

III. Política Exterior de España.: Textos de conferencias

- El Estado pontificio
- Relaciones con Hispanoamérica
- Política exterior programática y política exterior real.

I.- EL ESTADO PONTIFICIO

Noción polémica por excelencia, el Poder temporal de los Papas fue fundamentado por la Iglesia, con ocasión de la coronación del Emperador Carlomagno, el año 800, en una supuesta "Donación constantiniana", que habría sido hecha en siglo IV por el Emperador romano Constantino al Papa Silvestre I, cediéndole el dominio de la ciudad de Roma y sus alrededores, el llamado "Patrimonio de San Pedro". Motivo de la donación habría sido, para unos, el agradecimiento del Emperador por haber sido curado de la lepra y, para otros, un gesto político hacia los católicos durante su enfrentamiento con su rival, el Emperador Majencio, en definitiva, un gesto complementario del histórico Edicto de Milán (año 313), por el que Constantino legalizó la religión católica en el Imperio Romano, dentro de su política de sincretismo religioso, que daba cabida a todos los dioses y creencias.

No parece dudoso, incluso para los historiadores católicos más ortodoxos, que el documento conteniendo la "donatio Constantini" fue una simple falsificación, lo que no impidió que durante siglos fuera considerado un texto esencial de la Iglesia Católica e incorporado, hasta 1.918, al antiguo Código de Derecho Canónico. El alcance de la donación, según algunas interpretaciones, llegaba a la totalidad de la península italiana e incluso a territorios más extensos.

Más sólido origen del Estado pontificio sería la entrevista del Papa Esteban II con el Rey de los Francos, Pipino II, para pedirle la intervención militar en la península italiana, amenazada por los longobardos, a mediados del siglo VIII. Se creó así un pacto de intereses políticos en que el Pontífice obtenía la ayuda militar franca a cambio de reconocer la legitimidad de Pipino II "El Breve", que había usurpado la Corona del último Rey merovingio, Childerico III. Su intervención, que sería continuada por su hijo Carlomagno desde el año 773 al año 780, de acuerdo con el Papa Adriano I, puso fin al Reino Longobardo en Italia y consolidó la soberanía temporal del Papado sobre las regiones que hoy son el Lazio, Umbria y Toscana, donde hasta entonces los Papas solo habían podido implantarse en fortalezas aisladas (Bomarzo, Sutri, Orte...). A finales del siglo VIII, el Estado del Papa se extendía desde el río Po a la ciudad de Benevento, fronteriza al sur con el Reino de Nápoles.

En principio, estas cesiones se hacían condicionando la soberanía pontificia a un vínculo feudal de los Papas hacia el Sacro Imperio Romano Germánico creado por Carlomagno y tenían su justificación en la necesidad de proteger al Papa de las presiones de los Principales cristianos. Sin embargo, la continuidad estable del Papado le permitió asistir en los años posteriores a la disgregación del Sacro Imperio, lo que extinguió el vínculo de sumisión feudal, en lo cual no actuó el Estado pontificio de forma diferente de los demás territorios efímeramente unidos por Carlomagno. El Papa Gregorio XI lo suprimió formalmente a comienzo del siglo XI, invocando ya como doctrina básica de la Iglesia la necesidad de contar con un territorio soberano para asegurar la independencia del Papado.

Hacia el año 1.200, el Papa Inocencio III, enérgico defensor por la fuerza de los

derechos de la Iglesia, fue el primer organizador político del Estado Pontificio, que dividió en 4 provincias, pero sería una Comisión Cardenalicia encabezada por el Cardenal español Gil de Albornoz, la que durante el llamado "cautiverio" de los Papas en Avignon, publicó a mediados del siglo XIV, las "Constituciones Egidianas", que confirmarían la soberanía del Papado sobre el Estado Pontificio hasta su desaparición en 1.870. Albornoz puso así fin a varios años de inestabilidad política en Roma, originada por la pretensión de nobles y cardenales por compartir el Gobierno del Estado Pontificio durante la ausencia de los Papas y en los que no faltó una breve experiencia republicana encabezada por Cola di Rienzo.

Concluido el Cisma de Occidente y consolidado sólidamente el Poder absoluto del Papado sobre su Estado "clerocrático", el Estado Pontificio fue expandiéndose gradualmente a lo largo de la Edad Moderna, bajo el Gobierno, entre otros, de Papas-soldados como Julio II de Medicis. Sin embargo, esa expansión se debió más a maniobras diplomáticas, a través de las cuales, el Papado jugó habilmente su papel arbitral en la permanente contraposición de intereses en Italia entre los Reyes de España y de Francia y, también, en la condición de organizador de los esfuerzos de todos los Principes cristianos contra los turcos. El Estado Pontificio sería, durante décadas, la Gran Potencia política y militar entre los pequeños Estados italianos, época que se corresponde precisamente con su más alto nivel de gobierno corrompido y nepotista. No puede decirse que los Papas gobernarán con menos escrúpulos que el resto de los Principes cristianos, pero ciertamente su autoridad espiritual atravesaría momentos muy bajos, origen de la Reforma Protestante en Alemania y los países del Norte de Europa. De todos modos -y aunque ello resulte difícil de comprender hoy en día- la distinción entre el poder político y la autoridad religiosa del Papado estuvo clara entre los Principes europeos. Monarcas tan apasionadamente católicos como Carlos V y Felipe II de España no tuvieron especial dificultad en distinguir entre el Estado Pontificio, al que combatieron con la misma firmeza que a cualquier otro, y la autoridad religiosa del Papa como cabeza de la Cristiandad. Incluso, en los casos frecuentes de que los Papas acudieran a la excomunión sin demasiados escrúpulos en muchos casos, no por motivos religiosos sino abiertamente políticos. En cualquier caso, no es dudoso que éste es uno de los momentos menos edificantes del Papado y de la Iglesia Católica.

A lo largo del siglo XVIII, el Estado Pontificio fue gradualmente perdiendo su condición de Gran Potencia italiana y, correlativamente, su peso en la política europea. A finales del siglo, era políticamente un Estado irrelevante, que hubo de asistir impotente, durante las campañas de Napoleón contra los austriacos, a la pérdida de diversas posesiones, aún sin estar en guerra con Francia, que le impuso la Paz de Tolentino en 1.796. Dos años más tarde, el Primer Cónsul internó al Papa Pío VI en la fortaleza de Valence, donde murió. Su sucesor, Pío VII, pactó un entendimiento con Napoleón, al que coronaría en 1.804, pero sería depuesto en 1.809, anexionándose Francia el Estado Pontificio para dar al heredero del Emperador el título de Rey de Roma.

Internado estos años en Fontainebleau, Pío VII regresó a Roma en 1.814 y fue restaurado por el Congreso de Viena como soberano absoluto del Estado Pontificio, que no obstante, sufrió algunos recortes territoriales en beneficio de Austria, la nueva Gran Potencia extranjera en Italia. Contaba entonces unos 20.000 kilómetros cuadrados en el centro de Italia, fronterizos con el Gran Ducado de Toscana al Norte, con Bolonia como

segunda ciudad más importante después de Roma y con la ciudad de Gaeta, perteneciente al Reino de Nápoles, en el Sur, con unos 3 millones de habitantes.

El regreso de los Papas a Roma marca el inicio de otra etapa sombría para el prestigio de la Iglesia, porque Pío VII y sus sucesores León XII y Gregorio XVI rivalizaron en una política ultrancista de rechazo a todo lo que había significado la Revolución Francesa, persiguiendo con dureza cualquier atisbo de ideología liberal. El Estado Pontificio, más tolerante en todos los aspectos que la España de los Austrias y que otros Reinos europeos, adquirió en esta época los tintes más reaccionarios de Europa, llegando a prohibirse la vacuna contra la viruela, porque su invento, el inglés Jenner, no era católico. Para mantener una autoridad absoluta y férrea, no dudaron en aliarse con el Canciller Metternich, obteniendo de él la presencia permanente de una poderosa guarnición austriaca en Roma. En estos años, se acentúa el aislamiento del Estado Pontificio a toda idea de modernidad. Permaneció vigente tan solo el Derecho Canónico (que establecía en la práctica una jurisdicción para los clérigos y otra para los seglares, en caso de cualquier delito) y desconoció totalmente, no ya los intentos liberales en toda Europa, sino realidades económicas y sociales tan evidentes como la Revolución Industrial. Su estructura siguió siendo estrictamente latifundista agraria, reforzada por las importantes posesiones agrícolas de la Iglesia en el resto de Italia. El único factor favorable a la población romana se debió a su conversión en ciudad receptora de los fieles de todo el mundo, que acudían en un rudimentario fenómeno de turismo religioso de masas.

La elección al Pontificado de Pío IX en 1.846 dió pábulo a algunas perspectivas de liberalización, impulsadas por el Secretario de Estado, Cardenal Giacomo Antonelli. El Estado Pontificio tuvo por primera vez una Constitución timidamente liberal y sobre todo, un Primer Ministro seglar, el Conde Pellegrino Rossi. Pero, más trascendente para su orientación política fue el apoyo del Papado a los primeros pasos del "Risorgimento" italiano. La derrota del Reino de Piemonte frente a Austria en Custoza fue el fin de esta breve experiencia. Pío IX cambió radicalmente su actitud frente a Austria, volviendo a la tradición de sus predecesores de apoyarse sin reservas en el respaldo militar austriaco. Tanto más, cuanto que también la experiencia "liberal" del gobierno pontificio terminó en forma violenta con el asesinato del Conde Rossi y el triunfo de la Revolución liberal, que proclamó la República en Roma, tras la huida del Papa al reino de Dos Sicilias. Desde su exilio en Gaeta, Pío IX comprendió que las perspectivas de una Italia unificada bajo la presidencia siquiera moral del Papado era una utopía y que en todo caso, apoyar los postulados del Risorgimento implicaba la guerra contra un país de abrumadora mayoría católica como Austria.

Pero, aun abocado a convertir el Estado Pontificio en un grave obstáculo para la unidad de Italia, el problema perentorio de Pío IX era la recuperación de su soberanía temporal (no su residencia como dirigente religioso, que no habría planteado problemas mayores) sobre la República Romana presidida por Giuseppe Mazzini. A sus enérgicas llamadas, respondieron varios Gobiernos rivalizando en el honor de "reponer al Papa en sus derechos". Isabel II de España figuró entre los Monarcas católicos más deseosos de intervención, pero el calamitoso estado de nuestra Marina impidió una acción rápida y eficaz. Cuando las tropas españolas llegaron a Roma, la República Romana había sido

derrocada por un ejército francés enviado por el Presidente Luis Napoleon Bonaparte, en el marco de una campaña de captación del voto católico y conservador que le sería muy útil en el golpe de Estado que creó el II Imperio.

A su regreso a Roma, Pio IX contó con una guarnición francesa permanente, que le permitió la restauración del absolutismo. España habría deseado aportar tropas propias a este contingente, pero la debilidad de nuestro Gobierno no lo hizo posible, ante la firme oposición de Luis Napoleon Bonaparte a la entrada de soldados españoles en la capital pontificia. Una vez más, debe consignarse que esta recuperación por la fuerza del Poder temporal absoluto contó con el respaldo de la mayoría de los católicos, incluso de los procedentes de los países en que estaba sentado un gobierno democrático.

La consecuencia de la Revolución de 1.848 y de la restauración militar francesa fue que el Estado Pontificio pasó a depender para su subsistencia del apoyo militar de Francia, condicionado a su vez por las complejas relaciones del ya Emperador Napoleon III con el Reino de Piamonte, motor del Risorgimento, para el cual la única capital posible del futuro Reino de Italia era Roma. En este punto, idealistas como Garibaldi y Mazzini iban más lejos que el cauto Primer Ministro piamontés, Conde de Cavour, que habría aceptado probablemente la continuidad de un pequeño Estado Pontificio entre el Reino de Italia (con Florencia como capital) y el Reino de Dos Sicilias, cuya conquista no consideraba prioritaria. Cavour temía la carga que representaría para la nueva Italia la absorción del Estado napolitano, más poblado y con bajos niveles de desarrollo económico, que le convertiría en una carga más que en una aportación y estimaba que un Estado Pontificio tapon entre los dos Reinos italianos era la garantía de evitar una frontera incómoda. Este argumento tenía además la ventaja de tranquilizar los escrúpulos de Napoleon III, cuando en sus sucesivas operaciones en que Cavour combinó bien la fuerza militar y el peso del dinero para captar simpatías y votos, Piamonte se anexionó la mayor parte del Estado Pontificio en el norte (Romaña, Umbria, Las Marcas).

Este complicado equilibrio se vino abajo por el entusiasmo y la eficacia militar de Giuseppe Garibaldi, cuando en 1.860, al frente de "los Mil", se apoderó en poco tiempo de Sicilia y, después, del resto del Reino de Dos Sicilias, que puso a disposición del Rey de Piamonte, Victor Manuel II: Cavour solo pudo inclinarse ante el hecho consumado, aunque tanto él como su sucesor en el puesto, el Conde Bettino Ricasoli, detuvieron firmemente a Garibaldi (incluso con la fuerza militar) en sus repetidas tentativas contra lo que quedaba del Estado Pontificio. En Aspromonte, incluso dispersando las tropas garibaldinas, ante el justificado temor de la reacción de Napoleon III (1.867).

