La política exterior española en los tiempos de Altamira

ÁNGEL VIÑAS
Exembajador de la UE ante las Naciones Unidas
Catedrático emérito de la UCM

En las ponencias presentadas en este congreso se ha pasado revista a la actividad y significado de Rafael Altamira en sus diversas facetas como catedrático, intelectual e historiador. No ha habido ponencias que conjuguen dos facetas específicas en la figura del homenajeado: su labor como jurista y su imbricación en los temas internacionales con los que, por razón de aquella vertiente profesional, hubo de relacionarse íntimamente.

No siendo jurista, me es imposible abordar el papel de Rafael Altamira como juez del Tribunal Permanente de Justicia Internacional de La Haya. Se trata, no hay que olvidarlo, del único juez de nacionalidad española que fue elegido y reelegido desde que el Tribunal echó a andar en 1921 hasta su obligada suspensión en abril de 1940. La alternativa estriba en hacer un pequeño recorrido, sin viso alguno de originalidad, por el ámbito en que Altamira desarrolló parte de su actividad profesional. Dado que en una parte de las ponencias precedentes se ha abordado su papel como latinoamericanista, particularmente en su faceta histórica, esta intervención se concentrará en la política exterior española en los tiempos de Altamira y la actuación de este en consonancia con uno de los vectores centrales de la orientación hispanoamericana.

Punto de partida

Como es notorio, Altamira nació en 1866 en Alicante y falleció en 1951 en Ciudad de México, a los 85 años de edad. Resumir estos años de política exterior española es tarea superior a mis fuerzas. Naturalmente, el mundo en que nació Altamira no se parecía en nada al mundo en el que falleció. Entre uno y otro se produjeron movimientos tectónicos que modificaron sustancialmente la estructura y funcionamiento del sistema internacional. Mencionemos a título de ejemplos la expansión de un nacionalismo agresivo que, en Europa, desembocó en el reparto colonial acordado en la conferencia de Berlín de 1885; la avanzada norteamericana años más tarde que dio al traste con los residuos del otrora poderoso imperio colonial español en América y el Pacífico; la primera guerra mundial; la revolución soviética; la segunda guerra mundial y el comienzo de la guerra fría. Para Altamira, como para millones de españoles, cabría señalar adicionalmente el drama de la guerra civil y, como para varios centenares de miles de entre ellos, el del exilio.

A lo largo de aquellos 85 años, y centrándome en la política exterior española, cabe discernir al menos cuatro constantes, aunque su reflejo varió en los distintos subperíodos que en tal período pueden y deben considerarse. También hay que constatar una quiebra fundamental a partir de 1945.

A riesgo de parecer excesivamente esquemático mencionaré como la primera constante, y quizá la más importante, una cierta **retracción** a participar activa, creativa y realistamente en los grandes asuntos internacionales, incluidos los europeos. No ignoro que, enunciada con tal generalidad, esta afirmación es susceptible de numerosas matizaciones y hasta de impugnaciones. España no fue el único país en Europa en el que se dio una característica similar. También cabría mencionar en tal perspectiva, al menos por un largo trecho, a los países nórdicos, que en el caso de Suecia y Dinamarca también habían tenido una cierta

experiencia imperial, o a Holanda, agarrada a sus colonias del sudeste de Asia pero que no fue un jugador importante en el tablero europeo. O a Bélgica, cuya invasión por parte del Imperio alemán determinó en buena medida la intervención británica en el primer conflicto mundial. Por no hablar del vecino Portugal, cuyo peso internacional fue bien escaso. La singularidad de España destaca por el juego combinado de esa primera constante con las tres siguientes.

