado notables resultados, pero desconocemos cómo se sentaron las bases de la expansión económica española en aquella región en la estela del desarrollismo de los años sesenta y setenta.

Así pues, la panorámica que ofrecemos seguidamente no deja de ser provisional y sujeta a que posteriores investigaciones la completen y la revisen. Por otro lado, al hablar de política exterior es obvio que introducimos también una clara limitación sobre lo que sería el escenario mucho más amplio de las relaciones internacionales. La perspectiva adoptada es la del Estado español, sus objetivos básicos e intervenciones más destacadas. Ello no significa que estén completamente ausentes de nuestra óptica fenómenos como la emigración, las relaciones culturales, el exilio, los intereses económicos, etc. Ni que obviemos la eventual repercusión que pudieron despertar al otro lado del Atlántico las iniciativas españolas. Todas esas cuestiones influyeron en la elaboración o ejecución de la política exterior, y en tal sentido aparecerán reflejadas en estas páginas.

Algunas reflexiones sobre el *superyó* americano y su papel instrumental

Varios siglos de una relación como la que mantuvo la monarquía española con sus dominios americanos dejan huella, aquí y allá. El

traumático proceso de independencia, sólo concluido tras la derrota española en Cuba en 1898, también provocó secuelas significativas. y las sigue produciendo. En ambas orillas del océano, cuando los medios de comunicación aluden a retos o problemas actuales de las relaciones suelen aparecer las referencias históricas, al margen de su cambiante utilidad política en cada momento. Sea como fuere, la reacción del otro rara vez deja indiferente. Con fina ironía lo retrataba Vargas Llosa hace unos años, al hablar del malestar causado entre la opinión pública peruana por la devolución de un grupo de turistas de aquel país decidida por el gobierno español:

«¿Por qué, a éstos, la severidad de las autoridades de inmigración holandesas, francesas o luxemburguesas les importa una higa y, en cambio, los llena de furor y espanto la de las españolas? Porque, en el fondo de su corazón, todos creen que a España sí tienen un *derecho* a entrar, un derecho a exigir ser admitidos, un derecho moral e histórico, inquebrantable y antiquísimo, que debe prevalecer sobre cualquier otra consideración de coyuntura y que ninguna autoridad contemporánea española puede venir ahora a revocar» 1.

Atracción o rechazo, depende, pero casi siempre aderezados por una proximidad que está por encima de las contingencias políticas. Esto nos sirve para introducir una de las claves que, en nuestra opinión, han condicionado durante mucho tiempo la política exterior hacia América Latina: la convicción de que aquella región constituía una prolongación en el mundo de la identidad nacional española, una especie de superyó. Terreno peliagudo éste de las identidades, difícil de desentrañar muchas veces en sus mecanismos de inclusión/exclusión, pero cuyos efectos no dejan de ser apreciables en el campo de las representaciones colectivas. Cualquiera que haya tenido ocasión y paciencia para adentrarse en la documentación y testimonios de los protagonistas españoles habrá podido observar que la región era considerada con frecuencia como una caja de resonancia. En muy diversas manifestaciones: espacio de influencia, mercado laboral, refugio político, vivero de aliados internacionales, zona de inversión, etc. La dimensión americana siempre ha estado presente, en todo el espectro de sus fuerzas políticas, cuando desde España se ha planteado o diseñado su papel en el mundo. ¿Acaso es concebible de otro modo?

1 VARGAS LLOSA, M.: «Cabezazos con la Madre Patria», *El País*, 26 de enero de 1992, p. 11.

En la base de esa consideración cabría situar dos elementos que han dado continuidad a los vínculos seculares establecidos: la herencia cultural y la aportación demográfica. La historia compartida ha transmitido valores sociales, creencias religiosas y algo sin duda vital, una misma lengua. Puede que todo ello no baste para configurar una comunidad cultural que actúe como fermento de una integración supranacional, como se ha pretendido recurrentemente. Pero, en cualquier caso, proporciona un sedimento de afinidad que imprime carácter a las relaciones con la zona. Algo que se ha visto reforzado por el aflujo y presencia constante de españoles y sus descendientes al otro lado del Atlántico. Conquistadores y colonizadores, emigrantes, exiliados, la corriente humana ha sido casi permanente, ha revitalizado en sus múltiples variantes el conocimiento mutuo, las influencias respectivas, se ha convertido en un vehículo privilegiado de comunicación.

No debe sorprendernos por lo tanto la peculiar inquietud española por exportar hacia la zona sus modelos o proyectos políticos y sociales. Ni que las analogías o diferencias de régimen político, aunque no se considerasen determinantes, hayan tenido su reflejo sobre los discursos de proximidad o lejanía respecto a los valores compartidos, las posibilidades de cooperación presentes o las expectativas de futuro. También son apreciables los efectos de esa afinidad en la mayor receptividad que han encontrado en la zona los sucesos ocurridos en la ex metrópoli. En fin, es evidente que si América Latina se ha convertido en un terreno preferente de la inversión y la capacidad expansiva de la economía española ha sido debido a una serie de factores, donde se entrecruzan la oportunidad económica y política, pero ¿por qué no se han aplicado criterios similares a otros casos de países de Europa oriental o Asia, que presentaban un potencial de crecimiento equivalente?

Hay una segunda clave sobre la que conviene detenerse antes de adentrarnos en la descripción histórica. América Latina ha sido durante el siglo xx un campo alternativo de la política exterior española, no un eje prioritario como Europa o Estados Unidos, pero sí un área sensible. Dicho en otros términos, se ha tratado de un elemento de apoyo o de un área cuya representación se ha aspirado a ejercer para incrementar la valoración internacional de España².

² Hay que señalar, por otro lado, que esa característica no ha sido exclusiva de la política exterior española. También Francia ha actuado de una forma similar

Esa *relación especial* ha servido como baza de negociación para potenciar la capacidad de maniobra de la política exterior española, en los foros internacionales o frente a las grandes potencias. Así ocurrió en la Sociedad de Naciones a lo largo de las décadas iniciales del siglo y más tarde en la Organización de las Naciones Unidas; ante los países del Eje en los primeros compases de la Segunda Guerra Mundial; respecto a los Estados Unidos después de la firma de los pactos de 1953, o ante la Comunidad Económica Europea a partir de los años sesenta. La elaboración de la política americanista ha estado, pues, ligada a las variaciones del contexto internacional, incluso cabe reseñar que la iniciativa en este ámbito no correspondió originalmente al Estado.

En efecto, a principios de siglo el protagonismo del reencuentro con América Latina partió de la sociedad civil. Grupos de intelectuales y emigrantes fueron quienes asumieron la vanguardia de las relaciones. Los primeros dentro de su combate ideológico frente al sistema político de la Restauración, e incorporándolo al debate sobre modernización y tradición que recorría la sociedad española. Los segundos aportando el caudal de contactos y experiencias humanas que volvieron a aproximar a ambos continentes en su sustrato más popular. La reflexión y la intervención de unos y otros suministró el arsenal de argumentos y medidas que los poderes públicos aplicaron con desigual empeño y fortuna en los años siguientes.

La definición de una política americanista por parte de los centros de poder comenzó en los años veinte, con alguna antelación al establecimiento de la dictadura del general Primo de Rivera, aunque se consolidó en aquel período y durante la II República. En ambos intervalos se compartieron algunos objetivos y medios de acción, aunque desde presupuestos ideológicos diferentes. Los vaivenes políticos de aquella época motivaron que las medidas tomadas carecieran de continuidad y eficacia. La guerra civil ocasionó una dolorosa fractura en la sociedad española, amplificada por su repercusión en América y por la posterior presencia de núcleos de exiliados.

Pese a todo, la adecuación de los proyectos de vinculación con la zona a los requerimientos de la política estatal se consolidó durante el franquismo. Es cierto que fue entonces cuando esa dimensión

en este terreno a lo largo del siglo xx. Vid. los trabajos reunidos en el estudio comparativo *L'Espagne, la France et l'Amérique latine. Politiques culturelles, propagandes et relations internationales, XX^e siècle*, París, L'Harmattan, 2001.

se convirtió en una de las líneas de fuga de un régimen incapaz de lograr la plena aceptación y normalización de sus relaciones internacionales, en lo que se ha dado en llamar una política de sustitución. Pero también lo es que fue entonces cuando se puso en práctica por primera vez una política americanista digna de tal nombre. ¿Condicionada por los intereses de la dictadura franquista? Desde luego, si bien conviene no olvidar que ese régimen constituyó la legalidad vigente durante el período más dilatado del siglo xx español. En cualquier caso, una de las consecuencias de la intervención oficial durante aquella época fue que los contactos extraestatales quedaron relegados a un segundo plano.

Tras el retorno de la democracia a España se mantuvo inicialmente la primacía de las relaciones interestatales, tendencia que iría modificándose para dejar paso a una intensificación de las relaciones desarrolladas por otros agentes. La aproximación entre las sociedades de ambos lados del Atlántico tejió otros intereses, no necesariamente ligados a los de la política exterior. La densidad de los contactos se ha visto potenciada desde entonces a través de canales tan diversos como los programas de cooperación al desarrollo, la instalación de empresas españolas en el continente americano o la llegada creciente de emigrantes latinoamericanos a España.

Hacia un redescubrimiento de América

El fin de la presencia colonial española en América dio paso a una revisión de las relaciones mutuas. En lo sucesivo España dejó de ser *el otro* en el imaginario colectivo latinoamericano, pasando a ocupar ese papel la nueva potencia continental: Estados Unidos. La hispanofobia que había recorrido aquellas repúblicas durante el siglo XIX, como un mecanismo de afirmación en negativo, fue reemplazada por una emergente yanquifobia. En el transcurso de las primeras décadas del siglo xx iban a multiplicarse en América Latina los alegatos a favor de una reformulación de la relación con España.

La reivindicación del legado español encontró un número creciente de partidarios, que lo consideraban un elemento constitutivo de la identidad nacional, en contraste con un pasado reciente en que se había renegado precisamente de ese ascendiente. La apelación al pasado buscaba en ocasiones marcar distancias respecto a la arro-

lladora pujanza norteamericana, y en otras, servía para tomar posiciones ante un presente agitado por profundas transformaciones económicas y sociales. Mecanismo de respuesta, pues, frente a las mutaciones que provocaban la modernización de las fuerzas productivas y el creciente cosmopolitismo de la población latinoamericana. De cualquier forma, ese reencuentro con la *esencia hispánica* no solía llevar aparejada una identificación con la España coetánea, a la que se veía como un país atrasado y con escasa proyección de futuro ³.

Desde España también se replanteaba el papel de América, aunque aquí la relectura del pasado tenía implicaciones más directas sobre la búsqueda de soluciones para el presente. Terminada su presencia colonial en América y Extremo Oriente, los intereses políticos y económicos de España se decantaban inexorablemente hacia Europa. Las potencias de aquel continente todavía regían los destinos del mundo, y el desafío de incorporar a España al tren de la modernidad pasaba por la *europaización* del país. Tal opción, sin embargo, suponía en buena medida la aceptación de una posición secundaria en la periferia del centro, como había demostrado recientemente la crisis ultramarina. Por ello, revitalizar la dimensión americana se concebía como una manera de insuflar nuevos bríos a la necesaria regeneración nacional, al tiempo que un medio de reforzar el escaso peso internacional de España. Intelectuales y emigrantes fueron los principales actores de una nueva visión de América en el imaginario colectivo español ⁴.