En 1.870, la guerra franco-prusiana obligó a Francia a retirar apresuradamente la guarnición de Roma. La caída del II Imperio dejó poco después abierto el camino al Piamonte, que ocupó Roma el 20 de septiembre de ese mismo año, tras una resistencia simbólica del Ejército pontificio, compuesto por mercenarios y una abigarrada representación de voluntarios católicos de todo el mundo. Pio IX, que desde 1.864, a través de la bula "Non Expedit", había prohibido a los católicos piamonteses toda participación en la vida política de un Gobierno "sacrilego" (que, entre otras medidas, había decretado la desamortización de las propiedades de la Iglesia en el Reino de Piamonte), hubo de abandonar su residencia oficial como Rey del Estado Pontificio, el Palacio de El Quirinal, y recluir

se en el palacio vaticano, contiguo a la basílica de San Pedro, como "prisionero", excomulgó a los miembros de la dinastía de Saboya y al Gobierno responsable de la "impía anexión" e inició la larga "cuestión romana" entre la Santa Sede e Italia, en la que ésta llevó al principio la peor parte en la opinión internacional. Prácticamente ningún país europeo católico reconoció la legitimidad de la anexión al Reino de Italia del Estado Pontificio, creando un prolongado aislamiento internacional del nuevo Estado, que no sería el menor de sus problemas.

II.- LA CUESTION ROMANA

Al margen de la difícil situación que planteaba la abstención de los católicos, la mayoría sociológica de la población, de la vida pública (aunque, obviamente, la prohibición papal fuera seguida muy irregularmente), la condena internacional a la anexión del Estado Pontificio puso en una posición incómoda al Reino de Italia e incluso creó diferencias dentro de la propia dinastía de Saboya (sería uno de los motivos de fricción familiar entre los Saboya Carignano, reinantes y los Saboya Aosta, fieles a la Iglesia).

El propio Gobierno italiano compartía la preocupación existente entre los países de mayoría católica por la nueva situación del Papado. A diferencia de otras religiones, en especial, la protestante y la musulmana, la católica parte de una nota de universalidad que excluye explícitamente cualquier connotación nacional, llámese galicanismo, josefismo o, actualmente, iglesia popular o patriótica. Desde mucho antes de la previsible anexión a Italia del Estado Pontificio, ya eran numerosas las advertencias contra la posibilidad de que "la cabeza de la Iglesia Católica se convirtiera en súbdito de un Príncipe" (Bismarck). Mediaban en esta actitud no solo consideraciones religiosas sino el comprensible recelo ante la posibilidad de que un Estado -el Reino de Italia- tratara de imponerse de alguna manera a la autoridad del Pontífice. Este recelo era especialmente fuerte entre los católicos alemanes, pero tenía carácter general. En consecuencia, todos los Estados mantuvieron el reconocimiento diplomático de quien era ya solo cabeza visible de la Santa Sede, aunque careciera de un territorio sobre el que ejercer su soberanía temporal. Lo que es significativo es que, a pesar de la excomunión a las Autoridades italianas y de la tensísima situación creada con Italia por la llamada "cuestión romana", en ningún momento pensó seriamente Pio IX (ni lo harían sus sucesores) tomar la única decisión lógica, que habría sido trasladar la Santa Sede a otro país, poniendo con ello de relieve que, buena o mala, la relación entre la Iglesia Católica y Roma era consustancial con la primera.

Para resolver esta preocupación y mejorar su imagen internacional, el Gobierno italiano se apresuró a asegurar su intención de reconocer la más absoluta independencia a la autoridad espiritual del Papado y a sus relaciones de todo tipo, incluyendo las políticas, con los demás Estados y concretó esta actitud el 13 de mayo de 1871 con la llamada "Ley de Garantías", nombre adecuado porque consistía precisamente en una larga lista de garantías destinadas a asegurar esta independencia:

* El Papa era equiparado en protección personal, inmunidad de jurisdicción, honores protocolarios y sanción penal por eventuales delitos contra su persona al propio Rey de Italia. Los Papas estarían autorizados incluso a disponer de una pequeña guardia armada en su residencia.

* La libertad religiosa, garantizada por la Constitución italiana, se compatibilizaría con la plena autonomía de la Santa Sede en el desempeño de su función pastoral en Italia. Norma extraordinariamente comprometida, ya que la cuestión romana creaba situaciones complejas en la Iglesia italiana, dividida entre su obediencia al Papa y sus obliga -

ciones como institución activa en el país.

* Italia reconocía la condición de sujeto de Derecho Internacional de la Santa Sede y, en consecuencia, el derecho de legación activo y pasivo de los Papas, con todas las consecuencias de comunicación inherentes en territorio italiano. Los diplomáticos acreditados ante la Santa Sede disfrutarían de plena libertad de movimientos y de las facilidades adecuadas en Italia.

* El Reino de Italia reconocía la propiedad del Papa sobre el Palacio Vaticano y una serie de iglesias y edificios a todos los cuales se consideraba extraterritoriales.

* Como compensación a las propiedades públicas del antiguo Estado Pontificio, el Reino de Italia se comprometía a abonar a la Santa Sede una dotación económica anual, revisible cada año, incluso en momento de sede vacante.

Se trataba, en definitiva, de un estatuto generoso, destinado a borrar en la medida de lo posible la mala impresión producida en la opinión católica mundial por la ocupación militar del Estado Pontificio, pero la Ley de Garantías fue rechazada rotundamente por Pío IX y sus sucesores, incluso en lo relativo al abono de la compensación económica anual, que tampoco Italia se encontró condiciones de afrontar, no sin que faltaran maliciosos que consideraban que, rechazando el dinero de Italia e insistiendo en su desamparo, el Papado obtuvo de la solidaridad católica mundial mucho más de lo que habría obtenido del Estado italiano.

Los elementos de crispación no hicieron más que empeorar en los años posteriores, ya que toda la buena voluntad de la Ley de Garantías nada podía contra la actitud papal y contra su poco realismo. De hecho, la Ley torogaba unos derechos que no podía garantizar (como los ataques al Papado, consecuencia de la libertad de prensa) o que legalmente se contradecían (como la legislación desamortizadora de los bienes de la Iglesia italiana. Papel importante jugaron factores protocolarios: la Santa Sede se negó a recibir a ningún dignatario extranjero que no llegara al Vaticano desde su propia Embajada ante el Papa, acudiendo así a la pintoresca ficción de que llegaba a la presencia del Pontífice sin pisar territorio italiano, lo que -innecesario es decirlo- fue una continua fuente de conflictos y asperezas de ambas partes. En 1.888, el Alcalde de Roma, Conde Torlonia, uno de los contados miembros de la aristocracia pontificia, en su conjunto hoscamente hostil a la Casa de Saboya por solidaridad con el Pontífice, que había aceptado un cargo político "italiano", fue destituido fulminantemente por el Gobierno por haber presentado oficialmente a León XIII la felicitación del Municipio romano por su jubileo.

Causa principal de esta difícil situación fue, comprensiblemente, la preocupación de los Gobiernos italianos ante los continuos y no discretos esfuerzos de Pío IX y sus sucesores por obtener de los Gobiernos europeos la recuperación del Estado Pontificio. Estas gestiones no se hicieron esperar. Apenas concluida la guerra franco-prusiana, Pío IX tanteó cerca de Bismarck, el Canciller de la nueva Gran Potencia europea, la posibilidad de intervención de Alemania en este sentido, gestiones que tuvieron su contrapartida en actitudes favorables a la política bismarckiana del partido católico Zentrum y, en

los años de la "Kulturkampf", matizaron notablemente las protestas de la Iglesia Católica alemana. Al ver que Bismarck no pasaba de las declaraciones de principio sobre la necesaria independencia del Pontificado respecto de cualquier Estado, Pío IX también hizo discretas gestiones cerca del Gobierno Thiers, invocando la tradición francesa de respaldo a la Santa Sede todo a lo largo del II Imperio: tampoco tuvo éxito, aunque a Thiers no le desagradaban los problemas que causaba la cuestión romana a una Italia que temía que se aproximara políticamente a Alemania. El único país católico susceptible de presionar a su favor (España no entraba en esta categoría) al que Pío IX no pudo dirigirse fue al Imperio Austriaco, donde se recordaban sus veleidades "risorgimentales" de 1.848.

En 1.878, ascendió al Papado Leon XIII, pontífice que respondía a características personales muy diferentes a las de Pío IX. Fue el Pontífice aperturista de la Iglesia Católica hacia las realidades sociales, en especial las laborales, en la Encíclica "Rerum Novarum".

Sin embargo, en la cuestión romana, Leon XIII no solo no alteró la actitud reivindicativa de su predecesor, sino que podría decirse que fue aún más intransigente que Pío IX, ya que, trabajador incansable, dedicó los mejores esfuerzos de la Diplomacia papal a este objetivo durante los 25 años de su pontificado. Al punto, de ser el único Papa que consideró seriamente la posibilidad de trasladar la Santa Sede a Austria, Monaco, Malta o España. En todos los casos, hubo de admitir que el énfasis con que los Gobiernos austriaco o español acogían la legitimidad de su reivindicación se enfriaba notablemente ante la perspectiva de acoger la Santa Sede en su territorio, "istituzione italiana e gloria nostra", como la calificaba el Primer Ministro de Italia, Conde Francesco Crispi, artífice precisamente de algunas de las medidas anticlericales más importantes del nuevo Estado-italiano, pero este tipo de contradicciones, tanto de parte del Papado como de Italia, son la consecuencia inevitable de las profundas implicaciones en las relaciones políticas y culturales de las dos instituciones que se han mantenido a lo largo de toda su historia. Incluso en los momentos más graves de la cuestión romana, ambas mantuvieron la clara noción de que estaban abocadas a entenderse un día.

Gradualmente, Leon XIII hubo de convencerse que las perspectivas de alianza - con Austria, que son las que más le hicieron pensar en una posibilidad de recuperación del Estado Pontificio, perdían toda perspectiva realista, según la política anti-italiana del Imperio Austro-Húngaro evolucionó al entendimiento. La firma de la Triple Alianza entre Alemania, Austria-Hungría e Italia en 1.882 zanjó definitivamente toda esperanza de este lado. Todos los esfuerzos del Papa de que Alemania y Austria-Hungría introdujeran en el tratado una cláusula dejando en suspenso el reconocimiento de la soberanía de Italia sobre el antiguo Estado Pontificio fracasaron, aunque no zanjaron -contra toda evidencia- las esperanzas de Leon XIII, que no quiso aceptar que Italia había abortado la principal amenaza exterior procedente de la cuestión romana. Su única satisfacción diplomática fue - la suspensión indefinida de un viaje del Emperador Francisco José a Roma, lógico colofón de la efectuada por el Rey Humberto I a Viena como expresión del fin de la reivalidad entre los dos países, por las dificultades protocolarias invencibles que hubiera ocasionado la inevitable audiencia con el Papa. Por el contrario, el Kaiser Guillermo II, en su visita a

Roma, por el mismo motivo, dejó bien sentado que Alemania reconocía sin reservas la soberanía italiana sobre la ciudad.

La renovación de la Triple Alianza en 1.887 cortó definitivamente las perspectivas papales de que potencias extranjeras forzaran a Italia a la devolución del Estado Pontificio. No lo admitió así Leon XIII, que durante el resto de su pontificado siguió negociando infatigablemente con todas las Grandes Potencias, inclinándose sucesivamente por ofrecer las simpatías de los católicos a todos los Gobiernos que le dieron una mínima base de consideración. Para ello, ofrecería su mediación benévola en el "ralliement" de los católicos franceses a la recién creada III República Francesa, en la que eran muy fuertes las tensiones anti-clericales y muy comprometida la actitud de los católicos del lado de las pretensiones de restauración borbónica e incluso fue muy cuidada su aproximación a los Zares Alejandro II y Alejandro III. Esta línea política tenía muy pocas perspectivas, pues la Iglesia Ortodoxa Rusa, parte sustancial del Zarismo, reaccionó con dureza ante lo que vió claramente como una línea política estrechamente ligada a un intento de penetración del Catolicismo en Rusia.

Los últimos años del pontificado, sobre todo, a partir del nombramiento del Cardenal Rampolla del Tindaro como Secretario de Estado en 1.887, aun dentro de esta negociación abierta a todos los frentes, vieron consolidarse la línea anti-austriaca y la aproximación del Papado a Francia, en especial, cuando se confirmó la consolidación de la Triple Entente franco-británico-rusa. Si como preveía acertadamente el Papa, la confrontación entre los dos bloques diplomáticos llevaba paulatinamente hacia la guerra, en el caso de ser derrotada la Triple Alianza, el Reino de Italia se encontraría entre los vencidos y podría replantearse una salida de la cuestión romana favorable a la Santa Sede. Es dudoso que la Diplomacia pontificia creyera realmente en la recuperación del Estado papal, incluso de cumplirse todas estas previsiones, pero lo que sí era creíble es que Italia se vería obligada a adoptar una posición más flexible en caso de salir derrotada de la guerra.

En 1.903, el cónclave reunido para elegir al sucesor de Leon XIII, tuvo que afrontar de forma espectacular los resultados de la política anti-austriaca de los últimos años del Pontificado. Durante las votaciones, el Arzobispo de Cracovia, Cardenal Puzyna, invocó en nombre del Emperador Francisco José (respaldado por España, en base a la pertenencia de la Reina Madre, Maria Cristina, a la Casa de Habsburgo) el viejo privilegio de que fozaban contados soberanos católicos para vetar a un candidato al Papado y abortó la candidatura del Cardenal Rampolla del Tindaro, que era uno de los purpurados con mayores posibilidades. Resultado de esta posición extrema (que contaba lógicamente con las simpatías de Italia y Alemania) fue la elección de un candidato de compromiso, el Cardenal Patriarca de Venecia, Giuseppe Sarto, que tomó el nombre de Pio X. Sarto había sido hasta los 32 años súbdito del Imperio Austriaco, entonces soberano del Norte de Italia y no ocultaba sus fuertes simpatías austrófilas, que se pusieron de relieve con la inmediata destitución de Rampolla y el nombramiento como Secretario de Estado del Cardenal Rafael Merry del Val, el único español que ha ostentado este cargo.