No es exagerado afirmar la importancia de la segunda, una **dependencia**, no menos estructural de carácter, respecto a los protectores o garantes —cambiantes, eso sí— de la misma. En una primera etapa se trató, esencialmente, de Francia y el Reino Unido, ya que las veleidades hacia las potencias centrales no pasaron de eso, de veleidades. Más adelante, y a consecuencia del encuadramiento internacional de la guerra civil, único momento en el que la hora de España coincidió con la de una buena parte del mundo, la dependencia, ya muy acentuada, se tornó hacia el Tercer Reich y terminó desembocando, fallecido Altamira, en los Estados Unidos de manera superacentuada. Todo ello supuso una quiebra con el curso histórico de la política exterior previa. Aludiré a dicha quiebra más adelante. Naturalmente, en un sistema internacional estratificado por escalones de poder e influencia y de capacidad de su proyección allende las propias fronteras, la dependencia no podía ser un atributo exclusivo de España. Portugal fue siempre hiperdependiente de la Gran Bretaña. Bélgica lo fue de Francia. Los nórdicos lo fueron de la estabilidad de su entorno. Lo más característico del caso español viene dado por el añadido de las otras dos constantes.

Ante todo la <u>introversión</u>**,** bien fuese más o menos querida o impuesta por las circunstancias. La neutralidad en la primera guerra mundial, por ejemplo, no fue una elección libre sino una necesidad imperiosa, objetiva. La apuesta por la Sociedad de Naciones respondió a unos fines perfectamente definidos, pero excluyó cualesquiera otras alternativas. La única ocasión en que la política exterior española tuvo opción fue en junio de 1940 y se manifestó en el deseo de participar en la guerra europea al lado de los antiguos camaradas de la española. Hitler menospreció la apertura que le hizo Franco.

Como consecuencia —y esta es la cuarta y, a la postre, la constante más importante para explicar la política exterior española—, a diferencia de otros países de nuestro entorno, la no imbricación en los grandes temas de la evolución del sistema internacional, particularmente el europeo, no fue <u>acicate</u> para el proceso de modernización de España. Este, cuando se produjo, fue por absorción. España fue receptora de capitales extranjeros, de ideas extranjeras, de *know-how* y tecnología extranjeras. Jamás se movió una pulgada en el plano de su exportación. Jamás generó autónomamente mejoras en el *stock* que fue acumulando de tales *inputs*. No pudo evitar que la neutralidad en la primera guerra mundial conmocionara la estructura económica y social ya en lento proceso de transformación. Pero aquella conmoción, con sus múltiples consecuencias, tuvo poco en común con la que se produjo en los países que participaron directamente en el conflicto y cuya intensidad y alcance jamás se lograron en España.

Naturalmente, nada de lo que antecede fue obra del azar. Fueron tres los factores esenciales que, conjugados a su vez, influyeron en las cuatro constantes mencionadas. Sin seguir un orden de prelación particular cabe citar:

Primero. La debilidad de los instrumentos para proyectar influencia exterior. El aparato diplomático español fue siempre minúsculo con cambios permanentes en la cúpula del Ministerio de Estado; las fuerzas armadas estuvieron siempre anticuadas, mal equipadas y nunca se orientaron hacia fuera salvo a la zona inmediata de influencia en el norte de África; por último, una débil base económica y tecnológica. Una gran diferencia con casos como el belga o el holandés o con los nórdicos de principios del siglo XX y que, tarde o temprano, soslayaron sus propias deficiencias.

Segundo. La inestabilidad política y social reclamó siempre toda la atención de la alicortada élite política y económica con el fin de abordar, o no abordar, los problemas internos, ligados a los altos y bajos de la transformación económica, cultural y social que inevitablemente fue produciéndose. La política interior afectó de manera decisiva a la exterior y la redujo a un papel secundario. Nunca hubo en España, en el período que contemplamos, la menor primacía de la política exterior, que en general careció de autonomía. No podría, pues, pedírsele que fuese un elemento dinamizador del conjunto.