Intelectuales de cuño liberal, muchos de ellos ligados a la Institución Libre de Enseñanza, se convirtieron en los artífices de un rearme moral de la sociedad que pretendía acabar con el sistema oligárquico de la Restauración, dando lugar a una profunda reforma

³ Sobre la evolución de las imágenes respectivas, *vid.* MALAMUD, C.: «El espejo quebrado: la imagen de España en América de la Independencia a la transición democrática», *Revista de Occidente*, núm. 131 (1992), pp. 180-198; QUIJADA, M.: «Latinos y anglosajones. El 98 en el fin de siglo sudamericano», *Hispania*, LVII/2, núm. 196 (1997), pp. 589-609, Y los trabajos reunidos en las obras: *La formación de la imagen de América en España. 1898-1989*, Madrid, OEI, 1992; *La imagen de España en América, 1898-1931*, Sevilla, Escuela de Estudios Hispano-Americanos-CSIC, 1994, y *Cultura e identidad nacional*, México, FCE, 1994.

⁴ Un comentario más detallado en DELGADO GÓMEZ-ESCALONILLA, L.: «América como estímulo: regeneración nacional y tierra de oportunidades», en *España e Italia en la Europa contemporánea: desde finales del siglo XIX a las dictaduras*, Madrid, CSIC, 2002, pp. 455-475.

del país que, en expresión de la época, hiciese posible su *regeneración*. Para lograrlo, la referencia estaba en la sincronía con Europa, o más exactamente con las naciones más poderosas y avanzadas del continente. Ponerse a su altura en la promoción educativa, en el progreso científico, en el desarrollo económico, en la apertura política, etc., era la fórmula defendida para construir un país moderno, culto, tolerante y dinámico.

Si la europeización era la piedra de toque, ¿qué lugar ocupaba América en el horizonte de ese movimiento reformista? Pues constituía un acicate para la renovación interior, incorporaba una pieza clave en la formación de una nueva conciencia cívica que sirviera de estímulo para la modernización. América tenía un valor inapreciable para el ejercicio de reconstrucción de la memoria que permitiese a la comunidad una identificación positiva orientada hacia el futuro. La lucha contra la leyenda negra, la defensa de la colonización española, resultaban trascendentales en ese ajuste de cuentas con el pasado que diese elementos de optimismo para afrontar la construcción de una nación moderna. También proporcionaba un terreno donde encontrar afinidades en el proceso reformista, un espacio donde amplificar la regeneración interior dándole un alcance supranacional. Con su concurso podía aspirarse a un futuro menos limitado, pues América aportaba un sobrevalor exterior indispensable para obtener un mayor protagonismo internacional. Así interpretada, la dimensión americana traducía la apuesta por un nacionalismo prospectivo, orientado hacia el futuro pero sin renunciar al pasado. En tal diseño, además, los intelectuales aparecían como la vanguardia del proceso de convergencia, a ellos les correspondía el papel estelar de formadores de opinión, de arquitectos del reencuentro ⁵.

En paralelo a esa corriente intelectual también afloró otra de orientación más conservadora, que valoraba igualmente tal dimensión como un elemento fundamental para la recuperación nacional, pero difería en los factores destinados a servir de cimiento comunitario. Tradición frente a modernidad, catolicismo frente a liberalismo, tales

⁵ MAINER, J. C.: «Un capítulo regeneracionista: el hispanoamericanismo (1892-1923)», en *Ideología y sociedad en la España contemporánea. Por un análisis del franquismo*, Madrid, Edicusa, 1977, pp. 149-203, y especialmente, NIÑO RODRÍGUEZ, A.: «Hispanoamericanismo, regeneración y defensa del prestigio nacional (1898-1931)», en *España/América Latina: un siglo de políticas culturales*, Madrid, AIETI/Síntesis-OEI, 1993, pp. 15-48.

eran dos de sus principales señas de diferenciación. América se identificaba con la grandeza histórica, con la misión religiosa de España en el mundo, con la añoranza de un pasado de resonancias míticas que encubría un presente mediocre. En este caso, exponía más bien un nacionalismo retrospectivo, que encaraba el futuro mirando hacia atrás con nostalgia e incapacidad para asimilar los retos del presente, y que acabó sirviendo de soporte a las formulaciones sobre la Hispanidad que adquirieron resonancia desde los años treinta ⁶.

Así expuesto, puede dar la impresión de que se trataba de dos corrientes de pensamiento claramente definidas y divergentes. Sería erróneo. En realidad, durante el primer tercio del siglo existió una cierta variedad de registros, como hubo, asimismo, iniciativas y empresas en las que colaboraron quienes defendían el reencuentro con América con unos u otros argumentos. Pero todo ello no debe ocultar que bajo esa relativa multiplicidad se amparaban proyectos nacionales e internacionales distintos, como la evolución política española se encargó de poner de relieve ⁷.

Las reflexiones de los intelectuales llegaban a los sectores más formados e influyentes de la sociedad, alcanzando un eco que se tradujo en la adopción de algunas medidas por parte de los poderes públicos, como veremos más adelante. Sin embargo, no dejaban de ser circuitos de difusión minoritarios. También lo eran los establecidos por las casas editoriales o los artistas para la venta de sus obras, aunque cobrasen un creciente relieve en aquellas décadas. Para muchos otros españoles, los más, el principal cauce de información sobre América fueron los emigrantes. El caudal migratorio, las actividades de los españoles asentados al otro lado del Atlántico, se

⁶ EGIDO LEÓN, M. A.: «La Hispanidad en el pensamiento reaccionario español de los años treinta», *Hispania*, núm. 184 (1993), pp. 651-673.

⁷ Además de las obras citadas previamente es útil la consulta a este respecto de PIKE, F. B.: *Hispanismo, 1898-1936. Spanish conservatives and liberals and their relations with Spanish America*, Notre Dame-Indiana, University of Notre Dame Press, 1971; HALPERÍN DONGUI, T.: «España e Hispanoamérica: miradas a través del Atlántico», en *El espejo de la historia. Problemas argentinos y perspectivas latinoamericanas*, Buenos Aires, Ed. Sudamericana, 1987, pp. 65-110; NIÑO RODRÍGUEZ, A.: «L'expansion culturelle espagnole en Amérique hispanique (1898-1936)», *Relations internationales*, núm. 50 (1987), pp. 197-213; SEPÚLVEDA, I.: *Comunidad cultural e hispano-americanismo*, Madrid, UNED, 1994; TABANERA, N.: «El horizonte americano en el imaginario español, 1898-1930», *Estudios Interdisciplinarios de América Latina y el Caribe*, vol. 8/2 (1997), pp. 67-87.

convirtieron en un potente factor de concienciación de su sociedad de origen sobre los nexos que la unían con las repúblicas americanas.

El fenómeno migratorio afectó a varios millones de españoles, muchos de los cuales acabaron quedándose en sus lugares de acogida. Aunque se prolongó desde las décadas finales del siglo xix hasta los años treinta del siglo xx, su auge se dio en las dos primeras décadas de esta última centuria⁸. Argentina y Cuba, y en menor medida Brasil y Uruguay, constituyeron los puntos de destino más importantes⁹. El impulso migratorio, considerado en la época como un grave problema social por la pérdida de población laboral que acarrea, estuvo estrechamente asociado con la mayor libertad de movimientos y la expansión económica que se vivieron a principios de siglo. Las expectativas de cambio, la voluntad de mejorar las expectativas vitales de quienes emprendían ese camino, chocaban con una situación en su país de origen donde las barreras sociales y la estructura laboral eran mucho más rígidas y las perspectivas de movilidad más reducidas. América aparecía ante sus ojos como la tierra de las oportunidades, un lugar donde mejorar económi-

⁸ Los estudios sobre la emigración han sido los más fecundos en los últimos años. Como trabajos de conjunto nos remitimos a VIVES, P.; VEGA, P., YOYAMBURU, J. (eds.): *Historia General de la Emigración Española a Iberoamérica*, 2 vols., Madrid, Quinto Centenario-Historia 16, 1992; YÁÑEZ GALLARDO, C.: *La emigración española a América (siglos XIX y XX). Dimensión y características cuantitativas*, Colombres, Júcar-Fundación Archivo de Indianos, 1994; SÁNCHEZ ALONSO, B.: *Las causas de la emigración española, 1880-1930*, Madrid, Alianza, 1995, y PALAZÓN FERRANDO, S.: *Capital humano español y desarrollo latinoamericano. Evolución, causas y características del flujo migratorio (1882-1990)*, Alicante, Institut de Cultura Juan Gil-Albert, 1995.

⁹ Entre los numerosos trabajos dedicados al tema pueden destacarse: SÁNCHEZ ALBORNOZ, N. (comp.): *Españoles hacia América. La emigración en masa, 1880-1930*, Madrid, Alianza, 1988; NARANJO OROVIO, C. (comp.): «Hacer la América: un sueño continuado (la emigración española a América Latina en los siglos xix y xx)», en *Arbor*, núm. 536-537 (1990); GÓNZALEZ MARTÍNEZ, E.: *Café e inmigración. Los españoles en São Paulo, 1880-1930*, Madrid, CEDEAL, 1990; SÁNCHEZ ALONSO, B.: *La inmigración española en Argentina. Siglos XIX y XX*, Colombres, Júcar-Fundación Archivo de Indianos, 1992; MALUQUER DE MOTES, J.: *Nación e inmigración. Los españoles en Cuba (siglos XIX y XX)*, Colombres, Júcar-Fundación Archivo de Indianos, 1992; MOYA, J. C.: *Cousins and Strangers. Spanish Immigrants in Buenos Aires, 1850-1930*, Berkeley-Los Angeles, University of California Press, 1998; GÓNZALEZ BERNALDO, P., y DEVOTO, F. (coords.): «Exils et migrations ibériques vers l'Amérique latine», en *Exils et migrations ibériques au xXeSlécle*, núm. 5 (1998); FERNÁNDEZ, A. E., y MOYA, J. C. (eds.): *La inmigración española en la Argentina*, Buenos Aires, Biblos, 1999, y NÚÑEZ SEIXAS, X. (ed.): *La Calicia Austral. La inmigración gallega en la Argentina*, Buenos Aires, Biblos, 2001.

camente, adquirir una cultura y una formación que facilitasen el ascenso social. América y progreso iban de la par en la mentalidad colectiva española de aquellos años. No en vano se acuñó la expresión «*hacer la América*» como sinónimo de lograr fortuna, y la figura del indiano adquirió categoría de mito popular.

Las colonias de emigrantes empezaron a consolidarse y a demandar una mayor atención al tiempo que los intelectuales insistían sobre la necesidad de recuperar la dimensión americana de España. Para las capas altas de aquéllas, la revalorización de la herencia hispana suponía un medio de incrementar su prestigio en las sociedades de acogida, una palanca para favorecer la cohesión del colectivo inmigrante y para reforzar su control sobre el mismo. Para la gran mayoría de los españoles emigrantes, la reivindicación de su procedencia representaba un elemento de autoestima en unas sociedades que a menudo les hacían de menos. Un refugio de afirmación para compensar sus problemas de adaptación y sus dificultades para salir adelante. Esa reivindicación de las señas de origen, por otro lado, a menudo presentaba connotaciones regionales antes que nacionales, como atestiguan el nutrido número de asociaciones gallegas, catalanas, etc., que se constituyeron por la geografía americana.

En definitiva, la sociedad civil se adelantó a la iniciativa oficial en el estrechamiento de los lazos transatlánticos. Las manifestaciones de esa conducta fueron muy diversas: los viajes a América de los profesores Rafael Altamira y Adolfo Posada; el fomento de los intercambios intelectuales por parte del Museo Pedagógico Nacional o de la Junta para Ampliación de Estudios¹⁰; la colaboración emprendida entre esta última y las Instituciones Culturales Españolas fundadas en la región por iniciativa de los emigrantes, en 1914 en Argentina y en los años siguientes en Uruguay, Cuba y México; la instauración de un Instituto de Filología en la Universidad de Buenos Aires; las actividades promovidas por los medios de negocios catalanes agrupados en torno a la Casa de América en Barcelona, que patrocinó la I Asamblea de Sociedades y Corporaciones Americanistas; junto a la aportación de otras organizaciones de distinta naturaleza, entre las que podría destacarse a la Unión Iberoamericana, que participó en la organización del I Congreso Social y Económico Hispano-

¹⁰ FORMENTÍN IBÁÑEZ, J., y VILLEGAS SANZ, M. J.: *Relaciones culturales entre España y América: la Junta para Ampliación de Estudios (1907-1936)*, Madrid, Mapfre, 1992.

americano celebrado en 1900 y editó la revista americanista más emblemática de aquel período.