No puede decirse que Pio X abandonara la actitud de sus predecesores en torno a

la "cuestión romana", pero sí que, menos político que su predecesor, su pontificado mostró menor atención al problema e incluso vió los primeros pasos de suavización de la tensa relación con Italia.

Apenas coronado, Pio X se apresuró también a suprimir el privilegio de veto de los Emperadores de Austria y otros Monarcas católicos en la elección de Papas, sancionando con la excomunión a cualquier Soberano que tuviera la más mínima pretensión de intervención en las deliberaciones de un cónclave.

El cambio en las simpatías políticas de la Santa Sede tuvo consecuencias negativas en Francia, país por cuya posición favorable a la Iglesia tanto había trabajado Leon XIII. Confirmada la aproximación del nuevo Papa a la Triple Alianza, se rompieron los vínculos que contenían hasta cierto punto las directrices anti-clericales de la III República. Se nacionalizó la propiedad de los templos y los monasterios, se suprimieron las escuelas privadas católicas y se acumularon los incidentes (aprovechados por la Derecha para hostilizar al Gobierno durante las duras tensiones creadas por el caso Dreyfus), al punto de que Francia y la Santa Sede rompieron las relaciones diplomáticas en 1.905. Tan solo el entusiasmo patriótico originado en 1.914 por la I Guerra Mundial llevaría a la normalización de la situación y la actitud de los católicos franceses con el laicismo oficial de la III República, al unir a toda la nación francesa en un esfuerzo militar común contra los alemanes.

Por el contrario, mejoró sensiblemente el clima de las relaciones con Italia, lo que se puso de relieve con motivo de la guerra colonial de 1.911, que permitió a este país la anexión de Trípoli. La Santa Sede no puso ningún inconveniente en que obispos y sacerdotes bendijeran las unidades combatientes y en que los católicos se unieran al esfuerzo bélico, en el que cooperó financieramente el "Banco di Roma", próximo a la Iglesia. Por otra parte, desde años antes, Pio X había venido autorizando a los Obispos a desligar a los católicos de sus diócesis de la prohibición de participar en las elecciones políticas, siempre que de no hacerlo así, hubiera el riesgo de victoria de un candidato anti-clerical. Esta licencia fue utilizada muy ampliamente y prácticamente derogó la bula "Non Expedit" de 1.870.

La "cuestión romana" retomó actualidad, en términos favorables para la Santa Sede, cuando Italia entró en la I Guerra Mundial, teniendo por cierto la precaución de imponer a sus aliados franceses e ingleses que, en el futuro tratado de paz que pusiera fin a la guerra, no se admitiera la presencia de representantes de la Santa Sede ni se pudiera abordar el ya viejo problema de la legitimidad de su anexión de Roma (Tratado de Londres de 26 de abril de 1.915). Esta cautela italiana era previsible y no sorprendió a la Santa Sede que, en cambio, pudo poner de relieve la anómala situación en que se encontraba cuando, como consecuencia de la beligerancia italiana, fueron expulsadas de Roma las Misiones diplomáticas acreditadas ante la Santa Sede de los países enemigos. El Papa se vió privado del contacto permanente con estos Embajadores, contrariamente a lo previsto un tanto imprudentemente por la Ley de Garantías y vió alteradas o suprimidas, por necesidades militares, sus comunicaciones con el resto del mundo.

El problema era real y la Santa Sede le sacó el mayor partido posible entre la opinión católica mundial, poniendo de relieve la precariedad de la situación del Papa en la coyuntura bélica, al carecer de la seguridad y la independencia políticas necesarias para el desarrollo de sus funciones, al carácter de un territorio de soberanía propia.

Elegido Papa poco antes del estallido de la I Guerra Mundial, Benedicto XV, encontraba, en consecuencia, un clima mucho más favorable que sus predecesores para abordar la "cuestión romana", pero su esfuerzo político hubo de orientarse a la necesidad más perentoria de equilibrar la actitud de los beligerantes en el conflicto, totalmente desnivelada a favor de los Imperios Centrales por la austrofilia de Leon X. A este Pontífice se le acusaría inclusive de haber jugado un papel belicista en las crisis balcánicas y en la decisión de Francisco Jose de Austria de declarar la guerra a Serbia, tras el magnicidio de Sarajevo. Esto es quizá algo tendencioso, pero lo que es evidente es que, durante su pontificado (1.903-1.914), Leon X volcó sus simpatías por Alemania y Austria-Hungría e incluso matizó sus condenas a Italia, el tercer miembro de la Triple.

Benedicto XV se encontró, en consecuencia, con la necesidad de dar un giro más equilibrado a la posición de la Santa Sede. No en vano, de los 300 millones de católicos entonces existentes en el mundo, 124 eran ciudadanos de las potencias de la Entente (tras el cambio de alianza y entrada en guerra de Italia, en 1.915) y tan solo 64, de los Imperios alemán y austriaco.

Paradójicamente, la "cuestión romana" fue replanteada durante la guerra, pero no por iniciativa vaticana, sino del partido católico alemán, lo que le daba inevitablemente una coloración "bélica". El líder del Zentrum, Matias Erzberger propuso la posibilidad de que la Santa Sede recuperase una parte pequeña del territorio anexionado por Italia en 1.870. Este pequeño Estado Pontificio sería delimitado por una comisión tripartita de Italia, la Santa Sede y una potencia neutral, para la cual Erzberger pensó en España cuyo Rey, Alfonso XIII sería el presidente (y en la práctica, árbitro decisivo, ya que se podía dar por descontado, incluso en el campo de la pura especulación, que ni Italia ni la Santa Sede lograrían entenderse).

La reacción de todos los sectores de la opinión pública italiana fue de airado rechazo, no solo por venir de un súbdito de un país en guerra con Italia sino por lo desacertado de abordar la intervención de terceros en una cuestión que todos los partidos consideraban estrictamente bilateral entre Italia y la Santa Sede. Alfonso XIII nunca llegó a definir su opinión sobre el proyecto Erzberger, pero ofreció a Benedicto XV refugiarse en España (posiblemente, en El Escorial) hasta el fin de la guerra: una vez más, el Papado ni siquiera tomó en consideración seriamente la posibilidad de abandonar Roma.

Benedicto XV maniobró habilmente: rechazó el Plan Erzberger y declaró que, tanto si Italia salía vencedora como si perdía la guerra, la Santa Sede nunca aceptaría una solución de la cuestión romana basada en la sangre de los soldados italianos, consiguiendo

con ello aprobación general. Tanto, que a pesar de lo pactado en Londres, en 1.915, el Primer Ministro italiano, Vittorio Emanuele Orlando, no tuvo inconveniente en aceptar la presencia como observador de un representante de la Santa Sede, Monseñor Cerrutti, en la Conferencia de Versalles (1.919) e incluso se filtró que había mantenido con él conversaciones oficiosas sobre el estado de la "cuestión romana".

De la importancia del cambio de clima en las relaciones de Italia con la Santa Sede da idea del hecho de que, siendo ya generalizada la participación de los católicos en las elecciones políticas, un sacerdote siciliano, el P. Luigi Sturzo fundó en 1.919 un "Partito Popolare Italiano" (más adelante, "Democrazia Cristiana", hasta recuperar en 1.994 su nombre original) destinado a canalizar el voto católico. Sturzo fue un hombre absolutamente ortodoxo en la fe católica pero ostentosamente poco favorable a que la Iglesia, ya fuera la Santa Sede como la italiana, gobernara su partido, abogaba por la reforma agraria en la Italia meridional y por unir los esfuerzos de los católicos con los de los sindicatos de Izquierda moderada para lograr ventajas sociales para los trabajadores, empezando por la jornada de 8 horas. Por su rechazo al control eclesiástico de su P.P.I., no contó nunca con las simpatías de la Santa Sede, aunque ésta no dejó de constatar que, en un tiempo mínimo, la alianza de católicos y socialistas moderados adquiriría un peso creciente en la vida política italiana y se abstuvo de tomar una posición definida sobre el P.P.I. y los movimientos sociales juveniles y la llamada "Acción Católica", que aunque no tuvieran un contenido decididamente político eran un sólido respaldo de masas para el partido del P. Sturzo.

Elegido Papa en 1.922, Pio XI, veía que, tras más de 60 años de inmovilidad, la "cuestión romana" se aproximaba a una rápida solución tan pronto se consolidó el Partido Fascista.

Benito Mussolini no solo no era hombre religioso, sino que en sus primeros pasos políticos se manifestó agnóstico y violentamente anti-clerical. Esta actitud se suavizó, por razones de imagen, en la propaganda inicial de sus "Fasci di combattimento", pero continuaba siendo muy hostil a la Iglesia y nada hacía pensar en la eventualidad de que abordaran la resolución amistosa de la "cuestión romana".

Llegado al Poder en 1.922, tras la "marcha sobre Roma", aún muy lejos de consolidarse como partido predominante y menos aún único, el Partido Fascista analizó las diferencias con la Iglesia en términos muy realistas, que resume dos frases del propio Mussolini: "Es increíble que los Gobiernos liberales no hayan comprendido que la universalidad del Papado, el heredero de la universalidad del Imperio Romano, representan la mayor de las glorias de la historia y la tradición de Italia"... "Lo que hace falta en Italia es disciplina, obediencia, respeto a la tradición y a la religión. Un pueblo es moralmente bueno cuando es religioso y si es moralmente bueno, será fuerte".

En esta línea de pensamiento político y como una primera etapa de la "conciliación" con la Santa Sede, el nuevo Gobierno fascista, aún democrático, inició inmediata-

mente un cambio radical en la política religiosa de la Italia liberal. El primer Gobierno incluyó, por otra parte, seis sacerdotes católicos, si bien, su permanencia en el Gabinete sería breve. Se fijaron crucifijos en escuelas y edificios públicos, se impartió una clase de religión en la enseñanza pública, se reconocieron varias fiestas religiosas, se devolvió a la Iglesia italiana una serie de templos y locales nacionalizados después de 1.870, se subvencionó la construcción o mantenimiento de templos, se prohibió la pornografía y en su conjunto, el Gobierno hizo cuanto pudo para captarse las simpatías del Episcopado y de la Santa Sede.

III.- LOS PACTOS DE LETRAN Y LA CREACION DEL "ESTADO DE LA CIUDAD DEL VATICANO"

Es evidente que el nuevo clima politico-religioso favorecía la posibilidad de abordar un paso más en la resolución de la "cuestión romana". Oficialmente, la postura de la Santa Sede no había variado desde 1.870, el Papa seguía siendo para muchos catolicos "el prisionero del Vaticano". Sin embargo, ya desde el pontificado de Leon X y sobre todo los cambios de mentalidad originados por la I Guerra Mundial durante el de Benedicto XV, la Curia romana era cada vez más realista y consciente del absurdo que representaba por parte de la Iglesia pretender una restitución imposible, cuando ningun Gobierno -ni probablemente, ya la mayoría de los catolicos- la respaldaba.

En 1.923, Mussolini se entrevistó reservadamente con el Secretario de Estado de la Santa Sede, Cardenal Pietro Gasparri, en casa del Conde Santucci, presidente del "Banco di Roma", amenazado de inminente suspensión de pagos. De esa entrevista salió, por el momento, la aportación de 1.500 millones de liras como aportación del Estado al saneamiento del Banco y la iniciación de los primeros contactos destinados a ir abordando la "cuestión romana". Durarían 6 años, durante los cuales ambas partes consiguieron el éxito inicial de mantenerlos rigurosamente secretos, aunque sería la situación politica interna italiana la que aceleraría la negociación.

En 1.924, el asesinato del dirigente socialista Giacomo Matteoti puso al Gobierno, todavía democrático, de Mussolini en una situación crucial, al comprobarse su implicación en el delito. Aunque divididos en su estrategia, los diputados no fascistas abandonaron la Camara de Diputados, poniendo al Jefe del Gobierno ante la disyuntiva de dimitir o forzar la situación asumiendo todos los poderes del Estado. El terrorismo callejero del Partido Fascista facilitó el paso a la dictadura, pero en la decisión de Mussolini tuvo un peso apreciable el desmantelamiento del Partido Popular Italiano de Luigi Surzo, uno de los pocos reductos politicos por vencer. En septiembre de ese año, Pio XI condenó formalmente la coalición del P.P.I. con los socialistas, única y debil esperanza de oposición a los escuadristas fascistas. En octubre, el P.Sturzo fue enviado por la Santa Sede a imprecisas actividades de estudio en Paris: su exilio de Italia se prolongaría hasta 1.946. Su marcha fue vista con satisfacción por los sectores conservadores que le consideraban "el bolchevique negro" y aún no siendo fascistas, no veían con desagrado un Gobierno autoritario.

Sería simplista considerar que esta decisión de Pio XI hizo posible la instauración de la dictadura fascista, que contaba como queda indicado con muchos otros apoyos y una oposición débil en las filas socialistas, pero no cabe duda de que Mussolini recibió con alivio la noticia del descabezamiento del P.P.I. que, no contando con una estructura suficiente, prácticamente se disolvió. Luigi Einaudi, su segunda figura más importante, sería encarcelado en 1.927 y acabó refugiandose en obscuras funciones de archivero en la biblioteca del Vaticano durante la mayor parte del ventenio fascista. La pasividad del Rey Victorio Manuel III, garante de la Constitución y la actitud benévola de la Iglesia jugaron un papel importante en la instauración del Fascismo.

Resuelta la situación a su favor y convertido en "Duce" de Italia con todos los poderes del Estado, aun manteniendo al Rey en funciones puramente protolarias, Mussolini abordó con "virile ottimismo" la solución de la cuestión romana, cuyas negociaciones llevaban estancadas dos años y que a pesar de ello, aún se prolongaron cuatro más, confirmando la minuciosidad puntillosa de la Diplomacia de la Santa Sede.