Tercero. Una orientación reactiva, y generalmente poco anticipativa, a los cambios en el entorno. Los historiadores hemos descubierto memoranda muy significativos sobre la identificación y defensa de los intereses permanentes de España de cara a los problemas internacionales de la época. La burocracia los elevó a la consideración de los ministros de Estado y/o del Gobierno. A diferencia de lo que sucedió en otros países de nuestro entorno, solo en casos contados llegaron a influir decisivamente en la acción hacia afuera. El caso de Salvador de Madariaga es paradigmático.

Nada de lo que afirmo quiere decir que en España no se hiciera política exterior. Dada la situación geoestratégica, a caballo de la ruta imperial británica y contigua a un norte de África objeto de apetencias coloniales por parte de otras potencias (Francia, Alemania), España nunca pudo permitirse no tenerla. Al contrario, se centró en dimensiones esenciales que afectaban a lo que se consideraron intereses vitales, sobre todo en relación con Marruecos y el juego de influencias externas que los afectó. En los últimos años, han aparecido numerosas obras que matizan considerablemente la afirmación tradicional de que España careció de una política exterior de altura.

Por ejemplo, Jean-Marc Delaunay, catedrático de la Sorbona, presentó hace unos cuantos años una monografía sobre las relaciones hispano-francesas entre 1898 y 1912 que ocupó nada menos que, en su versión de tesis de Estado, ocho o diez volúmenes. Sin llegar a tal extremo, hoy contamos con estudios muy pormenorizados sobre la neutralidad española en la primera guerra mundial, las relaciones con Estados Unidos, Gran Bretaña, los países latinoamericanos, Italia y Alemania, incluso con el Japón, por no citar la atracción permanente que siempre despertaron Marruecos y los esfuerzos por ocupar y pacificar el Protectorado.

Hubo, pues, política exterior, pero cortada a la medida de las necesidades, que nunca fueron excesivamente complejas. Nada que ver con las políticas exteriores de los países de nuestro entorno, incluido Portugal, con posesiones ultramarinas afectadas muy directamente por los movimientos del sistema imperialista de la época. Por no hablar de los casos de Bélgica, Holanda o Italia.

Conviene subrayar la importancia de la débil base administrativa y de personal. Se dispone de un cuadro numérico de los efectivos al servicio de la política exterior en un momento preciso: el que media entre la absorción del trauma que supuso la pérdida de las últimas colonias y el comienzo del reparto colonial en Marruecos. Coincidió más o menos con el segundo Gobierno de Maura.

Pues bien, en aquella época, 1907, cuando Altamira tenía cuarenta años y se preparaba para hacer las Américas en el famoso viaje que emprendió dos años más tarde, el Ministerio de Estado contaba con una plantilla de 104 puestos en total en Madrid. De ellos, 47 eran diplomáticos y 3 funcionarios de la carrera consular, entonces separada de la diplomática. En el extranjero, en 30 misiones permanentes, trabajaban 67 diplomáticos y 13 agregados (sin sueldo y que se preparaban para el ingreso en la profesión).

En cambio, en la carrera consular los efectivos eran mucho más abundantes, con 192 funcionarios de carrera (frente a los 114 de la diplomática) y 760 agentes consulares no españoles. Esto demuestra un acusado sesgo hacia la actividad consular, en consonancia con la necesidad de prestar servicio a las importantes colonias españolas radicadas en el extranjero, sobre todo en ciertos países hispanoamericanos y en Francia. ¿Necesaria, tal actividad? Por supuesto. ¿Sustitutiva de un aparato diplomático bien dotado, ágil y rápido? En absoluto.

La vertiente hispanoamericana

Ningún conocedor de la política exterior española se sorprenderá porque uno de los primeros intereses de Altamira por actuar de puertas afuera se centrara en Hispanoamérica. Como es notorio, Altamira contribuyó a la redacción de un conjunto de proposiciones que la Universidad de Oviedo, de la que era entonces catedrático de Historia General del Derecho español, envió al Congreso Hispanoamericano que se celebró en Madrid en 1900, todavía muy vivo el inmenso trauma colectivo tras el desastre colonial.