La intervención del Estado se demoró hasta que la Primera Guerra Mundial incrementó la receptividad de las esferas gubernamentales, gracias a las expectativas comerciales y políticas que parecían abrirse como consecuencia del conflicto bélico. Los resultados, no obstante, distaron de ser espectaculares: en 1917 se creó en Argentina la primera embajada española en la región; al año siguiente se proclamó fiesta nacional la fecha del 12 de octubre; entre 1921 y 1923 se promovieron una serie de reuniones destinadas a estrechar los vínculos con la zona, tales como el Congreso Postal Hispanoamericano, el I Congreso de las Juventudes Hispanoamericanas, el Congreso Nacional del Comercio en Ultramar, etc. La proyección hacia América también fue un factor clave en la génesis de la política cultural exterior, con el establecimiento de la Oficina de Relaciones Culturales en el ministerio de Estado.

Para entonces ya había quedado perfilado un programa mínimo para mejorar las relaciones con aquel área geográfica, elaborado por grupos ajenos al poder, pero que iba a servir de referencia para la actuación del Estado en este ámbito. Su implicación, sin embargo, discurrió de forma pausada y discontinua, dado que los intereses vitales de la política exterior se visualizaban en la región del Mediterráneo occidental y la zona del Estrecho de Gibraltar. Sus principales líneas de acción venían determinadas por el entendimiento conjunto con Francia y Gran Bretaña, la atención preferente a la frontera meridional y la neutralidad en los problemas continentales europeos. América quedaba fuera de esos ejes internacionales.

Prestigio, cooperación, conflicto diferido: alternativas políticas españolas y su reflejo sobre la dimensión americana

La implantación de la dictadura del general Primo de Rivera no significó, inicialmente, ningún cambio apreciable respecto a las inercias anteriores. No obstante, tras la resolución del problema marroquí, la política exterior asumió un carácter más decidido, planteando reivindicaciones como la incorporación de Tánger o la concesión de un puesto permanente en el Consejo de la Sociedad de

Naciones. En la estela de esa búsqueda de un mayor protagonismo internacional también se emprendió, desde finales de 1925, una política oficial más activa hacia América Latina.

Las iniciativas tomadas en esta dirección tuvieron más contenido formal que impacto práctico. Se hicieron cambios en la estructura del ministerio de Estado, creándose por primera vez una sección dedicada al análisis y seguimiento de las relaciones con América. Se incrementó la representación diplomática y consular española en la región, estableciéndose otras dos embajadas en Chile (1927) y Cuba (1930). Se fundó una Junta de Relaciones Culturales, integrada también en el aparato diplomático, encargada de promover la aproximación hispanoamericana. Se nombró embajador en Buenos Aires a Ramiro de Maeztu, uno de los pocos intelectuales de relieve que apoyaron a la dictadura. En fin, se intentó configurar un bloque hispanoamericano en la Sociedad de Naciones, articulado en torno a España. Mayor alcance inmediato tuvieron otras actuaciones, como la mejora de las comunicaciones navieras o la instalación del servicio telegráfico directo, del radiotelegráfico y del correo aéreo con los principales países del otro lado del Atlántico.

En su conjunto, las medidas aplicadas para afianzar las relaciones con América Latina estuvieron acompañadas de un considerable despliegue propagandístico, encontrando un notable eco en la publicística de la época. A ello contribuyeron otros acontecimientos, como la primera travesía aérea del Atlántico Sur realizada por el Plus Ultra, la construcción de la Ciudad Universitaria de Madrid, concebida como un futuro enclave cultural hispanoamericano, o la celebración de la Exposición Iberoamericana de Sevilla en 1929. Al concluir aquel período, el Estado había comenzado a implicarse definitivamente en la elaboración de una política exterior hacia la región. Sus frutos todavía eran modestos y sus insuficiencias evidentes, en parte por la necesidad de tiempo para que cuajaran algunas de las iniciativas emprendidas, en parte porque su desarrollo en aquellos años había estado demasiado condicionado por los anhelos de prestigio del régimen en el plano nacional e internacional!!.

11 MARTÍNEZ DE VELASCO, Á.: «Política exterior del gobierno Primo de Rivera con Iberoamérica», *Revista de Indias*, núm. 149-150 (1977), pp. 788-798, Y SUEIRO SEOANE, S.: «Retórica y realidades del "Hispanoamericanismo" en la dictadura de Primo de Rivera», *Mélanges de la Casa de Velázquez*, vol. XXVIII-3 (1992), pp. 143-159.

La II República trató en sus primeros compases de reconducir la política americanista, dejando a un lado los resabios de superioridad y las manifestaciones retóricas asociadas con la etapa precedente. Se deseaba configurar un marco de relaciones asentado sobre el respeto mutuo y la estricta igualdad de trato, poniendo el acento en el fortalecimiento de los nexos de afinidad y en la aplicación del principio de *neutralidad fraternal* ante los litigios interamericanos. De hecho, cuando estallaron algunos conflictos entre países americanos, los representantes españoles fueron requeridos para que desplegaran su gestión conciliadora y pacificadora en el seno de la Sociedad de Naciones. Simultáneamente, otra de las primeras medidas adoptadas por el régimen republicano en 1931 fue dotarse de una embajada en México, con quien se estrecharían las relaciones durante aquel período, a la que siguió unos años después la embajada en Brasil (1934) ¹².

Por otro lado, conscientes de la debilidad comercial y financiera del país, pero convencidos de la existencia de una comunidad cultural hispanoamericana, cimentaron su política sobre la cooperación en este ámbito. No en vano eran los herederos de la corriente liberal de principios de siglo, que veía en América un estímulo para la regeneración nacional y la recuperación del protagonismo internacional. Antes de concluir 1931 se fundó, vinculado a la Universidad de Sevilla, un Centro de Estudios de Historia de América. Algo más tarde, en respuesta a los debates parlamentarios suscitados sobre el tema, se acometió el diseño de un «Plan de Actuación Cultural en Hispanoamérica», cuya responsabilidad correspondió a la Junta de Relaciones Culturales del ministerio de Estado. Además, se aprobó dotar a esa línea de acción de un crédito extraordinario de un millón de pesetas que tuvo su reflejo en el presupuesto de 1933.

La idea original consistía en llegar a un acuerdo internacional de colaboración en el terreno de la cultura, perfilado mediante la organización de una serie de conferencias periódicas con participación de representantes de las repúblicas americanas, que incluso podía plasmarse en la creación de una institución supranacional hispánica. Se trataba de obtener el concurso latinoamericano en esa empresa, con la convicción de que la propia dinámica del proceso engendraría

¹² Una visión de conjunto sobre el período en TABANERA, N.: *Ilusiones y desencuentros. La acción diplomática republicana en Hispanoamérica (1931-1939)*, Madrid, CEDEAL, 1996.

consecuencias políticas. Empero, a la hora de proceder a la elaboración del proyecto, las divergencias entre los miembros de la Junta retrasaron su materialización. Finalmente, las líneas maestras de acción quedaron definidas en la segunda mitad de 1933, mezclando actividades dirigidas a potenciar el americanismo científico y el intercambio intelectual, con otras relacionadas con la cultura popular y destinadas a un público más amplio ¹³.

La ejecución de ese plan cultural se vio alterada por los vaivenes políticos del período, al igual que ocurriría con otro plan de política americanista preparado en el ministerio de Estado, aunque con dosis mucho menores de realismo que aquél, y que debía desarrollarse de forma paralela. A la postre, las realizaciones estuvieron lejos de las ilusiones que habían despertado. Se formó una Sección Hispanoamericana en el Centro de Estudios Históricos, que llevó a cabo una intensa labor de investigación y edición en su corta existencia, además de publicar la revista *Tierra Firme*. También se organizaron y enviaron a América Latina siete bibliotecas de cultura superior y once bibliotecas populares. Otras propuestas, como la creación de Institutos de Cultura española, de Institutos de Segunda Enseñanza para los emigrantes, o de museos itinerantes con reproducciones de obras clásicas y de otros productos de la cultura popular, nunca llegaron a ver la luz. No corrió mucha mejor suerte un nuevo intento de promover la convergencia hispanoamericana en la Sociedad de Naciones, en una coyuntura en que los países del otro lado del Atlántico desconfiaban cada vez más de la eficacia de la institución ginebrina y se replegaban hacia su espacio continental animados por Estados Unidos.

Pese a todo, el intervalo republicano había permitido un interesante contraste de pareceres entre las distintas concepciones de las relaciones con América que coexistían en España. No todas ellas habían encontrado eco en la política gubernamental, pero sí dispusieron de un clima de libertad de expresión que favoreció su difusión. En aquellos años fue cuando Ramiro de Maeztu formuló en las páginas de *Acción Española* sus postulados sobre una Hispanidad reaccionaria, forjada en torno al sedimento de la catolicidad y la

¹³ Sobre el desarrollo de ese plan cultural, *vid.* NIÑO RODRÍGUEZ, A.: «La II República y la expansión cultural en Hispanoamérica», *Hispania* núm. 181 (1992), pp. 629-653, Y DELGADO GÓMEZ-ESCALONILLA, L.: *Imperio de papel. Acción cultural y política exterior durante el primer franquismo*, Madrid, CSIC, 1992, pp. 56-69.

nostalgia del imperio hispánico. Una construcción que iba a tener notable éxito poco después, pues sus principios conservadores y su evanescencia ideológica encajaron a la perfección con los mutables intereses de la dictadura franquista.

Hasta entonces, la vía atlántica sustentada en un relanzamiento de las relaciones con América Latina siempre había representado una opción secundaria. La II República apostó, al menos en sus inicios, por la diplomacia pacifista y multilateral de la Sociedad de Naciones, sin olvidar que la dimensión mediterráneo-africana continuaba siendo el punto de enlace fundamental de la política exterior española con Europa. Poco después, la guerra civil introdujo nuevas variantes en aquel escenario.

En lo que respecta a su dimensión americana, hay que reconocer que las reacciones que allí se produjeron apenas afectaron al desenvolvimiento de la contienda interna española, más allá del embargo de armas decretado por el gobierno de Estados Unidos y de su política de no intervención, que respaldaron solidariamente la mayor parte de los ejecutivos del subcontinente. Pero ello no quiere decir que desde aquellas repúblicas se asistiera impasible a la combustión de la hoguera española. La guerra civil tuvo una indudable resonancia al otro lado del océano, desigual entre unos países y otros¹⁴. En casi todos ellos acentuó la polarización política al movilizar a la opinión pública, las fuerzas sociales y los partidos, que se vieron impelidos a tomar posición en el combate que se libraba entre democracia y fascismo, o entre orden y revolución, pues de ambas formas se interpretó la contienda. La presencia en algunos países de colonias de emigrantes españoles muy numerosas imprimió un carácter aún más dramático a las conductas asumidas.