La negociación fue llevada cabo, del lado vaticano, por el abogado Francesco Pacelli, hermano del Cardenal Eugenio Pacelli, pronto Secretario de Estado y delado italiano, por el Consejero de Estado Barone, bajo la dependencia directa del Duce. Partiendo ambas partes, la una de la imposibilidad de revisar lo hecho en 1.870 y la otra de la necesidad de zanjar la cuestión romana dando al Papado un territorio soberano, es obvio que la lentitud de las negociaciones tuvo razones muy diversas.

En realidad, la cuestión romana propiamente dicha cedió el protagonismo a un proyecto más amplio, la negociación de un Concordato muy amplio que regulara globalmente los muy numerosos problemas existentes entre Italia y la Iglesia Católica, que ambas partes deseaban resolver, obteniendo evidentemente el mayor beneficio posible del arreglo. Cuestiones como el futuro de las organizaciones juveniles del P.P.I. (que la Santa Sede acabó accediendo a suprimir y cuyos integrantes pasaron a militar en la organización "Balilla" del Fascismo para niños y jóvenes) o la autonomía y libertad de funcionamiento de la Acción Católica, otro angulo del P.P.I., en que Mussolini cedió, lo que convirtió a esta organización católica en la única asociación de masas no fascista legal en Italia. Las protestas de Victor Manuel III respecto de la cesión al Papa de una porción por pequeña de fuera de un territorio anexionado por su abuelo Victor Manuel II y las reticencias del amplio sector laicista o anti-clerical del Partido Fascista fueron ignoradas por Mussolini.

Después de casi 60 años de existencia, la "cuestión romana" quedó solemnemente cerrada por Benito y Mussolini y el Cardenal Gasparri al firmar en el Palacio de Letran, sede del Obispado de Roma, el 11 de febrero de 1.929, en nombre del Reino de Italia y de la Santa Sede, tres tratados diferentes: un acuerdo financiero, un tratado creando el "Estado de la Ciudad del Vaticano" y un Concordato.

1.- El Acuerdo financiero, que es el más breve, indemnizaba a la Santa Sede por los edificios y bienes públicos del antiguo Estado Pontificio ocupados desde 1.870 por el Estado italiano, que adquiriría su propiedad definitiva mediante el pago de 750 millones de liras y los intereses anuales, al 5%, de un fondo de 1.000 millones en bonos del Estado.

2.- El Tratado, de 27 articulos, se iniciaba con el reconocimiento de la religión católica como "única del Estado italiano" y creaba un "Stato della Città del Vaticano", bajo soberanía temporal del Papado.

El Acuerdo delimita detenidamente la superficie del nuevo Estado (44 hectáreas, - en torno a la Basílica de San Pedro, con su plaza y el Palacio Vaticano contiguo), a la - que hay que añadir una serie de basílicas y edificios eclesiásticos dispersos por toda Roma que, legalmente, forman parte integral del territorio compacto antes mencionado. Una - segunda -y extensa- lista de iglesias y edificios en Roma y en otras partes de Italia vie-

ron reconocidos privilegios fiscales y facilidades diversas, aunque sin formar parte integrante del Estado de la Ciudad del Vaticano.

El término "Estado" (que irritaba a muchos fascistas) es de aplicación discutible en una figura jurídica tan "sui generis" como la creada por el tratado de 1.929, aunque no faltan juristas que subrayan que, aunque sea en términos simbólicos y peculiares, la Ciudad del Vaticano cuenta con los tres elementos que el Derecho Político requiere para reconocer a un ente la condición estatal: un territorio soberano, una población dotada de nacionalidad (aunque la "nacionalidad vaticana" es puramente funcional y se reconoce solamente a quienes desempeñan determinadas funciones al servicio de la Santa Sede, sean o no residentes en el Vaticano, sin perjuicio de conservar plenamente su nacionalidad como súbditos de un Estado) y una estructura jurídica, por más que ésta haya sido poco desarrollada. Al carácter de una Constitución política, el Papa es, al menos nominalmente, Soberano absoluto de la Ciudad del Vaticano. Realmente, no tendría mucho sentido elaborar una Constitución destinada a los menos de 1.000 ciudadanos vaticanos, pero en los últimos años, se ha echado de menos un marco jurídico que de cabida a los sindicatos de los trabajadores en el mini-Estado, muy mayoritariamente de nacionalidad italiana.

Sea o no apropiado el término de Estado para definir su naturaleza jurídica, el "Estado de la Ciudad del Vaticano" ve reconocida por el Reino de Italia la plena soberanía y autoridad de los Papas dentro de su territorio. Pío XI, que dedicaría gran parte de la indemnización económica recibida a acondicionarlo, hizo inmediatamente delimitar sus fronteras dentro del barrio de Roma en que se encuentra, mediante la elevación de un muro, con accesos perfectamente controlados. En línea de defensa de esta soberanía, este Pontífice y sus sucesores han tratado de dotar al Estado de la Ciudad del Vaticano de los medios materiales que, al menos simbólicamente, ponen de relieve su "independencia" respecto de Italia: una línea de ferrocarril conectada con la red ferroviaria italiana, un helipuerto, un servicio de Correos miembro de la Unión Postal Universal, una imprenta y un periódico (el órgano oficioso de la Santa Sede, "L'Osservatore Romano"), una red de suministros alimentarios, farmacéuticos etc. e incluso una simbólica fuerza armada, la histórica Guardia de voluntarios suizos. Evidentemente, se trata más de una reafirmación simbólica en la mayor parte de los casos, si bien telegrafos, correos etc. funcionan autónomamente respecto de los italianos. Durante la II Guerra Mundial, primero en la etapa de beligerancia italiana del lado del Eje (1.940-1.943) y después, durante la ocupación alemana de Roma (septiembre de 1.943 a junio de 1.944), los Gobiernos italiano y alemán respetaron el tratado de 11 de febrero de 1.929, a pesar de las tensiones y las dificultades existentes con la Santa Sede.

Los artículos 8 a 11 se refieren a la seguridad personal de los Papas, que son equiparados en protección jurídica a los Soberanos italianos.

El artículo 12 reconoce el derecho de legación activo y pasivo de la Santa Sede, así como garantías de libre acceso al territorio vaticano, a través del italiano, a todos los Obispos del mundo.

Conviene precisar que este derecho de enviar y recibir Embajadores, que hoy mantiene el Papado con más de 100 países, corresponde a la Santa Sede, no al minúsculo

Estado bajo soberanía temporal de los Papas, aunque comunmente se hable de "Embajadores en el Vaticano". Tan solo Italia mantiene relaciones administrativas con el Estado vaticano para resolver cuestiones de suministros, seguridad etc. al tiempo que, como los demás países, mantiene relaciones diplomáticas normales con la Santa Sede.

Los "Embajadores ante la Santa Sede" disfrutaban, en virtud del artículo 12 del tratado del mismo estatuto que los Embajadores ante el Rey de Italia. En principio, sería lógico que sus locales estuvieran en el territorio vaticano, pero su exiguidad lo hace imposible, por lo cual, se acude una vez más a considerarlos como sitios en él, aunque de hecho estén dispersos por la ciudad de Roma. No obstante, en circunstancias de emergencia, como ocurrió en 1.940, al entrara Italia en la II Guerra Mundial, las Embajadas de los países en guerra con el Eje hubieron de trasladarse al territorio vaticano.

El artículo favorable a Italia, en un tratado realmente asimétrico, es el 26, por el que el Papa reconocía a Roma como capital del Reino de Italia, dando así por zanjada la "cuestión romana", es decir, aceptando voluntariamente reconocer una situación existente de hecho desde 1.870.

3.- El Concordato entre Italia y la Santa Sede es, por el contrario, equilibrado para los intereses de las dos partes.

De entrada, es un acuerdo extenso, 45 artículos, lo que pone de relieve que, más allá de la vieja "cuestión romana", el entendimiento trazado por los pactos lateranenses tenía perspectivas ambiciosas y mucho más realistas en el entendimiento entre la Santa Sede e Italia, creando entre ambas una vinculación especialmente estrecha.

El Concordato garantiza el libre ejercicio religioso, tanto en lo pastoral como en el campo de la organización jurídica y financiera de la Iglesia Católica en Italia (arts.1 y 2), garantizando dicha autonomía con la renuncia a todo control estatal del patrimonio eclesiástico (arts.25 a 30). La Santa Sede tendrá plena libertad para el nombramiento de Obispos y demás cargos religiosos, salvo capellanes castrenses. El matrimonio canónico tendrá plenos efectos civiles. La enseñanza religiosa será obligatoria en la Enseñanza pública secundaria. Se excluye de cualquier actividad docente a los eclesiásticos secularizados o que estén incurso en sanción religiosa (art.5). Los titulares de funciones de responsabilidad en el gobierno de la Santa Sede disfrutarán de inmunidad de jurisdicción por sus actividades en Italia.

Por su parte, el Estado italiano recibe el derecho de ser informado previamente - de los nombramientos de Obispos y formular su conformidad u objeciones (arts. 19 y 21). Se excluye toda actividad política de los religiosos (art.43)

POLITICA EXTERIOR DE ESPAÑA

RELACIONES CON HISPANOAMERICA

Una de las cuestiones en que coinciden los programas de todos los Gobiernos y partidos políticos españoles es subrayar, con más o menos énfasis, la "dimensión especial" de nuestras relaciones con los países hispanoamericanos basada en razones históricas, culturales y migratorias evidentes. Y, también, aunque ésto no suele añadirse, porque son el único espacio geográfico mundial posible para que España pueda intentar jugar la posibilidad de un papel aglutinante que, de algún modo, pueda equilibrar nuestro tradicional aislamiento ante las Grandes Potencias mundiales.

Este sentimiento general ha sido casi siempre paralelo a un escaso interés real en nuestras relaciones con Hispanoamérica.

En el siglo XIX, España tardó demasiado en reconocer la independencia de las nuevas Repúblicas hispanoamericanas y, cuando acabó haciéndolo, extremó cautelas y recelos, eludiendo largos años la plena normalización de relaciones diplomáticas. La guerra del Pacífico y el desgaste permanente del conflicto colonial en Cuba fueron elementos que tampoco contribuyeron a mejorar nuestra imagen en estos países.

En épocas más recientes, hasta la Dictadura del General Primo de Rivera tampoco puede hablarse de "hispanoamericanismo" en la política exterior española, si bien sería simplificar demasiado las cosas ignorar de plano la existencia, también en las filas de la Izquierda española, de interés por este campo de nuestra acción exterior. En todo caso, el hispanoamericanismo de Primo de Rivera tampoco tuvo caracteres precisos. Constituyó una leve tentativa de búsqueda de una política exterior de prestigio, que enlazase con un pasado histórico brillante, precisamente en unos momentos en que España enfriaba sus relaciones con Europa, al abandonar en 1.926 la Sociedad de Naciones al no haber conseguido un puesto permanente en su Consejo. Se crearon nuevas Embajadas en países hispanoamericanos, se creó en el Ministerio de Estado una "Sección de América y de Relaciones Culturales" y se enfocó la relación precisamente a este campo de la relación cultural. Poco más podía hacerse por falta de medios para iniciativas diplomáticas en otros campos. Se estudió la creación de una Universidad Hispanoamericana y se dió realce a la celebración de la Exposición Iberoamericana de Sevilla, pero de la poca entidad política de estos proyectos da idea el hecho de que a ella se invitase a participar a los Estados Unidos, el principal obstáculo para cualquier proyecto importante de presencia española en Iberoamérica. Se ha apuntado - no sin fundamento- que el Hispanoamericanismo primoriverista tan solo respondió a la pretensión de valorar ante la Sociedad de Naciones un supuesto liderazgo político español en esos países con vistas al regreso de España a la organización.

Algun viaje de miembro de la Familia Real española puso de relieve la fibra sentimental hispanoamericana de afecto a la Corona, pero tampoco esta línea política fue desarrollada adecuadamente.

En el mundo intelectual, tan solo la revista "Acción Española" y el grupo de escritores políticos en su torno, en especial Ramiro de Maeztu y García Morente, profundizaron el concepto de "Hispanidad", que quizá por ello pasó a identificarse algo simplísticamente como un concepto de la Derecha.

La orientación cultural de la política española hacia Hispanoamericana se mantuvo durante la República, que en este punto como en tantos otros de la acción exterior, no supuso una ruptura con la Monarquía. Es significativo que, tan solo con una diferencia de terminología, políticos republicanos y políticos conservadores (incluso, pocos años después, políticos franquistas) manejaran los mismos conceptos de "misión cultural de España" en Hispanoamérica e incluso, los mismos proyectos, como la creación de un Instituto de Estudios especializados en el sendo del Consejo Superior de Investigaciones Científicas. La República jugó como baza propia el nombramiento de personalidades intelectuales de prestigio para las principales Embajadas hispanoamericanas.

Aparte del caso de Méjico, cuyo decidido apoyo a al Gobierno republicano español durante la guerra civil fue una línea política duradera, convertida en uno de los dogmas de la política exterior del Partido Revolucionario Institucional mexicano hasta 1.975, el conflicto español fue vivido como problema hasta cierto punto doméstico en la opinión pública de los países hispanoamericanos. Y ello, no solo por el efecto dinamizador de las colonias españolas correspondientes sino por la evidente similitud de la confrontación ideológica española con la de cada uno de estos países. Un reducido número de países (El Salvador, Guatemala y Nicaragua) reconocieron al Gobierno de Franco en noviembre de 1.936. En el resto, la defensa de sus intereses corrió a cargo de representantes oficiosos del Servicio Exterior de Falange en confrontación con la Embajada de la España republicana. Con comprensible desagrado de los sucesivos Ministros de Asuntos Exteriores, las delegaciones - del Servicio Exterior de Falange permanecieron en funcionamiento en todos los países, incluso después del establecimiento de relaciones diplomáticas normales con el Gobierno franquista, creando una dualidad de representación política no siempre cómoda.