Para actuar de cara a América Latina (denominación actual que prefiero), los activos con los que contaba España se distinguían notablemente de los que ponían en juego las grandes potencias del momento. No se relacionaban con la capacidad financiera (el Reino Unido era entonces el primer inversor extranjero en el hemisferio sur) ni tecnológica (en la que ya destacaba Alemania) ni de atracción para un sector esencial de las élites (que siempre mimó Francia). España podía jugar algo en el plano comercial, pero no demasiado. Era exportadora neta de materias primas (minerales, metales, corcho) y de productos alimenticios, generalmente de postre y aperitivo (frutas, conservas, vino, aceite de oliva). En conjunto, tales exportaciones representaban alrededor de los dos tercios de las ventas al exterior. España, además, había perdido puntos en la carrera por la influencia económica en un continente políticamente autónomo sí, pero dependiente de sus lazos con las potencias ascendentes, incluido Estados Unidos.

España tenía otros activos que fueron los que, bien o mal, se vio obligada a poner en juego: contaba con la historia común asentada en su papel de antigua potencia colonial (activo no exento de interpretaciones muy diversas y no siempre favorables a la antigua metrópolis), de la carta insuperable que suponía compartir un mismo idioma y de la atracción que el continente despertaba en la península como polo de destino de importantes flujos migratorios.

Fue, pues, fue en las dimensiones histórica y cultural en las que incidió Altamira. En 1914, se trasladó de catedrático desde Oviedo a Madrid, en donde se le había adjudicado por concurso una cátedra de Historia de las Instituciones Políticas y Civiles de América. Ello le situó en perfecta consonancia con la retórica que recorría la política exterior de la época y que continuó recorriéndola años después, tanto durante la dictadura primorriverista como en los primeros años de la experiencia republicana. Con la diferencia, eso sí, de que con respecto a los primeros años del siglo XX, y tras la agridulce experiencia de la neutralidad en la primera guerra mundial, la política exterior se movilizó más ágilmente. Los actores empezaron a diversificarse. Las realizaciones también. El Ministerio de Estado salió de la mera retórica. La incorporación española, siquiera como miembro no permanente, al Consejo de la Sociedad de Naciones permitió creer durante algún tiempo que a través de la nueva organización multilateral, España podría establecer un puente euroamericano. Una idea, por cierto, que asomó de nuevo sesenta años más tarde, durante las negociaciones de adhesión a la Comunidad Europea.

En consecuencia, la presencia diplomática española se expandió en América Latina. Se fundieron las carreras diplomática y consular, se creó una nueva carrera de secretarios

comerciales, dedicados a temas económicos, y se aumentó la dotación de personal. Antes de la guerra civil, se había pasado de los 300 funcionarios a 400, sin contar los efectivos del nuevo cuerpo. Mayor importancia tuvo, quizá, la revitalización de ciertos instrumentos de promoción comercial, incluida la crucial vertiente financiera. A ello respondió la creación de instituciones específicas y, en particular, la del Banco Exterior de España.

Los avances fueron modestos, pero continuos. No se consiguieron los grandes objetivos estratégicos que preconizaba la teoría del puente. Tampoco pudo ofrecerse a los latinoamericanos una alternativa viable al panamericanismo que se predicaba desde Washington. La capacidad endógena española no daba para ello. En el plano comercial, por ejemplo, únicamente un país latinoamericano, Argentina, figuraba entre los primeros doce socios de España, por cierto con un saldo fuertemente favorable.

Es más, si comparamos para 16 países latinoamericanos la significación del comercio con España con la que revestían los mercados norteamericano y británico llama la atención la escasísima importancia del español. Lo de Estados Unidos puede comprenderse, pero, ¿y el Reino Unido? Es decir, la retórica al uso sobre las relaciones hispano-latinoamericanas debe contrastarse con su realidad que siempre fue bastante pobre en los años de Altamira.