La mayor parte de los gobernantes latinoamericanos procuraron distanciarse en la medida de lo posible de los sucesos españoles. Era una manera de prevenir efectos colaterales no deseados, pues lo que allí ocurría era susceptible de extrapolarse a sus propias disputas internas. Salvo México, que apoyó incondicionalmente al gobierno legítimo republicano, y algunas repúblicas centroamericanas que reco-

¹⁴ FALCOFF, M., y PIKE, F. B. (eds.): *The Spanish Civil War, 1936-39. American Hemispheric Perspectives*, Lincoln-Londres, University of Nebraska Press, 1982; QUIJADA, M.; TABANERA, N., y AZCONA, J. M.: «Actitudes ante la Guerra Civil española en las sociedades receptoras», en *Historia General de la Emigración...*, op. cit., vol. 1, pp. 461-556.

nacieron tempranamente a las autoridades del bando sublevado, el resto de los países optaron por actuar con una cierta flexibilidad. Los representantes republicanos continuaron siendo los interlocutores oficiales, a la vez que se mostraba una abierta tolerancia hacia las actividades de sus antagonistas. No en vano en aquella coyuntura prevalecían en América Latina los gobiernos de tendencia conservadora cuando no dictatoriales, que no veían precisamente con buenos ojos la causa republicana. La neutralidad a menudo encubrió posiciones claramente proclives a los insurrectos, con quienes compartían una mayor afinidad ideológica. Además, el grueso de los diplomáticos de carrera españoles en la zona, con buenos contactos entre los estratos dirigentes latinoamericanos, se decantaron por el bando franquista.

Ambos contendientes tuvieron simpatizantes y detractores al otro lado del Atlántico. Para ambos aquella región quedó fuera de sus prioridades bélicas. Pero ambos fueron conscientes de que no podían renunciar a una serie de objetivos: la búsqueda de apoyo o reconocimiento diplomático; la acción propagandística para ganar a la opinión pública y presionar a los gobiernos; junto a los intentos por atraer y controlar a las colonias de emigrantes allí establecidas como elementos de influencia en los distintos países ¹⁵.

En el seno de esas colonias se vivió a veces una guerra civil diferida, sobre todo en los países de mayor asentamiento de emigrantes. En los casos de Argentina, Cuba, Brasil, Venezuela o Uruguay, donde las comunidades españolas alcanzaban un importante volumen o cuya instalación había sido más reciente, la mayoría de sus integrantes que hicieron un pronunciamiento público respaldaron la causa republicana. En otros países donde los núcleos de españoles era más reducidos o donde su presencia era más antigua, con posiciones sociales más consolidadas y mayor sintonía con las oligarquías locales, el grueso de la colonia apoyó al bando rebelde, como ocurrió en México, Chile, Paraguay, los países andinos y centroamericanos ¹⁶.

¹⁵ TABANERA, N.: *Ilusiones y desencuentros...*) *op. cit*) pp. 255-359, Y PARDO SANZ, R. M.: «Hispanoamérica en la política nacionalista, 1936-1939», *Espacio, Tiempo y Forma, Historia Contemporánea*, núm. 5 (1992), pp. 211-238.

¹⁶ Además de las obras citadas, *vid.* POWELL, T. G.: *Mexico and the Spanish Civil War*, Albuquerque, University of New Mexico Press, 1981; NARANJO OROVIO, C.: *Cuba) otro escenario de lucha. La guerra civil y el exilio republicano*, Madrid, CSIC, 1988, y QUILADA, M.: *Aires de República, aires de Cruzada: la guerra civil española en Argentina*, Barcelona, Sendai, 1991.

Desde una óptica más amplia, la causa republicana encontró eco sobre todo entre las capas medias urbanas, los intelectuales y el movimiento obrero organizado. Los soportes de la causa franquista se localizaron en el seno de los sectores oligárquicos y conservadores, terratenientes y grandes comerciantes, cuadros militares, jerarquías eclesiásticas, aparato gubernamental y administrativo. Los primeros contaron con la colaboración de los partidos políticos de izquierda y los sindicatos de clase, los segundos recurrieron a una prolongación del partido unificado creado en la península (la Falange Exterior) para que aglutinase a los diversos focos de apoyo¹⁷. Para ganar esa batalla de la opinión, los dos bandos situaron el epicentro de sus actividades propagandísticas en Argentina, que albergaba con mucho la mayor concentración española del continente y donde se produjo una movilización social más intensa. Si el principal argumento de la campaña republicana fue la lucha por la libertad y la democracia contra el embate del fascismo, en el bando franquista la defensa de los valores reaccionarios se realizó mediante la cobertura de la Hispanidad, simbolizada por la alianza de la cruz y la espada, la fe católica y la tradición imperial.

Aunque la República perdió la guerra, salió triunfante en el combate por las conciencias, el más importante de los librados en suelo americano, logrando el respaldo mayoritario de la opinión pública de aquellas naciones. Sus adversarios franquistas nunca pretendieron nada similar, su acción fue más selectiva pero no menos influyente¹⁸. Es cierto que la mayoría de los gobiernos latinoamericanos sólo le otorgaron su reconocimiento diplomático cuando la guerra civil estaba prácticamente decantada a su favor. También lo es que pese a ello gozaron de una complicidad que les facilitó considerablemente sus acciones, en medida equivalente a las dificultades con que se topaban los representantes republicanos y sus partidarios. El terreno parecía

¹⁷ Sobre las actividades de esta última organización, *vid.* GÓNZALEZ CALLEJA, E.: «El servicio exterior de Falange y la política exterior del primer franquismo: consideraciones previas para su investigación», *Hispania*, núm. 186 (1994), pp. 279-307, YDELGADO GÓMEZ-ESCALONILLA, L.: *Imperio de papel...*, *op. cit.*, pp. 130-156.

¹⁸ *Vid.* GÓNZALEZ CALLEJA, E., Y LIMÓN NEVADO, F.: *La Hispanidad como instrumento de combate. Raza e Imperio en la prensa franquista durante la Guerra Civil española*, Madrid, CSIC, 1988, y GÓNZALEZ CALLEJA, E.: «¿Populismo o captación de élites? Luces y sombras en la estrategia del Servicio Exterior de Falange Española», en *El populismo en España y América*, Madrid, Catriel, 1994, pp. 61-90.

abonado para emprender una política de mayor calado en la región al acabar el conflicto interno.

La política americanista al servicio del régimen franquista

El fin de la guerra civil no deparó, sin embargo, una coyuntura tan favorable como la que esperaba encontrar el bando vencedor en España. Para empezar, hubo de afrontar la desconfianza con que se vivían en América los sucesos europeos, materializada en el proyecto de coordinación interamericana impulsado por Estados Unidos para impedir la propagación de la crisis política del viejo continente. El régimen español suponía una amenaza potencial, bien como punta de lanza de las potencias totalitarias europeas, bien por el efecto de emulación que podía provocar entre las élites conservadoras de la región.

Simultáneamente, la integración del exilio español en el mundo cultural e informativo de los países latinoamericanos fue asociada a una labor de denuncia pública de la dictadura franquista. El compromiso militante del exilio actuó como fermento antifascista, permitió que la propaganda norteamericana calase con mayor facilidad y que tanto el gobierno español como sus acólitos en América fueran incluidos en la dinámica de rechazo al fascismo. Su presencia en aquel continente implicó que la visión de España apareciese fragmentada. Ya no existía un único interlocutor, sino una competencia política que también se reflejaba en dos concepciones divergentes sobre las relaciones con la zona ¹⁹.

¹⁹ Sobre la actividad del exilio en América existe una considerable bibliografía. Para introducirse en la cuestión es recomendable la consulta de FAGEN, P. W.: *Transferrados y ciudadanos. Los republicanos españoles en México*, México, FCE, 1973; ABELLÁN, J. L. (dir.): *El exilio español de 1939*, 6 vols., Madrid, Taurus, 1976, y *El exilio español en México, 1939-1982*, México, FCE, 1982; ABELLÁN, J. L., y MONCLÚS, A. (coords.): *El pensamiento español contemporáneo y la idea de América*, II, *El pensamiento en el exilio*, Barcelona, Anthropos, 1989; LIDA, C. E., y MATE SANZ, J. A.: *El Colegio de México: una hazaña cultural, 1940-1962*, México, El Colegio de México, 1990; SÁNCHEZ ALBORNOZ, N. (comp.): *El destierro español en América: un trasvase cultural*, Madrid, Sociedad Estatal Quinto Centenario-ICI, 1991; CAUDET, F.: *Hipótesis sobre el exilio republicano de 1939*, Madrid, FUE, 1997; LIDA, C. E.: *Inmigración y exilio. Reflexiones sobre el caso español*, México-Madrid, Colegio de México-Siglo XXI, 1997, junto a los artículos sobre el tema incluidos en *La oposición al régimen de Franco. Estado de la cuestión y metodología de la investigación*, 3 vols., Madrid, UNED, 1990.

Pero los nuevos dirigentes españoles estaban demasiado embriagados por su victoria para valorar sosegadamente las condiciones que presentaba la coyuntura internacional en América. Sobrevaloraron sus posibilidades de sacar partido de las afinidades que habían encontrado durante la guerra civil²⁰. El conglomerado político e ideológico del régimen español combinaba ingredientes conservadores, católicos y fascistas, que le hacían aparecer como una respuesta hispánica frente a la amenaza comunista y la declinación de la democracia liberal. Esa amalgama había recibido la adhesión circunstancial de sectores de las élites políticas y sociales, de grupos católicos e intelectuales conservadores de diversos países latinoamericanos.

Las victorias militares de las potencias del Eje espolearon la veta reivindicativa de sus camaradas españoles. Las apetencias territoriales se dirigían hacia el espacio vital africano. La referencia americana servía para equiparar a los fascistas españoles con sus homólogos europeos, mediante un elemento político de índole subjetiva: la nostalgia del Imperio perdido, que a veces se traducía en proclamas nítidamente imperialistas y en otras ocasiones quedaba diluida bajo la apelación a la Hispanidad. De una u otra forma, se trataba de una importante baza a rentabilizar en la reorganización de las zonas de influencia mundiales que concebían próxima. Para alentar un relanzamiento de las relaciones con América la proyección cultural aparecía como la vía más asequible²¹.

Se carecía de pujanza económica o de fuertes intereses comerciales con la región. La red diplomática española resultaba insuficiente y poco capacitada. La acción política directa, a través de las organizaciones falangistas allí establecidas, resultaba contraproducente, máxime cuando comenzaban a prohibirse todas las formaciones extranjeras de tendencia fascista. De hecho, poco después de concluir la guerra civil las filiales de la Falange Exterior en Cuba y México habían sido declaradas ilegales. El recurso a la política cultural permitía obviar la debilidad del régimen, a la par que eludir las dificultades perceptibles en la órbita política. Por ese canal podía ejercerse una

²⁰ PARDO SANZ, R. M.: *Con Franco hacia el Imperio. La política española en América Latina* (1939-1945), Madrid, UNED, 1995.

²¹ Un análisis detallado de la política cultural hacia la región durante la coyuntura de la Segunda Guerra Mundial en DELGADO GÓMEZ-ESCALANILLA, L.: *Imperio de papel*, *op. cit.*, pp. 237-392, Y «Entre la Hispanidad beligerante y la Comunidad Hispánica de Naciones (1939-1953)», en *España/América Latina...*, *op. cit.*, pp. 91-136.

irradiación ideológica encubierta y atenta al contexto internacional. Las motivaciones culturales y los intereses políticos se entrelazaron. Las primeras tuvieron un papel instrumental para fomentar los segundos.

Los objetivos eran intentar equipararse en términos simbólicos con las otras potencias fascistas, subir la cotización del régimen en el marco geopolítico europeo-mediterráneo, recuperar un espacio de influencia que se consideraba propio y contrarrestar las actividades antifranquistas que desarrollaban los exiliados en aquellas repúblicas. Para ello, la España franquista recreó la ficción de que podía erigirse en interlocutor entre América Latina y el Nuevo Orden europeo e, incluso, llegó a presentarse como una alternativa o como un factor de erosión del panamericanismo de Estados Unidos. El Consejo de la Hispanidad fue creado en 1940 para servir como plataforma de esa propaganda ideológica y cultural con aspiraciones políticas.