La política exterior española de la inmediata postguerra civil estuvo demasiado centrada en la gravedad de los asuntos de Europa como para prestar atención relevante a Hispanoamérica, donde el clima era en su conjunto hostil al Régimen de Franco. Contó el peso

intelectual y político aportado por el exilio republicano español, muy fuerte en algunos países hispanoamericanos. Pero, sobre todo, el hecho de que la segunda mitad de 1.939 corresponde a un período -coyuntural- de predominio de Gobiernos democráticos en la mayor parte de estos países, que la Conferencia de Panamá (octubre de 1.939) decidieron una política de neutralidad común frente al conflicto europeo, concretada en la exclusión de hostilidades marítimas en una zona de 300 millas en torno a sus costas. Finalmente, tampoco conviene olvidar el escaso alcance de las posibilidades de iniciativa de un Gobierno que salía de una guerra civil empobrecedora y agotadora: la única concreta fue la creación, en marzo de 1.940, de una "Asociación Cultural Hispanoamericana", de carácter privado pero financiada con fondos del Ministerio de Asuntos Exteriores. A medida de que la neutralidad española en la guerra mundial se iba haciendo más comprometida con el Alemania, la ayuda de las Embajadas españolas a los intereses alemanes fue aumentando, pero sin pasar nunca de algunas facilidades modestas en el envío de documentación por valija diplomática española o asistencia a algún súbdito alemán en dificultades. Por el contrario, la tónica del Ministro Beigbeder fue que los -modestos- medios propagandístico culturales de la Asociación se mantuvieran distanciados de la propaganda nazi en Hispanoamérica, que tampoco tuvo nunca demasiada importancia a causa de la eficaz vigilancia y reacción en los medios locales de las correspondientes Embajadas de los Estados Unidos.

Como es lógico, el Hispanoamericanismo franquista reforzó rápidamente sus características de integrismo religioso y totalitarismo, cuando se produjo el paso a la etapa de no beligerancia en la II Guerra Mundial, suscitando la suspicacia -que pronto se convirtió en franca oposición- de los Estados Unidos, cuyo Panamericanismo tenía, aparte del natural conflicto de intereses, características ideológicas opuestas. Es dudoso que la modestísima capacidad de acción española en Hispanoamérica preocupara al Gobierno norteamericano, salvo en lo que el Hispanoamericanismo falangista pudiera servir como vía de penetración de la propaganda nazi y quizá en algunos casos -Argentina y Brasil- como refuerzo de sentimientos anti-norteamericanos. De ahí un refuerzo de sus medios de propaganda en los países de América Latina y presiones a los Gobiernos para ilegalizar las actividades de Falange. En el caso de Chile, país que se había distinguido por el tardío reconocimiento de Franco y que conservaba asilados republicanos en su Embajada en Madrid desde el fin de la guerra civil, las críticas generalizadas a la España franquista llevaron incluso a una efímera ruptura de relaciones diplomáticas. En la Conferencia Panamericana de La Habana (julio de 1.940), la España franquista fue condenada por esta ruptura de relaciones con Chile, más como advertencia que por la gravedad misma del incidente. Media -ron, además, diversas gestiones colectivas hispanoamericanas a favor de que España no diera el paso decisivo de entrada en guerra, que en algunos momentos parecía inminente.

Es cierto que el tono de las intervenciones de la Asociación Cultural y en general de los medios falangistas en Hispanoamérica subió mucho durante el ministerio de

Serrano Suñer, en esta ocasión, conjuntando perfectamente los esfuerzos del Partido con los de las Embajadas españolas, a diferencia de lo ocurrido durante las etapas de Gomez - Jordana y Beigbeder, puesto que el Ministro de Asuntos Exteriores era también Presidente de la Junta Política de Falange, pero es dudoso que estuviera justificado el recelo norteamericano de que sirvieran de canal a la propaganda nazi. El Hispanoamericanismo falangista estuvo siempre bien diferenciado de la doctrina y los intereses alemanes en América Latina. Lo que se dió fue la orientación -comprensible- de las ambiciones "imperiales" de España hacia una parte del mundo en la que en definitiva se movía con soltura como primer paso a la recuperación de un pasado glorioso que se esperaba que sería reconocido a España si salía de la guerra como potencia triunfadora. Tanto más cuanto que incluso a los más apasionados exponente de la aproximación a Alemania, como el propio Serrano, no podía ocultarse la frialdad glacial con que Hitler y Mussolini habían acogido nuestras pretensiones territoriales en Marruecos.

No faltaron iniciativas del Hispanoamericanismo falangista que solo pueden ser consideradas pintorescas, como la del Director del Gabinete de Serrano Suñer y Jefe del Servicio Exterior de Falange, Ximenes de Sandoval, de crear unas "Escuelas de Propaganda del Ideal Hispánico". El proyecto abortó rápidamente ante el descontento producido en Hispanoamérica por la sola noticia de la existencia de un organismo que no ocultaba sus fines de propaganda política. Serrano creó entonces el llamado "Consejo de la Hispanidad", que disimulaba -mal- su carácter de órgano de penetración política con consideraciones de cooperación cultural y económica, pero precisamente por ello resultaba poco creíble de parte de un país en las condiciones económicas de la España de 1.940. Colmo de lo inoportuno, su decreto de fundación mencionaba como antecedente el Consejo de Indias, lo que daba al Consejo de la Hispanidad un sentido neo-colonial inaceptable en América, lo que explica la condena con que fue acogido incluso en los medios más conservadores y tradicionalmente vinculados a España, estimulados por el exilio republicano y por las Embajadas de los Estados Unidos. "Imperio" e "Hispanidad" fueron catalogados como términos sinónimos del Hispanoamericanismo falangista, expresión de una España no solo reaccionaria sino agresiva, avanzadilla del Fascismo y del Nazismo.

La actuación del Consejo de la Hispanidad, muy vinculada a los vaivenes de la posición política personal de Serrano Suñer y a los avances y retrocesos en su línea de intervención de España en la guerra europea, fue modesta, a pesar de que en ella participaron los elementos culturales más destacados de Falange, bajo la dirección de Manuel Halcon, que era más un intelectual que un político. De hecho, sus ofertas políticas concretas fueron modestas: la formación de militares hispanoamericanos en Academias castrenses españolas, la organización de un Congreso de Intelectuales Hispanoamericanos (que no llegó a celebrarse) y cuanto pudo hacer para disociar a los países hispanoamericanos del Panamericanismo de influencia norteamericana. La incongruencia de este Hispanoamericanismo agresivo contra los Estados Unidos era notoria, viniendo de un

país en ruinas, que trataba por todos los medios de mejorar sus relaciones con los Estados Unidos como principal- sino único- a una política de no beligerancia demasiado visiblemente próxima al Eje y que carecía de recursos para una política exterior de altura.

No faltaron Embajadores españoles que señalaron esta circunstancia, origen de fricciones con la línea del Consejo de la Hispanidad que se prolongaron hasta que, en diciembre de 1.941, la entrada en guerra de los Estados Unidos puso fin a cualquier tolerancia de su parte hacia las iniciativas españolas en América Latina. Las advertencias norteamericanas fueron tan duras que posiblemente pusieron de relieve una sobre-valoración de las posibilidades reales de España en Hispanoamérica y origen de una espinosa fricción entre los dos países que se prolongaría mucho tiempo. En La Habana, el Presidente Batista dispuso la clausura policial del centro de Falange, situación extrema pero no distante del endurecimiento de la actitud de rechazo de otros Gobiernos hispanoamericanos, que compartieron y sobre-valoraron la identificación de la actividad del Consejo de la Hispanidad como simple fachada de los intereses alemanes e italianos, lo que como queda dicho es erróneo pues tenían intereses propios estrictamente españoles y nunca tuvo tampoco un volumen que justificara suficientemente el recelo sentido en los Estados Unidos.

La única excepción a esta actitud de rechazo generalizado fue Argentina, cuyo Gobierno consideró que el respaldo al Consejo de la Hispanidad era un medio eficaz para respaldar sus gestos de independencia frente a la política norteamericana.

Este es el origen del viaje a Madrid del Canciller Ruiz Guiñazú, que llevó a una situación paradójica pues se produce semanas después de la llegada al Ministerio de Asuntos Exteriores del Conde de Jordana, en septiembre de 1.942. El Ministro argentino debió mostrarse sorprendido porque en los discursos del Día de la Raza, la posición española no recogió ninguna de las consignas del Hispanoamericanismo anti-norteamericano de Serrano Suñer y sí, por el contrario, la fuerte insistencia en los valores católicos, anti-comunistas y de exaltación del pasado histórico de España en Hispanoamérica que, unidos al cese de cualquier ataque a los Estados Unidos, iba a caracterizar la etapa Jordana en la política de España hacia Hispanoamérica. En poco tiempo, las actividades de Falange en estos países fueron canceladas (de hecho, en muy pocos habían tenido buena acogida), los Embajadores más caracterizados por su "falangismo" fueron sustituidos y la tónica general de la propaganda española fue muy suavizada. En definitiva, Jordana abordó -con éxito- la vuelta a la política de captación de los poderosos partidos conservadores hispanoamericanos con que había contado la España nacional durante la guerra civil y que, al desaparecer el rechazo de la Embajada de los Estados Unidos, podían volver a apoyar al Régimen franquista.

Esta línea política, que comprensiblemente creó al Ministro de Asuntos Exteriores feroces críticas de la prensa y los medios falangistas, fue reduciendo gradualmente suspicacias norteamericanas, si bien no puede decirse que hasta bien entrado el año 1.943 se fueran disipando gradualmente los recelos norteamericanos contra la penetración nazi en América Latina por conducto de España. El propio General Franco fue reticente al completo desmantelamiento de las redes falangistas en Hispanoamérica, lo que aumentó la dificultad de la línea Jordana, que no obstante se consolidó con la creación de organismos oficiales para la atención puramente cultural a esos países, como el Museo de América y la Escuela de Estudios Hispanoamericanos de Sevilla y la concesión de las primeras becas a estudiantes hispanoamericanos en España. Aún así, el recelo norteamericano no se había disipado del todo: TUSELL cita como ejemplo las obras de Hamilton y Chase, que presentaban una visión muy magnificada (y en muchos puntos puramente pintoresca) sobre la implicación de las Embajadas españolas en una serie de vastas conjuras de espionaje subversión alemanas y japonesas en América Latina.

Una de estas operaciones de espionaje fue el motivo -o el pretexto- para la ruptura de relaciones entre Argentina y los Estados Unidos, debida a la llegada al Poder en Buenos Aires, en junio de 1.943, de una Junta Militar ultra-nacionalista, que intentó a través del Cónsul argentino en Barcelona, establecer contacto con el Gobierno alemán para adquirir el material bélico que el Gobierno norteamericano se negaba a vender a Argentina. Otro de los motivos de rechazo norteamericano hacia el Gobierno Militar argentino sería su insistencia en mantener la neutralidad frente al Eje e incluso de promover una actitud similar en otros países hispanoamericanos que, al menos en el plano de los principios políticos y en el de las declaraciones de guerra simbólicas a Alemania, apoyaban la política bélica de los Estados Unidos. La ruptura se hizo efectiva en enero de 1.944 y ya sea por su valor ejemplarizante (Estados Unidos sometió a Argentina a un duro aislamiento diplomático y comercial) o por un cambio cíclico en la orientación general de la política en Hispanoamérica, coincide con una tendencia general a la toma del Poder por Regímenes democráticos e incluso de Izquierda en algún caso, lo que dificultó los primeros éxitos de la línea Jordana. Incluso dictaduras tan pintorescas como la de Somoza, en Nicaragua, hizo gala de sus principios democráticos en el trato con el Gobierno española para ponerse en la línea de condena generalizada al Régimen franquista.

La "rebeldía" argentina concluyó espectacularmente cuando, en abril de 1.945, la Junta Militar declaró la guerra a Alemania, a los pocos días del armisticio, pero mostrando con ello el acatamiento a las directrices de los Estados Unidos.

Con esta actitud, el Régimen franquista perdía el principal aliado en Hispanoamérica, coincidente con la línea de rápido endurecimiento en la mayor parte de los países en la que jugó un papel importante la propaganda del exilio republicano y que llegó

a la ruptura de relaciones con España en el caso de Guatemala, a comienzos de 1.945, sin que tuvieran demasiado resultado los esfuerzos del nuevo Ministro de Asuntos Exteriores, José Félix de Lequerica, para sacar partido de la nueva posición española de aproximación al Panamericanismo norteamericano. Es significativo que, en el intervalo de un par de años, la línea directriz de la política española hacia Hispanoamérica había pasado de combatir a los Estados Unidos a apoyarse en ellos.

La debilidad de la posición española en Hispanoamérica se puso de relieve con ocasión de las primeras medidas adoptadas por los Aliados para sancionar y aislar al Régimen de Franco.

El Gobierno español no fue siquiera invitado a la Conferencia de San Francisco (abril a junio de 1.945), que creó la Organización de Naciones Unidas (si lo fue el exilio republicano, representado por la "Junta Española de Liberación" presidida por Diego Martínez Barrio, de la que no participaban los comunistas, los anarquistas y los nacionalistas vascos). En ella, al margen de la exclusión decidida por los tres "Grandes" en la Conferencia de Potsdam, el Gobierno de Méjico pidió formalmente que España quedara excluida de la O.N.U., contando con el apoyo explícito de Guatemala, Chile y Uruguay, ante el silencio o la ausencia de las demás Delegaciones hispanoamericanas, incluida Argentina. Al término de la Conferencia, Panamá y Méjico rompieron sus relaciones con España.

