

Primo de Rivera y la diplomacia española en Hispanoamérica: El instrumento de un objetivo

JUAN CARLOS PEREIRA CASTAÑARES
Universidad Complutense de Madrid

La división del mundo en Estados es hoy una realidad indiscutible. Estas unidades políticas son, evidentemente, muy dispares entre sí, pero esa diversidad no oculta que son los actores privilegiados del sistema internacional en razón de la situación que les es atribuida por el derecho internacional: son las únicas entidades beneficiarias, desde el momento en que su existencia es reconocida por los demás Estados, de la plenitud de competencias concedidas a los sujetos por las normas jurídicas internacionales. Precisamente una de las competencias más importantes de los Estados soberanos es la de la elaboración y ejecución de la política exterior.

En muchas ocasiones al hablar de la política exterior de un Estado se hace referencia única y exclusivamente a una serie de acontecimientos más o menos importantes que se han sucedido en el tiempo y el espacio. Ahora bien, todos aquellos que hayan tenido la tentación o el interés de profundizar en la teoría de las relaciones internacionales, estarán de acuerdo en que el análisis de la política exterior ha de realizarse de una manera amplia tal y como la entiende, por ejemplo, el profesor Frankel¹: «Conjunto de todas aquellas decisiones y accio-

¹ Vid. J. Frankel, *Conflicto y armonía en la política internacional*, Barcelona, 1971, p. 171 y ss.

nes que se refieren de manera sustancial a las relaciones entre un Estado y los demás.»

Por tanto, a nuestro entender, el estudio científico de la política exterior de un Estado debe atender a dos ámbitos relacionados pero con entidad suficiente para ser analizados por separado:

a) Los hombres, pues parece estar claro que la política exterior de un Estado tiene unos ejecutores concretos: los hombres de Estado o estadistas. En nombre de esta afirmación se puede decir que todos los actos realizados por los estadistas se imputan al Estado y sólo los estadistas están cualificados para actuar en su nombre y para comprometerle frente a otros Estados. Es decir, la política exterior de un Estado no existe en sí misma, sino que es la del equipo de hombres que desde el poder deciden y actúan, condicionados por un conjunto de factores de índole interna y externa. En este sentido escribe M. Merle²: «Ficción necesaria en el plano jurídico, la interpretación del Estado en las relaciones internacionales constituye, por tanto, una pantalla que sirve para enmascarar, tanto el poder de un hombre o un pequeño equipo, tanto el triunfo de una pasión colectiva, tanto las vacilaciones de la opinión y las dilaciones de la clase política. Si se quiere comprender el papel desempeñado por cada Estado en las relaciones internacionales es preciso descubrir, caso por caso, todos los mecanismos y todos los resortes que participan en el proceso de toma de decisión.» Así es, el método científico para estudiar este primer ámbito se ha venido en llamar *proceso de formación de decisiones* que, tras numerosas reflexiones y lecturas, hemos venido en definir de esta manera³: «es el proceso que se sigue en la toma de decisiones y la elección por políticas concretas en la elaboración de la política exterior de un Estado que evoluciona desde y a lo largo de ese proceso». No nos podemos detener más en este aspecto dado que no es el objeto de nuestro trabajo, pero si creemos necesario señalar por último que

² M. Merle, *Sociología de las relaciones internacionales*, Madrid, 1982, p. 304.

³ J. C. Pereira, *Las relaciones entre España y Gran Bretaña durante el reinado de Alfonso XIII (1919-1931)*, Tesis Doctoral, mecanografiada, tomo I, Madrid, 1984, p. 6 y ss.

la consecuencia de todo el proceso es la formulación de una determinada política exterior con unos objetivos generales y otros específicos.