La pretensión de rivalizar con Estados Unidos tuvo un saldo claramente negativo. No sólo no consiguió aumentar la audiencia del franquismo en América, sino que hizo disminuir el núcleo de sus simpatizantes, temerosos muchos de ellos de situarse a contracorriente de las tendencias políticas imperantes o de engrosar las listas negras que empezó a confeccionar la administración estadounidense. Más grave aún: acentuó la imagen totalitaria y antidemocrática del régimen español. La Hispanidad fue etiquetada como una versión de *fascismo criollo*. A la organización falangista se la asimiló con otras formaciones susceptibles de desarrollar una actividad quintacolumnista en la región, hasta el punto de llegar a conceptuarla como el *ejército secreto del Eje en América*. Todo esto formaba parte de la propaganda de guerra, pero colocó a la dictadura franquista en una difícil posición.

Ante el fracaso de la Hispanidad beligerante, la política española fue modificándose gradualmente. A ello contribuyeron la entrada de Estados Unidos en la contienda, con el respaldo casi unánime de los países latinoamericanos, y sobre todo el cambio de signo de la guerra mundial a partir de finales de 1942. Desde mediados de 1943, la política americanista comenzó a aparecer como una manifestación de la neutralidad y la autonomía españolas respecto al Eje, a la vez que pretendía ir limando asperezas con las potencias anglosajonas. Por otro lado, su sintonía en aquellos momentos con Argentina, cuyos dirigentes se desmarcaron de los moldes hemisféricos

de Estados Unidos y mantuvieron la neutralidad, permitió al régimen ir tejiendo una red de intereses comunes que le sería de suma utilidad unos años más tarde ²².

Los ejes del cambio de política consistieron en identificar a la España franquista con los valores del Siglo de Oro, el pasado imperial y la tradición católica; hacer de esa asociación entre la España franquista y el catolicismo una señal de diferenciación respecto a otros regímenes totalitarios, y por último, imprimir a la defensa de la catolicidad una orientación anticomunista. La síntesis de esos tres componentes, tradición, catolicismo y anticomunismo, serviría para reivindicar la especificidad del régimen frente a los movimientos fascistas, y para atraer a los emigrantes españoles y a los católicos americanos. La difusión de esa nueva orientación se realizaría mediante una política de propaganda cultural. El americanismo, impregnado de catolicismo militante y anticomunista, se convirtió poco después en una de las bazas de la dictadura para sortear las secuelas del desenlace bélico.

Al concluir el conflicto se desencadenó una fuerte campaña de reprobación internacional contra el régimen. Algunas de las iniciativas antifranquistas más beligerantes procedían de América Latina. En aquella zona radicaba el epicentro de los esfuerzos del exilio, que dieron lugar a una progresiva reconstitución en México de las instituciones políticas republicanas. Varias naciones latinoamericanas rompieron poco después sus relaciones diplomáticas con el gobierno franquista, incluso planeó sobre éste la amenaza de un frente común en su contra. Las sanciones diplomáticas impuestas al régimen en la Asamblea General de la ONU de fines de 1946 contaron con el aval de la mayoría de los Estados latinoamericanos. Para entonces, nueve de ellos no tenían representante acreditado en Madrid y otros siete habían suspendido sus relaciones diplomáticas con España. Sólo tres países se negaron a secundar la condena internacional: Argentina, El Salvador y la República Dominicana.

En Europa, las perspectivas del franquismo se presagiaban sombrías. Estados Unidos también mostraba aún un claro deseo de desembarazarse de aquel incómodo vestigio del pasado fascista. Pese a las dificultades que se habían encontrado en el marco latinoamericano, muy pronto irían apreciándose síntomas de mayor comprensión y

²² GONZÁLEZ DE OLEAGA, M.: *El doble juego de la Hispanidad. España y la Argentina durante la Segunda Guerra Mundial*, Madrid, UNED, 2001.

aceptación que en otros escenarios internacionales. Para ganar adeptos al otro lado del Atlántico se intensificó la política de propaganda cultural perfilada con anterioridad, dotándola de un mayor volumen de recursos económicos. El otro pilar de esa estrategia fue confiar su aplicación a los sectores católicos, que llegaron a convertirse en una diplomacia paralela.

El Instituto de Cultura Hispánica, que reemplazó en 1945 al desacreditado Consejo de la Hispanidad, iba a ser el organismo planificador y ejecutor de aquella política. Su actuación le convirtió en un privilegiado canal de sociabilidad y propaganda en las relaciones con América Latina²³. La gama de iniciativas que desplegó fue muy variada: un plan de invitaciones para que acudieran a España periodistas, profesores universitarios y personalidades políticas y religiosas latinoamericanas, más otro de desplazamientos a América de profesores españoles; la redacción de informes periódicos sobre la situación política en la región; la creación de centros universitarios (Cátedra Ramiro de Maeztu, Colegios Mayores Nuestra Señora de Guadalupe y Hernán Cortés), y la colaboración con el americanismo académico (CSIC, Universidades); la edición de varias colecciones de libros y de revistas (*Mundo Hispánico*, *Cuadernos Hispanoamericanos*...); la organización de una biblioteca y una hemeroteca hispánicas; la concesión de becas a estudiantes y sacerdotes latinoamericanos, junto a la organización de cursos para estudiantes norteamericanos; el establecimiento de premios anuales a libros, artículos y películas cinematográficas; la realización de congresos sobre diversas materias, unida a la promoción de organismos de enlace gestados en su transcurso²⁴; la celebración de exposiciones culturales y de las bienales de arte desde 1951²⁵; la subvención a compañías de teatro y grupos

²³ DELGADO GÓMEZ-ESCALONILLA, L.: *Diplomacia franquista y política cultural hacia Iberoamérica*, 1939-1953, Madrid, CSIC, 1988, y ESCUDERO, M. A.: *El Instituto de Cultura Hispánica*, Madrid, Mapfre, 1994.

²⁴ El abanico de materias incluyó: educación; historia; relaciones intelectuales; seguridad social; Derecho internacional; organizaciones femeninas; cuestiones penales y penitenciarias; archivos, bibliotecas y propiedad intelectual; cooperación económica; lengua y literatura, además de una asamblea de Universidades. De sus convocatorias surgieron, entre otros organismos, las Oficinas Iberoamericanas de Historia, de Educación, de Seguridad Social y de Cooperación Intelectual; los Círculos Femeninos Hispanoamericanos; los Institutos Hispano-Lusa-Americanos de Derecho Internacional, Penal y Penitenciario; el Instituto Bibliográfico y Documental Iberoamericano y Filipino, o el Instituto Iberoamericano de Cooperación Económica.

²⁵ CABAÑAS BRAVO, M.: *La política artística del franquismo. El hito de la Bienal Hispano-Americana de Arte*, Madrid, CSIC, 1996.

de los Coros y Danzas para que efectuasen giras por América; la convocatoria de un curso específico para hispanoamericanos de la Escuela Oficial de Periodismo (desde 1951), y la creación de Institutos de Cultura Hispánica en casi todos los países latinoamericanos. Algo más tardía fue también la puesta en marcha de programas de colaboración económica y asistencia técnica.

Esa labor significó la aplicación, por primera vez de forma global y con la continuidad suficiente, de una política cultural hacia América Latina. Los resultados no siempre se correspondieron con las expectativas, pero sí imprimieron un carácter más dinámico y activo a las relaciones con la zona, pese a que los intereses políticos superpuestos a las relaciones culturales redujeron sensiblemente su radio de acción. El sesgo ideológico de sus intervenciones era patente en la elección de los interlocutores latinoamericanos. Sus iniciativas se dirigieron preferentemente hacia sectores restringidos de las capas dirigentes americanas o de las colonias españolas. La paciente labor de contrapropaganda y captación entre círculos políticos de derechas, sectores católicos y grupos sociales conservadores se acompañó de una diplomacia personalista, sustentada en contactos privados, viajes oficiales, invitaciones y concesión de condecoraciones.

La política cultural acreditó su utilidad para afrontar la etapa de ostracismo, aportando dosis de legitimidad exterior. Mostró al franquismo como un baluarte católico y veló sus anteriores simpatías fascistas. Logró agrupar a potenciales aliados y les suministró argumentos para apoyar la rehabilitación del régimen. Colaboró en la eliminación de la condena de la ONU y en la recolección de votos favorables en los organismos internacionales. Lanzó cables hacia Estados Unidos presentando a la dictadura como un aliado contra la infiltración comunista en el subcontinente americano. Procuró separar a las colonias de emigrantes de los núcleos de la oposición exiliada. Al mismo tiempo, sirvió como producto de consumo interno, al transmitir a la opinión pública española un sucedáneo de acción exterior y una imagen manipulada de reconocimiento fuera de las fronteras nacionales, en los momentos más duros del aislamiento internacional. El Instituto de Cultura Hispánica fue el principal protagonista de esa estrategia.

Al éxito de la misma cooperaron sin duda otros factores, particularmente el afianzamiento de la guerra fría, cuyos efectos se dejaron sentir en el continente americano desde 1947 con el avance

de gobiernos conservadores y autoritarios. El régimen español no descuidó esa baza, situando en puestos claves a algunos de sus mejores valores diplomáticos (Areilza en la Argentina de Perón, Castiella en el Perú de Odría, o Aznar en la República Dominicana de Trujillo). Además, buena parte de las legaciones en la zona fueron elevadas al rango de embajadas, para testimoniar el relieve que se les concedía desde España. En aquel contexto, el gobierno argentino se convirtió en un inapreciable aliado y valedor del régimen en diversos foros internacionales e interamericanos, que prestó además una ayuda económica vital en graves momentos de desabastecimiento alimenticio y de materias primas ²⁶.

A mediados de los años cincuenta el régimen franquista había superado la fase álgida de su marginación exterior, como demostraban los pactos militares firmados con Estados Unidos y su paulatina integración en una serie de organismos internacionales. Fue entonces cuando se lanzó la idea de articular a todos los países hispánicos en un proyecto común ²⁷. La rehabilitación internacional del franquismo le permitió formular su particular interpretación de los procesos de regionalización que se desarrollaban en el mundo (Mercado Común Europeo, Organización Panamericana, Liga Árabe, etc.). La progresiva conformación de una Comunidad Hispánica de Naciones era presentada como el remedio para no quedar a expuestos a la debilidad nacional en un mundo de bloques regionales. En realidad, el único país que estaba fuera de tales agrupamientos era España, que por esa vía trataba de compensar su marginación europea y la dependencia asumida con respecto a Estados Unidos.

Bajo el pretexto de la regionalización y de sentar las bases de la Comunidad Hispánica, se buscó una acción coordinada con los países latinoamericanos en la ONU, la UNESCO y otros organismos internacionales, cimentada en torno a cuestiones como la defensa

²⁶ REIN, R: *La salvación de una dictadura. Alianza Franco-Perón, 1946-1955*, Madrid, CSFC, 1995.

²⁷ Una muestra del optimismo con que el régimen encaraba sus relaciones con la zona en aquellos momentos fue la publicación del folleto *El Instituto de Cultura Hispánica al servicio de Iberoamérica*, Madrid, Cultura Hispánica, 1953. Análisis más pormenorizados de la política exterior con la región desde esa fecha en ENRICE, S.: *Historia diplomática entre España e Iberoamérica en el contexto de las relaciones internacionales (1955-1985)*, Madrid, Cultura Hispánica, 1989, y GONZÁLEZ CALLEJA, E., Y PARDO SANZ, R M.: «De la solidaridad ideológica a la cooperación interesada (1953-1975)»>>, en *España/América Latina...*, op. cit., pp. 137-180.

del castellano y de los valores católicos. También se procuró colaborar con organismos regionales como la CEPAL y la OEA, y participar en sus programas de asistencia técnica. Asimismo, se esbozaron proyectos para constituir una unión de pagos, un mercado regional y otras medidas tendentes a configurar un espacio económico iberoamericano, avanzándose entre tanto en la negociación de acuerdos comerciales. Al tiempo, se firmaron textos jurídicos sobre la doble nacionalidad, convenios migratorios y de seguridad social, o tratados más amplios de paz y amistad.