La Resolución de la Asamblea General de 12 de diciembre de 1.946, que decidió el régimen de sanciones y aislamiento del Régimen franquista contó también con el apoyo explícito o la abstención de la mayor parte de los países iberoamericanos. Aparte del caso emblemático de Méjico, cuya ruptura de relaciones de 1.945 se convirtió en principio básico de su política exterior hasta 1.975, destacaron por su simpatía al exilio republicano español los Gobiernos de Chile, Uruguay, Bolívi; Venezuela y Panamá, en tanto que se decantaron por la mejora de las relaciones con España los Gobiernos de Argentina, Costa Rica, El Salvador, República Dominicana, Ecuador y Perú.

Como su número fue aumentando gradualmente, salvo la emblemática posición de México, el Gobierno español centró en Hispanoamérica sus escasos recursos para expansión cultural en el extranjero, sustituyendo el ya anacrónico Consejo de la Hispanidad por el nuevo Instituto de Cultura Hispánica. La inestabilidad cíclica Democracia-Dictadura de los países hispanoamericanos fue una baza indiscutible para el Gobierno español, que tuvo como norma mantener una relación abierta y amistosa con todos ellos, cualquiera que fuera su régimen político y por muy distantes que pudieran encontrarse de la ideología franquista. España mantuvo desde 1.945 el mismo tipo de relación ya se tratase de

dictaduras militares u oligárquicas o de irreprochables democracias, lo que convirtió la relación con España en un "valor seguro" para todos los Gobiernos hispanoamericanos. En especial, cuando la política de expansión cultural del Instituto de Cultura Hispánica pudo ser complementada poco a poco por algunas modestas iniciativas de cooperación económica a través del Banco Interamericano de Desarrollo (al que, sin embargo, España no perteneció hasta después de la muerte de Franco). El más claro ejemplo de esta política de relaciones especiales inalterables con Hispanoamérica fue la no participación de España en la política general de embargo comercial y aislamiento diplomático dictada contra Cuba por la Organización de Estados Americanos, un gesto aislado pero vistoso de independencia frente a los deseos de los Estados Unidos, precisamente en los años en que era más estrecha la relación de España con este país.

Era una política calificada con razón de "retórica" pues la escasez de recursos se compensó con un culto quizá exagerado a los valores culturales históricos y sentimentales, como las famosas expediciones de Coros y Danzas de la Sección Femenina de Falange y las conferencias de García Sanchiz. Cabe recordar que, incluso cuando llegó una recuperación económica post-bélica, el Instituto de cultura Hispánica no contó nunca con recursos económicos importantes. En el respaldo al Régimen franquista trabajaron activamente los Institutos de cultura Hispánica creados, bajo su tutela, en los países hispanoamericanos, lo que les identificó (en muchos casos, muy justificadamente) como centros de expresión del pensamiento más reaccionario de América Latina, lo que no es incompatible con que contaran frecuentemente con figuras intelectuales de prestigio.

Sobre la modestia de medios de esta política, no debe perderse de vista que, hasta 1.977, España figuró entre los países receptores de ayuda internacional. Difícilmente, podía destinar cifras importantes a la cooperación con Hispanoamérica.

Fué, en todo caso, una política de lenta recuperación de la posición española anterior 1.939, de cuya dificultad da idea el hecho de que, al decretarse la retirada de Embajadores en España por las Naciones Unidas en 1.946, tres de ellos (Guatemala, Méjico y Panamá) tenían rotas las relaciones diplomáticas con España y no pocas de las Misiones diplomáticas hispanoamericanas en Madrid llevaban algún tiempo sin titular.

La única excepción a este aislamiento fue la actitud del Gobierno del General Peron. Argentina no solo no retiró a su Embajador en Madrid sino que reforzó la relación económica entre los dos países, que ya en 1.944 había firmado con España el llamado Acuerdo Bulnes-Peluffo, que lleva el nombre de los dos signatarios y que, en plena crisis de Argentina con los Estados Unidos, sirvió hasta cierto punto de respaldo español al Gobierno argentino. El 30 de octubre de 1.946, se firmó el popularmente llamado "Protocolo Franco-Peron", que concedía a España un crédito de 350 millones de pesos para la adquisición de trigo y otros alimentos argentinos. Acuerdo que fue el

pulmon económico para el Régimen de Franco en momentos durísimos para España y que Peron llamó humorísticamente su "pequeño Plan Marshall a la criolla", en un claro desafío al liderazgo de los Estados Unidos en Iberoamérica, precisamente porque se firmó en el momento en que España era excluida del Plan Marshall de ayuda de los Estados Unidos a la reconstrucción de Europa. Se ha especulado con la hipótesis de existencia de negociaciones secretas para incluir a nuestro país en esta ayuda a cambio de determinadas concesiones (parece ser que indole básicamente económica, la liberalización de los mercados española, aunque también había cláusulas políticas como una mayor tolerancia a la religión protestante en España). Oficialmente, nunca se reconocieron estos eventuales contactos y se mantuvo la doctrina de resistencia a ultranza contra el "cerco internacional".

En 1.947, la visita de Eva Peron fue el principal acontecimiento diplomático, no ya en las relaciones con Hispanoamérica sino, dadas las circunstancias, en la política exterior española. Se rodeó de un entusiasmo popular y un cargado protocolo que deriva de esta circunstancia, aun teniendo en cuenta que el papel político de la Primera Dama argentina excedía con mucho su condición de esposa del Presidente.

El Protocolo Franco-Peron fue providencial para el Régimen, aunque solo lo justifican las circunstancias del aislamiento internacional y sus efectos fueron más psicológicos que materiales. Desde poco después de su firma, el estado boyante inicial de la Economía argentina, que había permitido a Peron desafiar el liderazgo panamericano de los Estados Unidos, empezó a decaer y poco después, el Gobierno argentino se vio en una situación que hacía imposible su aplicación sin unas garantías a los créditos concedidos que España no podía aportar. La excelente relación político-personal del Embajador español en Buenos Aires, José María de Areilza, con el matrimonio Pero, que había sido el símbolo de la luna de miel hispano-argentina, se deterioró rápidamente.

* Gobiernos de la Unión de Centro Democrático

Durante los primeros años de la política exterior post-franquista, se iniciaron los pasos para la rectificación de la política "retórica" del franquismo hacia Hispanoamérica, punto incluido expresamente en la declaración del tercer Gobierno de D. Adolfo Suárez, en marzo de 1.979. Este punto programático había venido siendo invocado repetidamente en años anteriores, en especial desde que en 1.977, se normalizaron las relaciones diplomáticas con México y formó parte de la política de "consenso" entre todas las fuerzas políticas españolas, que orientó esos años nuestra acción exterior. De todos modos, era evidente que los vínculos especiales de origen histórico y cultural, de los que innegablemente se había abusado durante el franquismo, no podían quedar completamente ignorados en la relación con Hispanoamérica, como pusieron de relieve las acogidas especialmente cordiales en estos países a Reyes de España. El propio Rey Juan Carlos I anunció en mayo de 1.976, durante un viaje a Santo Domingo que, para conmemorar el V Centenario del Descubrimiento de América, España se proponía organizar una exposición universal con el concurso de todos los pueblos hispanoamericanos.

El énfasis principal en las relaciones con Hispanoamérica durante los sucesivos Gobiernos Suárez se puso en desarrollar la idea de "cooperación hispanoamericana", presentada como un cierto proceso de reequilibrio histórico, en el que España se proponía devolver a Hispanoamérica, bajo la forma de participación en sus propias experiencias políticas y en los frutos de su desarrollo económico, lo recibido de estos países en los años anteriores. Se trataba, también, de aprovechar el prestigio de imagen alcanzado por la transición democrática española, ya que aunque los condicionantes socio-económicos españoles fueran muy diferentes de los suyos propios, los Gobiernos hispanoamericanos habían seguido con interés los muchos aspectos de la transición española que para no pocos de ellos son de constante actualidad: el respeto a los derechos humanos, la legalización de todos los partidos políticos incorporando los de Izquierda, incluido el comunista, al juego democrático, la disciplina de las Fuerzas Armadas al poder civil...

- En 1.976, el Gobierno español creó los llamados "Fondos de Ayuda al Desarrollo", préstamos destinados a promover las exportaciones españolas de bienes de equipo en condiciones muy favorables al país deudor. Se trataba, en definitiva de préstamos, por lo que es discutible que constituyeran auténtica cooperación española al desarrollo en Hispanoamérica. Sin embargo, la crítica principal que han suscitado estos préstamos, del lado español, es que su concesión estuvo siempre demasiado supeditada a criterios políticos y de garantía comercial, sin perjuicio de que hayan incluido en algún caso bienes de equipo susceptibles de utilización militar.

- En 1.981, el Instituto de Cultura Hispánica fue rebautizado como "Instituto

de Cooperación Iberoamericana", denominación suficientemente descriptiva de su contenido: la cooperación económica, técnica y financiera con los países hispanoamericanos.

En el plano estrictamente político, el apoyo de los Gobiernos centristas a los valores democráticos hispanoamericanos tuvo su más clara expresión, precisamente en unos años en que varios de los más importantes se hallaban gobernados por regímenes militares, en la estrecha adhesión de España a las actividades del Pacto Andino, del que España era país observador y que agrupaba a una mayoría de países de gobierno democrático. En base a esta actitud, realizada por la presencia del Presidente Suarez en diversas reuniones de Jefes de Estado y Gobierno del Pacto, España rechazó el reconocimiento al régimen militar boliviano surgido de uno de los golpes endémicos en dicho país. Fue un gesto significativo porque rompió la tradición de nuestra política exterior en Hispanoamérica de adhesión a la Doctrina Estrada.

Durante el breve gobierno de D. Leopoldo Calvo Sotelo, roto el consenso de las fuerzas políticas nacionales en la acción exterior española por las discrepancias en torno al ingreso en la O.T.A.N., pudo apreciarse una cierta pérdida de protagonismo de la política hispanoamericana, quizá por la necesaria atención al problema atlántico y en todo caso, por contraste con los frecuentes viajes a Hispanoamérica del Presidente Suarez.

Por una desafortunada coincidencia, el ingreso de España en la O.T.A.N. precedió tan solo por unas semanas a la crisis de las Islas Malvinas, en la que el país agredido, Gran Bretaña, acababa de convertirse en aliado. La iniciativa militar argentina puso al Gobierno en una posición difícil, pues sin esta circunstancia, es probable que las simpatías españolas se hubieran volcado del lado argentino -y no solo por la similitud de las Islas Malvinas con Gibraltar. España calificó la reacción británica de rechazo de negociaciones de "grave responsabilidad" y de "error histórico", pero se vio obligada a una difícil contemporización. Nuestra posición fue en todo momento de respaldo a una solución negociada del conflicto, que abordara tanto la soberanía argentina sobre el archipiélago como los deseos de su población y los legítimos intereses británicos, pero el proyecto de resolución presentado -conjuntamente con Panamá- al Consejo de Seguridad de la O.N.U. en este sentido fue vetado por Inglaterra. La abstención española en la resolución del mismo Consejo que exigía la inmediata retirada militar argentina de las Islas fue criticada duramente en Argentina y hasta cierto punto, interpretada en toda Hispanoamérica como un primer signo de que los nuevos intereses europeos de España implicaban unos compromisos destinados a pesar sobre nuestra relación especial con Hispanoamérica.

Saliendo al paso de esta interpretación, Calvo Sotelo aprovechó la primera cumbre de la O.T.A.N. en que ya participó España (10 de junio de 1931) y su posterior

viaje a Hispanoamerica para subrayar que la pertenencia de España a la U.T.A.N. no implicaba contradicción, ni menos aún incompatibilidad, con el mantenimiento de nuestra "doble vocación europea e hispanoamericana".

Al término de los Gobiernos de U.C.D., estaban trazados (aunque ninguno de ellos desarrollado) los principios básicos de la política exterior post-franquista hacia Hispanoamerica: cooperación, vinculación histórica expresada en la conmemoración del V Centenario, apoyo a los valores democráticos y doble vocación europea e hispanoamericana de España). Estos valores no van a ser alterados por los Gobiernos sucesivos, por lo que puede hablarse de continuidad en este campo de nuestra acción exterior.

* Los Gobiernos socialistas desde 1.982

El programa electoral del Partido Socialista Obrero Español incluía la potenciación de las relaciones con Hispanoamerica en segundo lugar del orden de prioridades de su política exterior, tras la integración en Europa. Actitud realista, ya que los primeros pasos del Gobierno de D.Felipe Gonzalez Marquez en política exterior estuvieron muy condicionados por el amplio debate (no solo nacional, sino en el seno de su propio partido) sobre la eventual salida de España de la O.T.A.N. y el difícil curso de las negociaciones de ingreso en la Comunidad Económica Europea.

Como antes apuntaba, las líneas directrices de la acción exterior de los Gobiernos socialistas hacia Hispanoamerica ha sido la continuidad y consolidación de las esbozadas durante los Gobiernos centristas:

a) En el plano de la cooperación, destaca la remodelación del Ministerio de Asuntos Exteriores tras el ingreso en la C.E.E., remodelación que creó una "Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional e Iberoamerica" (SECIPI), fundiendo en un mismo organismo la dirección de la crecientemente importante cooperación internacional española con la tradicional relación especial con Hispanoamerica (agosto de 1.986). Poco después, en 1.987, la SECIPI fue dotada de un organo de gestión, la "Agencia Española de Cooperación Internacional", en que están encuadrados los organismos de cooperación con Iberoamerica (Insituto de Cooperación Iberoamericana), con el Mundo Arabe (Insituto de Cooperación con el Mundo Arabe) y con el resto del mundo, en especial, los países africanos (Insituto de Cooperación para el Desarrollo).