Cuando, a consecuencia de la segunda guerra mundial, los países europeos que más intensamente habían competido en el espacio latinoamericano empezaron a desmontar sus posiciones estratégicas (casos del Reino Unido, Francia) o tuvieron que liquidarlas (Alemania), España, aislada internacionalmente y en pleno fervor autárquico, no pudo aprovechar el vacío. Hispanoamérica se convirtió en un mero eslogan al servicio del cual se pusieron abundantes medios retóricos e ideológicos pero mucho menos de tipo cultural y ninguno de naturaleza comercial o económica.

La tendencia de la preguerra civil se revirtió. Los españoles hubieran pasado mucha más hambre de la que sufrieron de no haber sido por las importaciones de productos alimenticios latinoamericanos, en particular de Argentina, algo a lo que la incipiente dictadura recurrió desde los primeros años de la posguerra civil y que llegó a su punto culminante con los acuerdos Franco-Perón.

España no pudo desempeñar durante el segundo conflicto mundial un papel de suministrador de productos alimenticios o de materias primas como en el curso del primero. No solo a causa de las destrucciones que la guerra civil había causado en el aparato productivo y que el régimen franquista exageró cuando le interesaba. La razón fundamental fue de naturaleza político-estratégica y tuvo tres dimensiones:

En primer lugar, la alineación ideológica con las potencias fascistas, subproducto de la ayuda que estas prestaron a Franco durante la guerra civil y de las querencias del pretenciosamente llamado “Nuevo Estado”.

En segundo lugar, la capacidad española de generar superávits comerciales, como en el primer conflicto mundial, se orientó mayoritariamente a servir las necesidades de importación del Tercer Reich. En parte para reducir el peso de la deuda de guerra.

En tercer lugar, porque el “nuevo Estado” quiso desarrollar las bases militares para una política expansionista en contra de las denostadas democracias o sus aliados (ocupación del Marruecos francés, invasión de Portugal, incursiones por el sur de Francia) para lo cual necesitaba intensificar en todo lo posible las importaciones de material bélico del único país capaz de suministrarlo: el Tercer Reich.

Nada de ello dejaba margen para otra política exterior. La dirigida hacia América Latina fue meramente retórica y testimonial. Se acentuó incluso en los años del relativo ostracismo a

que el régimen franquista fue sometido después de 1945. Tampoco era un período en el que hubiera podido flexionar sus músculos en política exterior. Bastante ocupado estuvo en evitar por todos los medios que desde el entorno se acentuara la apuesta internacional por deslegitimarle.

Así, pues, en su dedicación a la vertiente histórica y cultural en las relaciones con América Latina, Altamira incidió sobre los componentes más significativos —y a la postre, más perdurables— de la política exterior española hacia el hemisferio occidental durante los años que le tocó vivir. Hubo que aguardar el decenio de los noventa del pasado siglo para que, a consecuencia de la modernización española, la política exterior pudiera desarrollarse sobre una sólida base económica, tecnológica y de servicios hasta el punto de convertir a España en el segundo inversor extranjero en el continente, solo por después de Estados Unidos.

Como juez internacional en La Haya, desde el principio de los años veinte, Altamira únicamente pudo atender a la vertiente intelectual, ya fuese directamente como conferenciante de nota o indirectamente en la promoción del hispanismo en los Países Bajos. Ni él ni muchos otros podían sospechar lo que se les vendría encima.