En el terreno cultural también se promocionó la conclusión de acuerdos, mientras el Instituto de Cultura Hispánica proseguía con sus programas en materia de becas, cursos, conferencias, congresos e intercambios de profesores. Junto a ello, se otorgó una especial atención a la formación de cuadros latinoamericanos: profesionales (médicos, abogados, ingenieros, etc.), universitarios, sindicales, religiosos y de los medios de comunicación. La instrucción profesional, técnica y científica, unida a los contactos personales e institucionales derivados de la misma, eran un medio para mantener el contenido político de la acción cultural.

No obstante, todas esas actividades presentaban una acusada limitación: sólo funcionaban en un sentido, de España hacia América Latina. Las diversas modalidades de formación se realizaban íntegramente en centros españoles, sin que hubiese después una continuidad sobre el terreno al carecerse de infraestructura en la zona. Los Institutos de Cultura Hispánica allí establecidos eran inoperantes. Por otro lado, aunque se atenuaron las referencias católicas y anti-comunistas, en beneficio de postulados más técnicos, la posición social y las simpatías ideológicas continuaban teniendo una gran importancia a la hora de seleccionar a los candidatos.

En los años sesenta se intentó mitigar la carga ideológica, asumir una mayor autonomía respecto a Estados Unidos en cuestiones continentales, e incrementar la colaboración económica. El cambio político experimentado en la región, con la desaparición de varios regímenes autoritarios que mantenían cordiales relaciones con su homólogo franquista, favoreció esa tendencia. Fruto de ello fue la actitud de no injerencia ante la revolución cubana, o el aumento de las visitas al continente de dirigentes españoles para intensificar los intercambios comerciales y fomentar las inversiones. El mensaje ahora era menos Siglo de Oro y más cooperación económica, técnica y

científica, con el objetivo de ampliar su radio de audiencia a los sectores ilustrados de las clases medias.

También por entonces se lanzó la fórmula de Comunidad Atlántica, en una nueva tentativa de presentar al régimen español como posible puente entre Europa y América. La hipótesis de partida estaba sustentada en la necesidad de favorecer el desarrollo económico latinoamericano como antídoto para frenar el comunismo en la región. España podía ser un interlocutor privilegiado en ese proceso, al estar ligada por intereses diversos a los tres vértices del mismo: Europa (vínculos económicos), Estados Unidos (vínculos estratégicos) y América Latina (vínculos culturales). El proyecto no llegó a cuajar. Ninguna de las partes implicadas consideraba que España reuniese condiciones para desempeñar ese papel de intermediación.

De cualquier forma, la apertura tecnocrática de los gobiernos españoles de la época impulsó la integración en Europa. América Latina quedó una vez más como pieza complementaria de la política exterior, ya fuera ante las dilaciones de la Comunidad Económica Europea para admitir a España en su seno, ya como elemento para reforzar la limitada capacidad de negociación del régimen frente a Estados Unidos en su vano intento de reequilibrar las concesiones realizadas en 1953. Europa occidental y Estados Unidos eran los polos de referencia básicos. El proyecto comunitario entre países hispánicos se mantenía como baza de segundo orden, como una salida de emergencia que permitía amortiguar ante la opinión pública interior los desaires que se producían en los dos ejes principales de sus relaciones internacionales.

En el tramo final del franquismo resurgieron en América Latina los regímenes autoritarios. España les ofrecía un modelo de desarrollo económico sin cambio político. Las inversiones españolas registraron un sensible crecimiento, hubo más facilidades comerciales y una mejora en las líneas de comunicación con la región. El porcentaje de las exportaciones se había duplicado entre 1960 y 1966 (pasando del 8,5 al 17 por 100), aunque su volumen decreció posteriormente, sobre todo desde la firma en 1970 del Acuerdo Preferencial con la Comunidad Europea²⁸. La oferta de cursos de capacitación profesional y técnica dirigidos a especialistas latinoamericanos aumentó,

²⁸ Vid. ERICE, F. S. de: «Las inversiones directas españolas en Iberoamérica», y Rurz LIGERO, A.: «Las relaciones económicas y comerciales con Iberoamérica», ambos en *Información Comercial Española*, núm. 538-539 (1978).

abarcando materias como el desarrollo agrícola, la preparación sanitaria, la planificación económica, etc. La celebración en Madrid de la I Conferencia Iberoamericana de Ministros de Planificación y Desarrollo, en 1973, vino a escenificar el nuevo sesgo que tomaban las relaciones con la zona²⁹. Sin embargo, ese año estalló la crisis energética, que ensombreció las expectativas suscitadas por aquel foro.

La mayor proyección hacia el otro lado del Atlántico estuvo respaldada por un despliegue informativo a cargo de programas de Radio Nacional de España y de Televisión Española. En la política cultural dominó una línea de continuidad, sobre bases ya relativamente consolidadas³⁰. Según cifras oficiales, en los años setenta había unos 12.000 estudiantes latinoamericanos en España, mientras en 1946 no llegaban al centenar. Pero la unilateralidad española seguía siendo una constante, en lugar de favorecer una dinámica de intercambio con aquellos países.

Los dirigentes españoles mantenían la ficción de actuar como ex metrópoli aglutinadora del antiguo espacio colonial. La voluntad de forjar un remedo de la *Commonwealth* o la *Union Française* planeaba sobre sus optimistas apreciaciones, aunque, sin apostar firmemente por tal empresa ni otorgarle recursos acordes con tamañas aspiraciones. En lugar de preocuparse por diseñar una verdadera política de cooperación al desarrollo, se estaba más pendiente de la influencia que podía obtenerse en América a través de los cuadros formados en España. Sin embargo, la impregnación de la sociedad civil latinoamericana fue muy limitada.

La naturaleza política del régimen franquista obstaculizaba, ya de partida, sus oportunidades de adquirir un mayor protagonismo en la región. Impidió su acceso a la Comunidad Económica Europea y la OTAN, organismos vitales para respaldar su crédito internacional ante los países latinoamericanos. Además, hizo inviable una relación que no contemplase de una u otra forma una discriminación ideológica. Por parte del franquismo, pues, su actuación tuvo como destino

²⁹ Más información en *América Latina y España. Bases comunes para el incremento de las relaciones comerciales, financieras y de cooperación técnica*, Madrid, Ediciones Mundo Hispánico, 1969; LÓPEZ-RODÓ, L.: *Testimonio de una política de Estado*, Barcelona, Planeta, 1987, pp. 119 y ss., y *Memorias. Años decisivos*, Barcelona, Plaza & Janés-Cambio 16, 1991, pp. 64-72.

³⁰ *El Instituto de Cultura Hispánica de Madrid*, Madrid, Cultura Hispánica, 1969.

preferente a los sectores que simpatizaban con su sistema político. Por parte también de sus detractores, que se mostraron reacios a colaborar con un régimen dictatorial y antidemocrático³¹.

Cooperación en democracia: el Quinto Centenario como elemento dinamizador

El retorno de la democracia a España en 1975 hizo posible su plena homologación internacional. Primero se normalizaron las relaciones diplomáticas con aquellos países que no se resignaron a dar ese paso mientras perviviese el franquismo, entre ellos México. Algo más de tiempo hizo falta para zanjar dos importantes asignaturas pendientes: en 1981 tuvo lugar el ingreso de España en la OTAN, en 1986 se franqueaba por fin la entrada en la Comunidad Económica Europea. Hasta que no estuvo prácticamente cerrado ese proceso y culminada la integración española en ambos ejes del bloque occidental, las relaciones con América Latina mantuvieron una cierta indefinición sin acabar de superar las herencias del pasado inmediato.

En los primeros gobiernos de Unión de Centro Democrático se acusó en este área un fuerte personalismo por parte de su presidente y del joven monarca. La política exterior española asumió una trayectoria un tanto errática, con guiños hacia los países no alineados, en cuya estela se acarició la idea de exportar el modelo de transición política al ámbito latinoamericano³². La unilateralidad de España en su proyección hacia América continuaba. No obstante, se tomaron una serie de medidas e iniciativas que con el tiempo cristalizarían en una forma diferente de concebir las relaciones con la región³³.

³¹ Una panorámica general de las relaciones con la región durante la dictadura en DELGADO GÓMEZ-ESCALONILLA, L.: «Franchismo, Hispanidad e relazioni con l'America Latina», *Ciornale di Storia Contemporanea*, año II/2 (1999), pp. 144-166.

³² PINOL, J.: «España y Latinoamérica: el período Suárez (1976-1980)», *Ajen Internacionals*, núm. O (1982), pp. 9-39; MUJAL-LEON, E.: «Spain and Latin America: The Quest for Partnership», en WIARDA, H. J. (ed.): *The Iberian-Latin American Connection. Implications for US Foreign Policy* Washington, Westview Press-American Enterprise Institute, 1986, pp. 375-407.

³³ Valoraciones globales sobre las principales líneas de acción en este área tras el restablecimiento de la democracia en España pueden encontrarse en DEL ÁRE. NAL, C.: *La política exterior de España hacia Iberoamérica* Madrid, Editorial Complutense, 1994; GRUGEL, J.: «España y Latinoamérica», en *Las relaciones exteriores*

A principios de 1977 fue creada la Comisión Interministerial de Ayuda al Desarrollo, que en lo sucesivo gestionaría la concesión de los créditos de Fomento al Desarrollo (FAD). A mediados del mismo año el Instituto de Cultura Hispánica iba a convertirse en el Centro Iberoamericano de Cooperación, como una manera de marcar distancias con la anterior dictadura y subrayar el deseo de imprimir una dinámica diferente a su actuación. Dos años después asumía el nombre de Instituto de Cooperación Iberoamericana, que se ha mantenido invariable hasta la actualidad.

Algo más tarde se instituyeron la Comisión Nacional para la Conmemoración del Quinto Centenario del Descubrimiento de América (en 1981) y la Sociedad Estatal para la Ejecución de Programas y Actuaciones Conmemorativas del Quinto Centenario (en 1982), esta última dotada de un capital inicial de 500 millones de pesetas³⁴. También durante 1981 iban a producirse otros hitos en este terreno. El 12 de octubre, día de la Hispanidad, fue declarado fiesta nacional. Se establecieron los Premios Príncipe de Asturias, para reconocer los logros políticos, sociales, artísticos, deportivos, culturales y científicos alcanzados por personas o colectivos iberoamericanos. Por último, Madrid acogió la I Conferencia Iberoamericana de Cooperación Económica, donde se analizó el problema de la deuda externa.

Cuando los dirigentes del Partido Socialista Obrero Español accedieron al poder, en 1982, la democracia española ya avanzaba hacia un replanteamiento de su dimensión americana, aunque sin dotarla todavía de un perfil definido. La culminación de tal proceso tuvo lugar en el transcurso de aquella década y bajo el impulso de los gobiernos socialistas. La iniciativa de la Comunidad Iberoamericana de Naciones se revitalizó desde nuevas bases. Ahora la tradición histórica conservadora era desplazada por la defensa de los principios democráticos, la libertad, el respeto a los derechos humanos, la paz, el desarrollo, la cooperación y la solidaridad. En lugar de modelos,

de la España democrática, Madrid, Alianza, 1995, pp. 189-209, YGONZÁLEZ CALLEJA, E.: «Cooperación en democracia: la ayuda al desarrollo de los gobiernos españoles hacia Latinoamérica, 1976-1992», *Estudios interdisciplinarios de América Latina y el Caribe*, vol. 11/1 (2000), pp. 65-88.

³⁴ Sobre el proceso de creación de comisiones nacionales en los países americanos, *vid.* «Comisiones Iberoamericanas del V Centenario», *América* 92, núm. 1 (1984), pp. 32-37.

pretendía aportarse experiencia política y técnica para impulsar el pluralismo democrático y el despegue económico³⁵.