A la SECIPI corresponde también la coordinación de las actividades de de cooperación internacional de los diferentes Departamentos del Estado y su planificación mediante el llamado "Plan Anual de Cooperación Internacional" (PACI).

b) En el plano del firme apoyo español a los valores democráticos en Hispanoamerica se inspiraron varias iniciativas concretas, tanto bilaterales como de

activa participación española en planes de actuación de las Naciones Unidas. Iniciativas que, en la mayor parte de los casos, suscitaron reacciones negativas de los Estados Unidos, lo que no dejó de añadir un elemento de dificultad adicional en el contexto de la revisión de nuestras relaciones globales con este país.

En el primer tipo de estas iniciativas puede incluirse el respaldo a las gestiones del llamado "Grupo de Contadora" (Panamá, Méjico, Venezuela y Colombia) en 1.983 y más adelante, a las del Presidente costarricense Oscar Arias, que tuvieron como resultado la firma de los Tratados de Esquipulas de 1.986 y 1.987, todas ellas, destinadas a la pacificación de America Central. Iniciativas de respaldo a la acción de la O.N.U. en el mismo campo fueron la participación en la fuerza armada "O.N.U.C.A." para el desarme de la guerrilla "contra" en Nicaragua (fuerza que estuvo mandada por dos españoles sucesivamente, los generales Quesada y Suanzes) y en el grupo "O.N.U.S.A.L." para la supervisión de los acuerdos de paz en El Salvador. España formó parte, con Méjico, Venezuela y Colombia, del llamado "Grupo de Amigos del Secretario General de la O.N.U." D.Javier Perez de Cuellar, que asumió personalmente la mediación entre el Gobierno del Presidente salvadoreño Alfredo Cristiani y la guerrilla del frente Farabundo Marti de Liberación Nacional, cuya conclusión satisfactoria fue la firma del tratado de Chapultepec en 1.992.

c) El principio de la doble vocación europea e hispanoamericana ha sido difícil de desarrollar en una situación tan compleja como es la del conjunto de efectos políticos y económicos que ha representado para el contexto global de nuestras relaciones con Hispanoamerica el ingreso de España en la C.E.E. y el frecuente recurso a la definición de nuestro papel como "puente" entre los intereses hispanoamericanos y los comunitarios. Personalmente, encuentro poco afortunado este término pero aún aceptándolo como algo hasta cierto punto inevitable, subsiste el problema de definir su alcance y contenido.

Esta dificultad aumenta si se tiene en cuenta la existencia de dos factores adicionales negativos, al momento de ingreso de España en la C.E.E.:

1.- A excepción de contactos de poco alcance (las llamadas "Conferencias de San José", a los que ya habían asistido España y Portugal como países candidatos a ingreso en el Mercado Común), la atención prestada por la C.E.E. a Iberoamerica había sido hasta entonces prácticamente nula.

2.- Existía el precedente -incómodo- del papel de "puente" jugado por Francia para defender en la Comunidad los intereses comerciales de los países del "Grupo Africa, Caribe y Pacifico" (A.C.P.), casi todos, ex-colonias africanas francesas. Este apoyo se había plasmado en 1.975 en la primera Convención de Lomé, que tuvo varias revisiones posteriores. Las Convenciones de Lomé eran el modelo que

algunos países hispanoamericanos esperaban que siguiese España en la defensa de sus intereses, no atendiendo al factor de la enorme diferencia de la importancia de éstos y los de los países del grupo A.C.P. y también que, en 1.985, la fórmula de Lomé ya estaba cerrada.

Ello no obstante, los Gobiernos de España y Portugal hicieron constar, en el momento de firmar el tratado de adhesión a la C.E.E. el 12 de junio de 1.985 que con el ingreso en la C.E.E. se proponían "acentuar la proyección de Europa hacia los países iberoamericanos y africanos pertenecientes a nuestro mismo ámbito cultural".

No es fácil exponer en términos precisos y sistemáticos el vasto conjunto de iniciativas españolas en el contexto de las relaciones de la C.E.E. con Hispanoamerica. Reiterando la poca propiedad del papel de "puente", quizá lo más próximo a la realidad fuera definir las como las de un impulso permanente de estímulo, de activación de iniciativas destinadas a crear en el seno de la C.E.E. una cierta sensibilidad hispanoamericana y una voluntad de incremento de las relaciones con Hispanoamerica. Sus resultados, justo es reconocerlo, raramente llegaron a lo que se pretendía y su valoración en no pocos países hispanoamericanos no siempre fue muy positiva, quizá por una excesiva fijación en el ejemplo de Lomé. En todo caso, han sido funcionarios comunitarios españoles los que han llevado a cabo las operaciones más relevantes en las relaciones entre la C.E.E. e Iberoamerica.

- En 1.987, la elaboración del primer estudio de las pautas posibles en los primeros pasos de una política comunitaria hacia Hispanoamerica. En él se contenían varias posibilidades de interés: una cierta reducción arancelaria a las importaciones de café verde, el desglose de un capítulo propiamente hispanoamericano dentro del contexto global de los fondos de cooperación hacia los países en vías de desarrollo, la apertura de contactos con el Grupo de Contadora, respaldando así sus esfuerzos en favor de la paz en America Central...

- En el primer semestre de 1.989, durante su presidencia, España consiguió que Hispanoamerica fuera incluida en el orden del día de la Cumbre de Madrid, que estudió los problemas de los países fuertemente endeudados. Su propuesta de creación de un fondo Europeo de Garantía para las operaciones de refinanciación de su deuda exterior por estos países (entre los que están bastantes de los hispanoamericanos) no fue atendida.

- A lo largo de 1.989, la C.E.E. formalizó la creación de Oficinas (regidas por un "Embajador", lo que no todos los países miembros han aceptado por entender que la Comisión excedía sus facultades políticas con estos nombramientos) en todos los países hispanoamericanos. Ocupaba entonces la Comisaria competente para las relaciones

con Iberoamerica el Comisario comunitario D.Manuel Marin.

- También desde 1.989 han ido siendo modernizados los acuerdos comerciales entre la C.E.E. y los países hispanoamericanos, mediante la firma de los llamados "acuerdos de tercera generación", que exceden el marco de la simple cooperación económica y entran en otros sectores más amplios de interés común.

- En 1.990, la Declaración de Roma (iniciativa principal, en este caso de Italia, que también ha mostrado un interés especial en este campo de las relaciones con los países hispanoamericanos) institucionalizó el dialogo entre la C.E.E. y los países del Grupo de Rio, en términos similares al existente con los países de America Central en los dialogos de San José.

- La inclusión de Haití y la Republica Dominicana entre los países del grupo A.C.P. se produjo tras varios años de negociación, a pesar de la oposición de bastantes de esos países.

- En noviembre de 1.990, la C.E.E. concedió un trato arancelario excepcional (exención durante 4 años) a las exportaciones de Bolivia, Colombia, Ecuador y Peru, como una contribución europea a los sacrificios que para sus economías representa la lucha contra el narcotráfico.

- En diciembre de 1.991, se concedió tratamiento similar a la exportación de bananas de los países centroamericanos y Panamá por un periodo de 3 años.

Evidentemente, la importancia y alcance de la iniciativa o al menos participación diplomática española en todas estas medidas de mejora de la posición hispanoamericana frente a la C.E.E. son susceptibles de evaluación critica subjetiva en cada caso, aunque parece difícil que se pueda dudar de su existencia y de la voluntad político que las inspiraron.El efecto más concreto ha sido un desplazamiento constante hacia Iberoamerica de parte de los fondos comunitarios para la cooperación internacional, inicialmente volcados en la asistencia a los países asiáticos, cuyo nivel de subdesarrollo es muy superior al hispanoamericano: en el periodo 1.991-1.995, el reparto de esos fondos ha sido del 65% para Asia y el 35% para America Latina. En cambio, no es posible ignorar el desagrado de la opinión pública hispanoamericana por la paulatina integración de España en la politica migratoria de la C.E.E. por más que esta politica haya sido retrasada y suavizada en relación con los hispanoamericanos precisamente por la iniciativa española.

La evolución del contexto europeo en los últimos años ha sido poco favorable a Hispanoamerica. La desaparición de la URSS y la aparición de nuevos Estados independendientes, deseosos de abandonar la Economia planificada para integrarse en la de

mercado, ha desplazado hacia la Europa Central y Oriental un interés político y unos recursos financieros que, en otro caso, podrían haber ofrecido nuevas perspectivas a la relación con Hispanoamérica. El Banco Europeo de Inversiones ha volcado hasta ahora sus recursos en estos países. La preocupante situación del integrismo musulmán en los países del Norte de África también hace constituir otro polo de atención de la C.E.E. hacia países en los cuales la asistencia económica es claramente una política de defensa propia de los países comunitarios ante el temor a un alud migratorio. Finalmente, los nuevos países integrados en la C.E.E. el 1 de enero de 1.995 (Finlandia, Austria y Suecia) no son precisamente sensibles a aportar en el seno de la Comunidad un especial interés por Hispanoamérica: las posiciones española e italiana se encontrarán, por tanto, aún más aisladas en esta línea de acción diplomática.

c) El principio de estímulo a la institucionalización de los vínculos tradicionales de España con los países hispanoamericanos ha tenido dos sectores de actuación:

- La firma de Acuerdos de Amistad y Cooperación, firmados en un momento eufórico de la Economía española, con la intención de modernizar la relación de cooperación en todos los planos y por consiguiente, también en el económico, tras la admisión de España en la C.E.E. (Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba, Honduras, México, Panamá, Perú, República Dominicana y Uruguay). Estos convenios tienen como nota común el objetivo de crear un marco jurídico permanente y estable para el fomento de la inversión pública y privada entre las dos partes y el desarrollo de programas de cooperación científica, tecnológica y cultural.

- La celebración de "cumbres" de Jefes de Estado y Gobierno de España y Portugal con los países iberoamericanos, en Guadalajara (1.991), Madrid (1.992), Salvador de Bahía (1.993).

La tradición anglosajona es iniciar cualquier conferencia o discurso político con una anécdota o nota de humor (británico, naturalmente), para captar una sonrisa del auditorio y empezar con buen pie.

Yo no soy un anglófilo incondicional pero creo que es una costumbre inteligente y la voy a seguir contándoles una anécdota rigurosamente histórica sobre la complejidad de factores que juegan en las decisiones diplomáticas. Verán, además, algunos paralelos con nuestro propio país aunque se refiere a Hungría y a los Estados Unidos.

Para quienes no estén familiarizados con la historia de Hungría, les recordaré que, al término de la I Guerra Mundial, tras la derrota de Alemania y el Imperio Austro-Húngaro, en 1.918, el Reino de Hungría, que nunca aceptó de buen grado su pertenencia a ese Imperio, cuyos soberanos eran Emperadores de Austria y Reyes de Hungría, separando bien los dos títulos para no herir más de lo imprescindible el nacionalismo patriótico de los húngaros, se hizo independiente.

Casi inmediatamente, el país cayó bajo una dictadura comunista dirigida por Bela Kun, lo que dió origen a una breve pero muy sangrienta guerra civil en que las fuerzas conservadoras dirigidas por el Almirante Miklos Horthy, miembro de la más rancia nobleza y uno de los militares húngaros de más prestigio, consiguieron vencer a los comunistas con mucha dificultad. Quizá por ello, al término de la guerra, decidieron que asumiera el Gobierno con amplios poderes el Almirante Horthy, aunque no proclamó la República, como había hecho Austria y mantuvo su tradición histórica como Reino, dando al Almirante el título de "Regente".

Esta salida política no era demasiado lógica porque, en 1.916, el último Emperador Austro-Húngaro, Carlos I, había sido coronado en Budapest con un derroche de solemnidad, propio de la preocupación de los Emperadores de halagar al máximo la dignidad del pueblo magiar. Ello no obstante, cuando Carlos I, su esposa la Emperatriz Zitta y sus numerosos hijos fueron expulsados de Austria por la República, tampoco fueron acogidos por Horthy, con el pretexto del estado de guerra civil con los comunistas y las reticencias de muchos patriotas al histórico yugo del Imperio. Carlos I se refugió en Lequeitio, bajo la protección de su primo Alfonso XIII (hijo, recordemoslo, de la Archiduquesa Maria Cristina de Habsburgo, Reina Regente de España durante su minoría).

Terminada la guerra civil en Hungría y cansado de que el Regente "se olvidara" de llamarle al Trono, Carlos I "desembarcó" en dos ocasiones sucesivas (1.920 y 1.921) en territorio húngaro, pensando erróneamente que su sola presencia crearía un entusiasmo popular y de la Nobleza y el Ejército que

le llevaría triunfalmente en pocos días al Palacio Real de Budapest. Mal informado sobre la realidad política del país, sin haber gestionado el imprescindible apoyo de los Gobiernos francés e inglés (que, por el contrario, ante la amenaza comunista, apreciaban la existencia de un Gobierno fuerte en Hungría, sin apenas recursos materiales, las dos expediciones no pasaron de ser aventuras románticas. El pueblo le recibió sin interés y el Ejército, la Nobleza y los partidos conservadores apoyaron sin reservas a Horthy, quien cortés pero firmemente ordenó a la policía poner en la frontera a quien había sido coronado como Rey de Hungría unos años antes con un fastuoso despliegue ceremonial. Carlos I regresó a su exilio vasco, muriendo pocos años después. Su viuda y su numerosa familia siguieron viviendo muchos años en España bajo la protección del Rey.

Sin llegar a proclamar nunca la República, Horthy siguió gobernando Hungría como Regente del Reino, con poderes prácticamente absolutos y sin oposición importante, hasta 1.945.