La ruptura

Quien les habla es de los que creen que el conflicto de 1936 a 1939 produjo una ruptura en las tendencias y evolución de la política interior y exterior de España. Por un lado, acentuó la orientación republicana hacia las potencias democráticas, sobre todo Gran Bretaña y Francia, con el fin de convencerlas de la necesidad de poner fin a la perniciosa política de no intervención. Los resquemores que generó dicha política, que estranguló progresivamente a los republicanos, hubo que asumirlos y cortocircuitarlos en lo posible. La apuesta de Negrín fue siempre a favor de una mediación internacional, para lo cual era preciso mantener la resistencia en la esperanza de que la bandera tricolor continuara ondeando en alguna parte del territorio cuando estallase el temido, pero casi inevitable, conflicto europeo. Esta interpretación, suficientemente respaldada por la evidencia primaria de época, se opone a una larga tradición historiográfica marcada por el franquismo y la guerra fría que prefiere subrayar, sin el menor átomo de evidencia, que la República corría el riesgo de convertirse en un apéndice de Moscú.

Ocurrió exactamente lo que británicos y franceses quisieron evitar: la dictadura naciente lo que hizo fue echarse en brazos de las potencias fascistas que le habían ayudado a ganar la guerra. Ese apoyo del Eje, y la serie de contrapartidas que Franco le otorgó durante la segunda guerra mundial, comprometieron radicalmente la posición exterior española tras la victoria de los aliados. Ciertamente, los vencedores no llegaron a tomar medidas efectivas contra el franquismo, considerado de todas maneras como el residuo de una época marcada por la lucha contra el fascismo. La posibilidad de una desestabilización de la situación geoestratégica española, con una eventual toma de influencia comunista, les preocupó siempre mucho más. A España se la dejó, simplemente, de lado. La dictadura no generaba peligros en el plano internacional y, debidamente encuadrada, solo era perjudicial para sus súbditos, no para los intereses británicos y norteamericanos. Este imprevisto desenlace sumió en la consternación al exilio que había depositado sus esperanzas en la victoria aliada.

No sumió, sin embargo, en la consternación al régimen, que rápidamente cambió de tercio. Desde que resultó evidente que los vencedores estaban profundamente divididos, Franco abjuró de la retórica fascista, se presentó como el hombre que había dicho no tanto a Stalin como a Hitler, reforzó sus credenciales anticomunistas y se sentó a esperar, en un búnker ideológico y político, a que pasara el cadáver de sus presuntos enemigos que,

incomprensiblemente, según decía la retórica, hacían el boicot nada menos que a ESPAÑA, con mayúsculas.

En esta coyuntura, las añejas dependencias externas se revitalizaron en una dirección poco esperada en los años republicanos: hacia los Estados Unidos. La alta dirección política del régimen desestimó los análisis de la burocracia de Exteriores que continuaban reflejando la vieja tradición monárquica de orientación hacia Inglaterra y apostó por jugarse todas las cartas a favor de un futuro —pero desconocido— protector, como eran los norteamericanos.

En el ínterin, la mezcla de sueños autárquicos y de autosuficiencia, unidos al conglomerado de intereses que latía tras una economía fuertemente intervenida y regimentada, encontró en el presunto "cerco exterior" la argumentación necesaria y suficiente para encerrar a la economía española en su pequeño rincón geográfico, como lo hizo en realidad con la sociedad toda.

Cuando Altamira falleció en 1951, todavía no se había levantado el telón que dos años más permitiría dar un suspiro al régimen. Fue entonces cuando la potencia líder del mundo occidental le dio, por fin, el imprescindible espaldarazo para continuar su trayectoria histórica. En el camino se ensayaron varias de lo que Fernando Morán denominó "estrategias de sustitución" con los árabes y los latinoamericanos, todas destinadas a producir réditos de un día pero también para ocultar el hecho de que, mientras viviera Franco, poco podría hacerse para introducir a España en los nuevos mecanismos institucionales, políticos y económicos, que estaban destinados a transformar la faz de Europa.

La política exterior solo sirvió a un objetivo: asegurar la permanencia más desahogada posible del régimen. Mal que pesara a Altamira, a los intelectuales exiliados, a liberales, democristianos, socialistas y comunistas, el objetivo se consiguió. Los costes los soportó no tanto el régimen, como la sociedad española en su conjunto.