En consonancia con tales aspiraciones, se desplegó una ofensiva política hacia la región, que asumió diversas facetas. España apoyó activamente los procesos de democratización del sur del continente (Argentina, Chile, Uruguay y Paraguay). Actuó como mediadora en los esfuerzos de pacificación de Centroamérica (acuerdos de Contadora y Esquipulas), y participó en las fuerzas de intermediación desplazadas por la ONU a Nicaragua y El Salvador. Mantuvo una postura de colaboración con Estados Unidos, pero conservando una autonomía de acción que se plasmó en la condena de la intervención norteamericana en Panamá o en el rechazo del bloqueo económico a Cuba. Promovió el respaldo europeo y de las internacionales políticas, socialista y demócrata-cristiana, a los grupos homólogos de los países latinoamericanos. También intentó aumentar la receptividad de la Comunidad Europea hacia los problemas de la zona, ya fuera demandando una actitud más flexible en la renegociación de la deuda exterior, ya promoviendo el incremento de la ayuda comunitaria de cooperación al desarrollo con destino a América Latina. Todo ello se tradujo, en fin, en unas relaciones más fluidas, como testimoniaban los frecuentes viajes oficiales de responsables políticos de ambos lados del Atlántico (reyes de España, presidentes de gobierno o jefes de Estado, ministros...) ³⁶.

³⁵ MESTRE, T.: *La política iberoamericana del Gobierno socialista español*, Madrid, INCI, 1985; MUJAL-LEÓN, E.: «Iberoamérica en la nueva política exterior española», en *Realidades y posibilidades de las relaciones entre España y América en los ochenta*, Madrid, Cultura Hispánica, 1986, pp. 135-154; DEL ÁRENAL, C.: *La política exterior...*, *op. cit.*, pp. 127 Yss.; «Cambio y autonomía en la política iberoamericana de España», *Leviatán*, núm. 39 (1990), pp. 33-48, YDEL ÁRENAL, C., y NÁJERA, A.: *La Comunidad Iberoamericana de Naciones. Pasado, presente y futuro de la política iberoamericana de España*, Madrid, CEDEAL, 1992. También es conveniente a este respecto la consulta de las memorias de MORÁN, F.: *España en su sitio*, Barcelona, Plaza & Janés-Cambio 16, 1990.

³⁶ Además de las obras ya citadas, *vid.* Moss, A. H., Jr.: «España y Estados Unidos en la problemática iberoamericana», en *Realidades y posibilidades...*, *op. cit.*, pp. 127-133; NATERA, A.: «España y América Latina. Un lento proceso de acercamiento», *Revista de Estudios Internacionales*, vol. 7/2 (1986), pp. 473-499; ROSENZWEIG, G.: *España y las relaciones entre las Comunidades Europeas y América Latina*, Madrid, IRELA, 1987; PIÑOL, J.: «Las relaciones españolas con Centroamérica: el período de los Gobiernos socialistas (1982-1989)»>>, en *Las relaciones entre España y América Central 0976-1989*, Barcelona, CIDÜB-AIETI, 1989, pp. 31-63;

Simultáneamente, se establecieron otros cauces de diálogo y colaboración. Los *Encuentros en la Democracia*, patrocinados desde 1983 por el Instituto de Cooperación Iberoamericana, estuvieron dedicados a fomentar los contactos entre representantes de la política, la cultura, la economía, la ciencia y la sociedad³⁷. A partir de aquel mismo año comenzaron a organizarse reuniones periódicas de la Conferencia Iberoamericana de Comisiones Nacionales para la Conmemoración del Quinto Centenario, encaminadas a la preparación del evento. En 1986, tras producirse el ingreso español y portugués en la Comunidad Económica Europea, tomó forma un sistema de consultas diplomáticas entre países iberoamericanos.

Un paso más allá, de singular importancia por cuanto tenía de inicio de una nueva dinámica en las relaciones entre aquel conjunto de naciones, fue la celebración en 1991 de la I Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, que tuvo lugar en Guadalajara, México. En 1992 la anfitriona de la siguiente cumbre fue la capital española, haciéndose coincidir sus sesiones con la conmemoración del Quinto Centenario del Descubrimiento de América y la Exposición Universal de Sevilla. En 1993 los mandatarios iberoamericanos se reunieron en Salvador de Bahía (Brasil), en 1994 lo hicieron en Cartagena de Indias (Colombia), y así continuarían en lo sucesivo esos encuentros al más alto nivel hasta llegar a nuestros días³⁸. Con la perspectiva de casi dos siglos desde el comienzo del proceso independentista, las relaciones con América Latina adquirirían por primera vez ese rango gubernamental, configurando un foro de debate de políticas y proyectos comunes.

También en el transcurso de aquellos años iba a cristalizar definitivamente una estructura institucional encargada de diseñar y coor-

MUJAL-LEÓN, E.: *European Socialism and the Conflict in Central America*, Nueva York, Praeger, 1989; DEL ARENAL, C.: «La adhesión de España a la Comunidad Europea y su impacto en las relaciones entre América Latina y las Comunidades Europeas», *Revistas de Instituciones Europeas*, vol. 17 (1990), pp. 329-368; VIÑAS, Á.: «La política exterior española frente a Iberoamérica: pasado y presente», *Ideas* 92, núm. 9 (1991), pp. 1-34, Y «La Comunidad Europea ante América Latina: olvido, transición y cambio», *Información Comercial Española*, núm. 690 (1991), pp. 127-143.

³⁷ *Iberoamérica. Encuentro en la Democracia*, Madrid, Instituto de Cooperación Iberoamericana, 1983, y *Encuentro en la Democracia: Europa-Iberoamérica*, Madrid, Instituto de Cooperación Iberoamericana, 1986.

³⁸ DE LA RIVA, I.: «Las Cumbres Iberoamericanas», *Política Exterior*, vol. 6, núm. 28 (1992), pp. 168-187, Y DEL ARENAL, C.: «Balance y perspectivas de cuatro cumbres iberoamericanas», *Revista de Estudios Políticos*, núm. 89 (1995), pp. 35-59.

dinar la política de cooperación. En 1985 fue creada, en el seno del ministerio de Asuntos Exteriores, la Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica, que agrupaba las competencias de cooperación técnica, relaciones económicas y culturales. Al año siguiente quedó constituida la Comisión Interministerial de Cooperación Internacional, responsable de elaborar desde entonces el Plan Anual de Cooperación Internacional (PACI). Ese entramado iba a reformarse parcialmente en 1988, dando lugar a la fundación de la Agencia Española de Cooperación Internacional como organismo autónomo de la Administración del Estado, adscrito al ministerio de Asuntos Exteriores, en cuyo seno se integraban el Instituto de Cooperación Iberoamericana y la Comisión Nacional para la Conmemoración del Quinto Centenario³⁹.

El despliegue organizativo realizado fue acompañado de un sensible incremento de los recursos económicos. Entre 1982 y 1992 se multiplicó por cuatro el presupuesto de ayuda multisectorial a América Latina, en tanto que el 80 por 100 de los fondos para cooperación exterior tuvieron como destino aquella región. Al mismo tiempo, el 40 por 100 de la inversión exterior española recorría un camino idéntico⁴⁰. Ya no se trataba de una acción monopolizada por el Estado, ahora iba a alentarse de forma decidida la participación de otros actores privados, tales como bancos, fundaciones, empresas interesadas por la zona o asociaciones y organizaciones no gubernamentales. El objetivo era que la sociedad civil respaldara y amplificase los esfuerzos de los canales oficiales. Para favorecer tal corriente, el gobierno español suscribió además varios tratados de amistad y cooperación, que contenían importantes compromisos de ayuda técnica y financiación económica (con Argentina en 1989, con México y Venezuela en 1990, con Brasil y Perú en 1991, etc.).

³⁹ Vid. VALENZUELA, F.: «La Agencia Española de Cooperación Internacional. Una experiencia de gestión», *Documentación Administrativa*, núm. 227 (1991), pp. 41-47, Y «Rasgos de la política española de cooperación con América Latina», en *América Latina y los nuevos conceptos de seguridad*, Zaragoza, Diputación General de Aragón, 1992, pp. 201-211; LÓPEZ BLANCO, P.: «El ordenamiento jurídico y administrativo de la cooperación española al desarrollo. Normas e instituciones», *Documentación Administrativa*, núm. 227 (1991), pp. 141-170; FERNÁNDEZ POYATA, A.: «Evolución de la política española de cooperación al desarrollo: del hispanismo a la globalización», *Sistema*, núm. 127-128 (1995), pp. 157-168.

⁴⁰ GONZÁLEZ CALLEJA, E.: «Cooperación en democracia...», *op. cit.*, p. 74.

Una de las actuaciones más relevantes puesta en marcha durante aquel período fue el programa de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo-Quinto Centenario (CYTED-D). Inicialmente perfilado por la Comisión Asesora de Investigación Científica y Técnica en colaboración con el Instituto de Cooperación Iberoamericana, contó también con la intervención y el respaldo de la Comisión Interministerial de Ciencia y Tecnología, la Agencia Española de Cooperación y la Comisión Nacional del Quinto Centenario. Sus antecedentes habría que remontarlos a 1982, con la elaboración de un Plan de Cooperación Científica y Técnica con los países de Iberoamérica desglosado en tres programas: Humanidades y Ciencias Sociales, Investigación Básica y Formación de Científicos y el CYTED-D. Este último fue presentado públicamente dos años más tarde, con motivo de la 1 Reunión Iberoamericana de CYTED-D y la firma de un Acuerdo-Marco Interinstitucional. En 1986 la Conferencia Iberoamericana de Comisiones Nacionales dio su aprobación al programa multilateral, que contó con la participación de 21 países. El presupuesto adjudicado para su desarrollo fue de 30 millones de dólares, que financiarían proyectos de colaboración científica, transferencia de tecnología y cooperación de empresas para el desarrollo industrial y de las infraestructuras. A principios de los años noventa el programa agrupaba a 4.000 científicos y 146 grupos de trabajo, que repartían sus actividades en 14 subprogramas temáticos y dos horizontales, 23 redes temáticas, 26 proyectos de investigación precompetitiva y seis proyectos de innovación Iberoeka⁴¹.

El propósito que animaba el CYTED-D era promover una intercomunicación y conocimiento recíproco más intensos entre las sociedades iberoamericanas. Tal iba a ser asimismo la meta final de todo un conjunto de acciones emprendidas en aquellos años⁴². Entre ellas estuvo el proyecto de informatización del Archivo General de Indias de Sevilla, acometido en 1986 bajo patrocinio del gobierno español en colaboración con entidades privadas, que mostraba el compromiso con la preservación del patrimonio histórico compartido, a la par

⁴¹ *CYTED-D. Programa Iberoamericano de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo*, Madrid, Quinto Centenario, 1990, y «CYTED-D. Diez años de cooperación en I+D en Iberoamérica», *Política Científica*, núm. 33 (1992), pp. 11-59.

⁴² *Vid.* LÓPEZ-GAY, P.: «La cooperación exterior en el marco de la conmemoración del Quinto Centenario del Descubrimiento de América», *Documentación Administrativa*, núm. 227 (1991), pp. 67-84.

que facilitaba un acceso más sencillo y ágil al principal centro documental del mundo colonial hispánico. Otras medidas tomadas iban a utilizarse para realzar el efecto propagandístico de las conmemoraciones de 1992. Así ocurrió con el Proyecto Hispasat, aprobado por el gobierno español en 1989, pero que preveía hacer coincidir la fecha simbólica de octubre de 1992 con la puesta en órbita de dos satélites de comunicaciones. Su objetivo era disponer en el futuro de un sistema que incluía redes de comunicación empresariales y la difusión de programas televisados para América, entre ellos el Canal de Televisión Educativa Iberoamericana. También se aprovechó aquel año señalado para la inauguración de la Casa de América en Madrid, haciéndola coincidir con las sesiones de la II Cumbre Iberoamericana, para resaltar con ello que aspiraba a convertirse en foro de encuentro y expresión de aquel conjunto de países. En fin, entre las múltiples iniciativas que vieron la luz en 1992 habría que mencionar la creación de una Biblioteca Quinto Centenario, que significó la publicación o reedición de un número considerable de obras sobre las relaciones entre España y América.