Estoy seguro que algunos de Vdes habrán captado ya a estas alturas que hay cierto parecido en la posición política y la relación política de Horthy con Carlos I con la del General Franco y el Conde de Barcelona, si bien Franco prefirió el título de "Jefe del Estado" sobre lo que legalmente era un Reino desde la Ley de Sucesión a la Jefatura del Estado (1.946) y, a diferencia de Carlos I, Don Juan de Borbón nunca fue coronado Rey de España ni menos aún reinó algún tiempo como su lejano pariente austriaco. Otra diferencia es que, a diferencia de Franco, el Regente húngaro nunca pensó en su sucesión por quien parecía el heredero legítimo del Reino de Hungría, el primogenito de Carlos I, el Archiduque Otto de Habsburgo, cuyo perfecto conocimiento de nuestra lengua (no en balde vivió toda su infancia y primera juventud en España) pueden Vdes. apreciar en sus artículos semanales en "2A.B.C.". Se los recomiendo, en especial, cuando escribe sobre la situación de la ex-Yugoeslavia, que para él es un tema de familia pues tanto Francisco José como su lejano sobrino Carlos I (ya saben que el heredero directo al Trono Imperial, el Archiduque Rodolfo se suicidó románticamente junto a su amante y que el siguiente en el orden de sucesión, sobrino del Emperador, el Archiduque Francisco Fernando fue asesinado en Sarajero, dando origen a la I Guerra Mundial) fueron soberanos sobre lo que hoy son las Repúblicas de Eslovenia, Croacia y Bosnia-Herzegovina.

Uno de los también numerosos hijos de Otto de Habsburgo es citado frecuentemente como marido ideal, desde el punto de vista dinástico, de la Infanta Cristina, que no parece hacerle mucho caso, pero el hecho es que difícilmente ningún candidato rebosaría tanto como éste de sangre

imperial y real. También habrán observado que he insistido en la numerosa prole de Carlos I y de su primogénito, ya que esta característica biológica tradicional a través de los siglos de los miembros de la Casa de Habsburgo también tuvo mucho que ver con nuestra historia reciente. Canovas del Castillo materialmente obligó a Alfonso XII, al enviudar de su primera esposa, a casarse con una princesa austriaca, confiando en que, con el ardor natural del Rey, era segura una numerosa sucesión. El proyecto se cumplió de acuerdo con lo previsto: a pesar de la avanzada tuberculosis del Rey, nacieron dos Infantas y un hijo postumo, Alfonso XIII, que al ser varón, desmontó una nueva probable civil, ya que como es conocido, los carlistas rechazaban una princesa como Reina desde 1.833, actitud que nos costó tres - largas y dolorosas guerras civiles en el siglo XIX.

Al iniciarse la II Guerra Mundial, Horthy consiguió durante 4 años, resistiendo las presiones de Hitler, mantener la neutralidad de Hungría, limitándose a declarar la guerra a la U.R.S.S. (nuevamente, el parecido con la actitud de Franco es evidente). Desgraciadamente para Hungría, este país entraba de lleno en los planes nazis para la "reorganización del Reich de los Mil Años" al obtener la victoria y su territorio está mucho más cerca de Alemania que el español, por lo que, en marzo de 1.944, cansado de los titubeos de Horthy, Hitler invadió Hungría y ocupó en pocos días el país, sin apenas resistencia. Mantuvo a Horthy como Regente, pero le impuso constituir un Gobierno formado por miembros del Partido de la Cruz Flechada, los nazis húngaros, con un toque vagamente religioso, dada la mayoría católica del país. Inmediatamente, el nuevo Gobierno comenzó el exterminio de los judíos (y aquí es grato recordar que uno de los pocos extranjeros condecorados por el Estado de Israel solemnemente por ayudar a judíos a salvarse fue, a título póstumo, el entonces Encargado de Negocios de España en Budapest, D. Angel Sanz Briz, que hizo auténticos milagros para documentar como españoles o proteger en la Embajada española a judíos sefardíes), adecuó su política a los intereses nazis y reorganizó su política exterior en el mismo sentido.

Esta larga introducción, en la que creo que pueden Vdes. haber observado algunos datos interesantes, nos lleva a nuestra anécdota.

En noviembre de 1.944, el Secretario de Estado norteamericano, Corder Hull, recibió la visita solemne del Embajador húngaro en Washington quien, irreprochablemente vestido de chaqué y con sombrero de copa como manda el Protocolo para actos solemnisimos, le entregó un documento conteniendo la declaración de guerra del Reino de Hungría a los Estados Unidos.

Corder Hull era un político con mucho peso en el Partido Demócrata, amigo del Presidente Roosevelt a quien debía su cargo, pero él mismo reconoce en sus memorias (de donde procede la anécdota) que había viajado poco por Europa y sabía muy poco de la política de los países pequeños. Por otra parte, en 1.944, la Secretaría de Estado norteamericana tenía un personal y unos medios de información y trabajo muy diferentes de los que tendría en su nuevo papel de Gran Potencia a partir de 1.945. Por otra parte, la mayor parte de los norteamericanos optaban como política exterior por el mayor aislamiento posible de los conflictos europeos. Todo ello hace verosímil la anécdota en cuestión.

El Secretario de Estado recibió el documento, no ocultó su sorpresa y preguntó con espontánea sinceridad por qué declaraba la guerra a los Estados Unidos el Rey de Hungría. El Embajador le aclaró que Hungría era un Reino, pero no tenía Rey, sino un Regente, el Almirante Miklos Horthy, fir mante de la declaración de guerra.

Corder Hull, que tenía frecuentemente que afrontar graves protestas de países neutrales por detenciones o ataques a barcos de países neutrales por parte de la Marina de los Estados Unidos, al oír la palabra "Almirante" pensó inmediatamente en que la grave decisión que se le comunicaba se debía a algún incidente con naves húngaras. Pero, el Embajador le aclaró que Hungría no tenía acceso al mar, por lo que carecía de Marina de Guerra. Horthy había alcanzado su grado como miembro de la Marina de Guerra - del Imperio Austro-Húngaro, cuyos vastos territorios incluían, hasta 1.918, - costas desde Trieste a la mayor parte del Mar Adriático (lo que hoy es Croacia).

"Comprendo -dijo Corder Hull- nos declaran Vdes. la guerra porque son enemigos del pueblo de los Estados Unidos y de nuestro modo de vida y valores políticos. El Embajador le aclaró que, por el contrario, el pueblo húngaro estaba muy orgulloso del hecho de que muchos de sus emigrantes en Estados Unidos habían alcanzado éxitos comerciales y profesionales importantes y constituían una minoría influyente en muchos campos.

"Bien -continuó, entonces, Corder Hull- de quienes son Vdes. enemigos es de Francia y de Inglaterra, nuestros aliados en la guerra contra Alemania". El Embajador volvió a negar. La mayor parte de los dirigentes e intelectuales húngaros habían estudiado en las universidades inglesas y francesas, evitando la de Viena, para mostrar su patriotismo anti-austriaco. Las clases dirigentes húngaras admiraban todo lo francés e inglés y el mayor orgullo de Budapest era que, por sus lujosos comercios, espectáculos y restaurantes, era llamada "la París de Europa Central".

En sus memorias, Corder Hull confiesa que, en ese punto, empezó a encontrarse perdido.

Súbitamente, encontró una explicación: "Será entonces que están Vdes. en contra de los Aliados porque hemos prometido restaurar la independencia de Polonia, su vecina, cuya invasión por Alemania inició la guerra". "No, Señor Secretario -contestó el Embajador. A lo largo de nuestra historia, todos los patriotas húngaros estamos agradecidos al refugio que nos ofrecían los Gobiernos y el pueblo polaco cuando éramos perseguidos por la policía del Imperio. Realmente, los húngaros somos un pueblo pacífico. Nuestro país solo tiene un enemigo tradicional que es Rumania, con quien tenemos diversas diferencias por territorios fronterizos y graves tensiones debidas al mal trato que reciben los miles de húngaros que residen en territorio rumano, a los que se prohíbe hablar su lengua y se les niegan derechos fundamentales.

"¿Y por qué no declaran entonces la guerra a Rumania?", dijo Corder Hull, ya totalmente desconcertado.

"Imposible -dijo el Embajador. Mi Gobierno, hoy constituido por el Partido de la Cruz Flechada, acaba de firmar un tratado de alianza militar con Rumania para unirnos ambos al esfuerzo alemán contra Francia, Inglaterra y la U.R.S.S. y los Estados Unidos, en defensa de la raza aria, oprimida por los judíos y contra el Comunismo y la Democracia parlamentaria capitalista".

Corder Hull confiesa que, en ese momento, comprendió el peso del cargo que ostentaba y que la política de los europeos era algo demasiado complicado para los Estados Unidos sin hacer un gran esfuerzo de mejorar su Diplomacia.

Como en cualquier otro campo de la decisión política, en las relaciones internacionales, existe una política exterior programática, que corresponde a la ideología, a los intereses y a los valores que defiende cada partido o colectivo político y una política exterior real o posible, que aplica desde el Poder ese partido una vez alcanzado el Gobierno, con más o menos libertad de acción en función de los medios materiales de que dispone, de su fuerza de voluntad política y del respaldo con que cuenten sus ideas programáticas en la opinión pública. El ideal es que ambas políticas exteriores no estén demasiado distantes entre sí, lo que exige de un lado que la política exterior programática no sea utópica o se formule con un exceso de fantasía, ignorando las realidades esenciales tanto nacionales como internacionales y, del otro, que el partido en cuestión, al asumir las responsabilidades del Gobierno, sea consecuente con su programa y asuma su desarrollo a pesar de las inevitables dificultades y posibles fracasos.

Factor determinante en esa posibilidad de coincidencia entre la política exterior programática y la política exterior real es el peso que, en cada país, tienen las relaciones exteriores en el contexto político general. Salvo casos excepcionales, ese peso es generalmente reducido. De todos es bien sabido que cualquier éxito o fracaso en la política económica, la subida o reducción de impuestos, determinadas medidas sociales de ámbito general tienen más impacto electoral que los éxitos o los fracasos de la política exterior, que por otra parte, tienden a ser olvidados rápidamente. Trás el apogeo nacionalista y patriótico que representó para el Presidente Bush, en 1.991, la guerra del Golfo, la acusación de que había prestado demasiada atención a los problemas internacionales, restando tiempo de atención a los problemas económicos de los Estados Unidos, fue el eje de la campaña del candidato demócrata Bill Clinton, que ganaría con bastante facilidad las elecciones del año siguiente. Clinton aprendió la lección y volcó la atención de su primer mandato a resolver -o intentar resolver- los problemas cotidianos del americano medio.

Tan solo en países con mentalidad de "gran potencia" (especialmente aguda cuando ya no se es realmente más que una potencia militar y política secundaria), como es el caso de Gran Bretaña, de Francia y de la Rusia actual puede pensarse que la política exterior consiga atraer la atención de los electores. Ciertamente, no es el único

-ni siquiera el principal- de los problemas del Presidente Yeltsin, pero su desafortunada gestión de la crisis de Chechenia, precisamente porque ha puesto de relieve el alto nivel de decadencia militar de la antigua U.R.S.S., ha incidido muy negativamente en su prestigio personal.

Pero, existe un tercer aspecto, que es precisamente el que creo que más puede interesar a quienes, como Vdes. está interesado en una visión de conjunto de nuestra política exterior. Me refiero a lo que podríamos llamar política exterior resultante. Al margen de los planteamientos programáticos y de la firmeza o el interés con que un Gobierno los desarrolle, la dinámica de las relaciones internacionales está supeditada a una gama de factores cambiantes, parcial o totalmente ajenos a la voluntad de cada Estado. Esos elementos pueden dar al traste con cualquier iniciativa de política exterior por muy realista, perfectamente programada y eficientemente desarrolladas que sea. Como ocurre en una guerra, un plan estratégico perfectamente estudiado y analizado en todas sus eventualidades lógicas y posibles puede fracasar por circunstancias imponderables muy diversas.

En definitiva, solo una razonable perspectiva histórica puede permitirnos ver cómo "resultó" una determinada orientación de política exterior, al margen de que estuviera bien planeada y desarrollada debidamente en su puesta en práctica.

Bien entendido, esta perspectiva histórica no nos asegura la objetividad de los analistas. Tan solo, nos da la posibilidad de conocer varias versiones de un mismo hecho y afrontarlo con -relativa- serenidad y sin oportunismos. De todos modos, por no citar más que un solo ejemplo, el paso de más de 60 años no impide que hechos aparentemente simples como el bombardeo de Guernika en el curso de nuestra guerra civil sigan envueltos en la obscuridad de una apasionada polémica. Un extranjero que, interesado por esta cuestión, tras ver el famoso cuadro de Picasso, quisiera documentarse sobre ella y adquiriera media docena de los centenares o millares de libros publicados sobre nuestra guerra civil, probablemente acabaría sin tener una idea clara de lo que realmente ocurrió, quien dió la orden del bombardeo, cuales fueron los objetivos militares perseguidos etc.

Hay otro ejemplo muy claro y éste ya exclusivamente relativo a un punto concreto de política exterior. Todavía hoy es difícil saber con rigor histórico los papeles jugados por Franco y su cuñado Serrano Suñer

en la fijación de las relaciones de España con la Alemania nazi. Apartado del Poder en 1.942, Serrano sería el chivo expiatorio de los entusiasmos belicistas del Régimen a partir de 1.945, cuando a toda costa se trataba de minimizarlos y en todo caso, de desviar la irritación de las potencias vencedoras. Habiendo sobrevivido largos años a su cuñado, el ex-Ministro de Asuntos Exteriores iniciaría en 1.976 una campaña de auto-justificación, según la cual fue él quien consiguió imponer la serenidad y la defensa de nuestros intereses frente a la voluntad intervencionista del Generalísimo. Resultado de esta querrela político-familiar es que sigue siendo imposible determinar qué ocurrió realmente en la entrevista de Franco y Hitler en Hendaya, por no citar más que un punto concreto.