Ciencia, tecnología, comunicaciones, cultura; en ese intento de promover canales de interconexión abiertos al futuro no podía faltar la educación. Las becas otorgadas a estudiantes latinoamericanos experimentaron un fuerte incremento. Entre 1954 y 1970 el Instituto de Cultura Hispánica había concedido en su convocatoria general una cifra aproximada de 3.000 becas, con un promedio a finales del período de unas 130 becas al año. Entre 1980 y 1991 el Instituto de Cooperación Iberoamericana otorgó 9.714 becas, con una media anual en torno a las 800 becas⁴³. Paralelamente, las universidades comenzaron a asumir un mayor protagonismo en el intercambio de experiencias y el establecimiento de vínculos académicos. El Programa de Becas Mutis de Cooperación Universitaria y de Movilidad de Postgraduados fue un buen exponente de esa tendencia, que tuvo continuidad con el Programa Intercampus. Además, se articuló un programa de enlace universitario entre América Latina y Europa a través de redes informáticas (UNIBEUR INFO), al mismo tiempo que se abordaron programas de educación básica y alfabetización en distintos países, o de homogeneización de las enseñanzas medias en el ámbito iberoamericano.

⁴³ *Catálogo de antiguos becarios. Instituto de Cooperación Iberoamericana, 1980-1991*, Madrid, Agencia Española de Cooperación Internacional, 1991.

Como ya se ha apuntado, el Quinto Centenario actuó como factor aglutinante de buena parte de las iniciativas planteadas y desarrolladas. La conmemoración del acontecimiento histórico proporcionó el móvil para una espectacular campaña de imagen internacional que mostrase al mundo el progreso alcanzado por la España democrática⁴⁴. El país ya no se empeñaba afanosamente por subirse al tren de la modernidad, sino que ahora, por fin, formaba parte de aquel convoy. Pero aquella coyuntura también ofreció la oportunidad de configurar una política de Estado mucho más ambiciosa y cohesionada en las relaciones de España con América Latina⁴⁵.

Pese al agravamiento de la crisis económica que afectó a los actores comprometidos en el proyecto, en 1990 se concertó un Plan de Cooperación Iberoamericana Quinto Centenario que barajaba una inversión de 14.000 millones de dólares en un lapso de cuatro años. Hacia allí se drenaron recursos del Instituto de Cooperación Iberoamericano, de los Tratados de Amistad y Cooperación suscritos con varios países, de los créditos FAD y del Fondo BID-Quinto Centenario. Este último consistió en la apertura de una línea de créditos concedida por España al Banco Interamericano de Desarrollo, por valor de 500 millones de dólares, más la denominada Cuenta de Compensación dotada con otros 150 millones de dólares y los retornos derivados de la propia inversión. Esos recursos estaban dirigidos a estimular el progreso económico y social de América Latina, por medio de una serie de líneas prioritarias: educación, investigación científica, tecnología y formación profesional; desarrollo agrícola y rural; salud pública; infraestructura de comunicaciones y telecomunicaciones; desarrollo urbano; conservación, restauración y aprovechamiento económico del patrimonio cultural y desarrollo turístico. Además, España sumó su participación al Fondo Multilateral de Inver-

⁴⁴ BORJA, J., y MASCAREÑA, T.: «El Quinto Centenario y la imagen de España en el mundo», *Anuario Internacional CIDOB* 1992, Barcelona, 1993, pp. 89-96, Y LAMO DE ESPINOSA, E.: «La mirada del otro. La imagen de España en el extranjero», *Información Comercial Española*, núm. 722 (1993), pp. 11-25.

⁴⁵ Para una idea más precisa del conjunto de actuaciones llevadas a cabo en aquel contexto, *vid.* *500 años, 500 programas*, Madrid, Comisión Nacional del Quinto Centenario del Descubrimiento de América, 1985; *Descubre el Quinto Centenario. Guía de la programación*, Madrid, Sociedad Estatal para la Ejecución de Programas Quinto Centenario, 1992, y *La Conmemoración del Quinto Centenario del Descubrimiento de América. Balance y realizaciones*, Madrid, Sociedad Estatal para la Ejecución de Programas V Centenario, 2 vols., 1993.

siones destinado a la región, creado a iniciativa de Estados Unidos, de cuyo presupuesto global de 1.256 millones de dólares el gobierno español aportó 50 millones ⁴⁶.

Aquellos fondos permitieron afrontar un amplio repertorio de proyectos de diferente calado. Algunos de ellos, por el volumen de medios empleados o por su significado, tuvieron un mayor eco social, como pudo ser el caso del Sistema de interconexión eléctrica de los países de América Central, el Proyecto Libertadores para la mejora de la red ferroviaria del Cono Sur, el establecimiento del Fondo Iberoamericano para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas o el desenvolvimiento del CYTED-D. Para la ejecución de todo ese cúmulo de actuaciones hizo falta la coordinación del gobierno español con los principales bancos comerciales, el sector de bienes de capital y las grandes empresas de ingeniería y servicios. Sin duda, tal movilización de recursos y capital humano favoreció una mayor implantación empresarial española al otro lado del Atlántico.

Es cierto que tras la entrada en la Comunidad Económica Europea disminuyó el volumen de exportaciones e importaciones españolas con América Latina: las primeras pasaron entre 1985 y 1993 del 5,8 al 5,6 por 100, en las segundas el descenso fue más pronunciado, del 11,4 al 4,4 por 100. En contrapartida, las inversiones españolas en la región crecieron de forma muy considerable, en un porcentaje estimado en torno al 40 por 100 entre 1982 y 1992 ⁴⁷. En esta última fecha, España suministraba el mayor flujo inversor de los siete grandes países europeos con intereses en la zona. Superada la recesión de comienzos de los años noventa esas inversiones continuaron su ritmo ascendente, hasta que las complicaciones económicas de finales de la década llevaron a una posición de repliegue a la espera de la evolución de la crisis. Para entonces, las posiciones adquiridas eran muy firmes en sectores económicos estratégicos de varios países lati-

⁴⁶ DEL ÁRENAL, C.: *La política exterior...*, op. cit; p. 198.

⁴⁷ Sobre la evolución de las relaciones económicas, vid. ALONSO, J A., y DONOSO, V.: *Efectos de la adhesión de España a la CEE sobre las exportaciones de Iberoamérica*, Madrid, Cultura Hispánica, 1983, y «La incorporación de España a la CEE y el futuro comercio con Iberoamérica», *Política Exterior*, vol. 2, núm. 6 (1988), pp. 280-286; ARAHUETES, A., y ARCUELLES, J.: *Las relaciones comerciales entre España y América Latina en el período 1980-1986*, Madrid, CEDEAL, 1988; BAKLANOFF, E. N.: «Spain's Economic Strategy toward the "Nations of Its Historical Community": The "Request" of Latin America», *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, vol. XXXVIII (1996), pp. 105-127.

noamericanos: como en el campo energético, ya fuera ligado al petróleo (Repsol-YPS), la producción eléctrica (Endesa) o el gas (Gas Natural); en las telecomunicaciones (Telefónica); en el complejo bancario-financiero (Santander, Central-Hispano, Bilbao-Vizcaya); en los transportes (Iberia), o en el turismo (Sol-Meliá). Utilizando una frase de dos diplomáticos españoles al analizar ese proceso, se había pasado «de la metáfora al papel salmón»⁴⁸, o si se prefiere, de la retórica a los datos contables.

España está presente de nuevo en América con una pujanza que no había tenido desde la independencia de las repúblicas americanas. Una presencia que resulta prometedora en muchos aspectos para el porvenir de las relaciones con la región, aunque también da lugar a manifestaciones de rechazo que conviene no infravalorar, pese a que sean fruto a veces de una distorsión intencionada de los hechos. No en vano, los empresarios españoles comienzan a ser calificados como los *nuevos conquistadores*⁴⁹, dando a la acepción un sentido claramente peyorativo. Tampoco ayudan mucho a ofrecer una imagen más positiva de España las restricciones impuestas a la emigración procedente de la zona, que se ha acrecentado en el transcurso de las últimas dos décadas.

La mayor interconexión política, económica, cultural, científica y, a la postre, social ha sentado nuevas bases para el desarrollo de las relaciones con América Latina. Pero no debe olvidarse que el desplazamiento a España de un volumen importante de emigrantes de aquellos países supone un elemento de primera magnitud para el rumbo futuro que tomen esas relaciones. La adecuación a las normativas europeas que se produjo en 1985, con la aprobación de la Ley de Extranjería, eliminó buena parte de las facilidades que existían con antelación en esa corriente demográfica ultramarina. Como compensación, en los diversos procesos de regularización establecidos posteriormente se procuró dar preferencia a los emigrantes latinoamericanos, en reconocimiento a los vínculos especiales que se mantenían con la zona y a la acogida que tiempo atrás dieron aquellas repúblicas a los emigrantes españoles. En 1992 la población de origen latinoamericano representaba el 22 por 100 de los extran-

⁴⁸ DE LARIO, D., Y PAGALDAY, J.: «Inversiones españolas en Iberoamérica: una perspectiva general», *Relaciones Económicas Internacionales*, núm. 27 (1999), pp. 57-69.

⁴⁹ NOYA, J.: *La imagen de España en el Exterior. Estado de la Cuestión*, Madrid, Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos, 2002, p. 234.

jeros asentados en España, según las cifras oficiales. Esa población mostraba una buena capacidad de integración, facilitada por la lengua común, si bien se detectaba una cierta desconfianza por parte de la opinión pública española asociada a algunos casos de delincuencia.

El aporte migratorio latinoamericano no ha cesado de crecer hasta el presente, alentado por las difíciles perspectivas económicas o políticas de sus lugares de origen. España se ha convertido en un destino preferente de ese caudal humano, que busca instalarse en nuestro país o lo utiliza como trampolín hacia otros puntos de Europa. Las recientes disposiciones españolas en materia de emigración han introducido nuevas cortapisas en este terreno que no han sido bien recibidas al otro lado del Atlántico, a pesar de la firma de acuerdos puntuales con algunos de los países emisores de esos flujos de población. De cualquier forma, si en América se ha incrementado la visibilidad de España por los factores antes aludidos, algo equivalente ha ocurrido también a la inversa. La presencia latinoamericana en territorio español resulta cada vez más numerosa y su integración se convierte en un desafío ineludible para la buena marcha de las relaciones con aquella región.

El siglo xx, en definitiva, ha sido escenario de una evolución de esas relaciones mucho más cambiante de lo que pudiera deducirse a primera vista. En su devenir, España se ha convertido en un interlocutor internacional de primer orden para la región, algo que a principios de la centuria no dejaba de ser una quimera animada por algunos visionarios que se enfrentaban al escepticismo del resto de sus compatriotas. Desde la óptica de la política exterior, la conmemoración del Quinto Centenario supuso en muchos sentidos el punto culminante de una trayectoria y el arranque de una nueva fase. Aquel evento actuó como elemento dinamizador de un proceso de convergencia que despertaba, y despierta todavía, sensibles dosis de escepticismo, pero que ya se asentaba sobre unas bases materiales firmes y cuyos protagonistas se habían ampliado de forma considerable. La trama de relaciones iba bastante más allá del voluntarismo político de los diferentes Estados o de las proclamas fraternales de ocasión. A partir de entonces empezaba a desplegarse el futuro, con todas las incertidumbres propias de una situación sujeta a la erosión del tiempo, pero con una densidad en los contactos y los intereses recíprocos inusitada para cualquiera que mirase hacia atrás y contemplara el camino recorrido.