b) Los instrumentos, por cuanto el estudio de la política exterior no sólo debe abarcar el análisis de las decisiones y los procesos en que se traduce, sino también las bases organizativas e institucionales sobre las que se sustenta y, en especial, el papel del ministerio de Estado o Relaciones Exteriores en el conjunto del aparato del Estado y como órgano principal de ejecución de las decisiones en política exterior. Ahora bien, el ministerio de Estado como órgano central en las relaciones internacionales tiende más bien a ser el eje centralizador entre las decisiones y su ejecución, por ello fue necesario contar con unos órganos estatales que fueran los que ejecutaran las decisiones en nombre del propio Estado en el sistema internacional. A este respecto, los encargados en la mayoría de los casos de hacerlo serán los llamados *órganos periféricos*, aunque desde el fin de la primera guerra mundial se haya extendido la llamada «Diplomacia directa». Esquemáticamente los órganos periféricos con funciones ejecutivas en la política exterior de un Estado son: Agentes Diplomáticos (Diplomacia bilateral o multilateral) y Funcionarios Consulares (de Carrera u Honorarios). Por tanto, si el estudio de la decisión es importante también lo son, y en muchos casos más, los instrumentos que tiene el Estado para ejecutar esa decisión y, en última instancia, alcanzar los objetivos marcados que respondan al verdadero interés nacional⁴.

Expuesta la base metodológica sobre la que debemos partir para poder entender el verdadero objeto de este trabajo, vamos a pasar a referirnos a uno de los aspectos que, como en otros períodos históricos, ha sido poco tratado por la historiografía española: la política exterior durante la dictadura de Primo de Rivera. Bien es verdad que la política exterior en España ocupa en los dirigentes y la psicología colectiva un papel secundario

⁴ Cfr. A. Verdross, *Derecho Internacional Público*, Madrid, 1976, páginas 301-304; L. García Arias, *Estudios sobre Relaciones Internacionales y Derecho de Gentes*, vol. I, Madrid, 1972, p. 107 y ss., y J. C. Pereira, *Introducción al estudio de la política exterior de España (siglos XIX y XX)*, Madrid, 1983, Primera Parte.

en relación con la política interior. La razón de este fenómeno, a nuestro entender, se debe al fuerte condicionamiento que supone el desarrollo interno del Estado, caracterizado por su inestabilidad y discontinuidad, e inmerso en unos enfrentamientos civiles cuya huella no ha desaparecido fácilmente. Asimismo, no podemos olvidar tampoco que no ha existido en España ese papel orientador de los gobiernos en materia de relaciones exteriores, que motiva la participación de la opinión pública en la toma de decisiones, quizá porque a aquéllos les interesaba que continuase esa apatía. Por último, la falta de un pensamiento común y el desconocimiento en muchas ocasiones de los verdaderos intereses del Estado han contribuido también a ese desapego por la acción exterior.

La llegada al poder del general Primo de Rivera en septiembre de 1923 iba a transformar la vida del país durante casi siete años en sus más variados aspectos. Escribíamos en otro lugar⁵, que se podían establecer tres tesis al estudiar la dictadura primorriverista: en lo que se refiere a las causas que impulsan a Primo de Rivera a dar el golpe de Estado, podemos señalar que no se puede limitar a una única razón por muy evidente que ésta sea, sino más bien a un conjunto de causas o razones que abarcan varios ámbitos de análisis y que comienzan desde mediados de la segunda década del siglo; en segundo lugar, la dictadura supone en importantes sectores de la vida española un regeneracionismo digno de ser destacado y no exento de críticas, que no pudo, en algunos casos, convertirse en una auténtica transformación histórica por la falta de apoyo de las fuerzas internas detentadoras «históricamente» de los resortes del poder; por último, las consecuencias a que da lugar esta etapa no se terminan cuando desaparece el estadista o el régimen monárquico, pues todavía durante más de una década podremos percibir su influencia.

Algo más tardías y de una manera más limitada fueron las declaraciones del nuevo hombre fuerte en relación con los objetivos de su política exterior. Debemos aclarar, en primer lugar, que durante la dictadura, la política exterior fue, básicamente,

⁵ J. C. Pereira: «La actitud británica ante el golpe de Estado de Primo de Rivera: imágenes y percepciones», en *Hispania* (en prensa).

una actuación gubernamental definida, instrumentada y realizada en el seno de los aparatos del Estado, utilizándose a la opinión pública como un medio de apoyo coyuntural ante las dificultades que esa misma política encontraba en el extranjero. Por otro lado, también se puede afirmar que entre 1923 y 1930 asistimos a una inusitada actividad exterior y una preocupación del propio dictador por esta vertiente en su política regeneracionista, aunque en una escala mucho menor que la que tuvo para los asuntos internos. Por último, cabe sintetizar los objetivos más importantes que tuvo la política exterior de Primo de Rivera: a) la Sociedad de Naciones, en la que se lleva a cabo una labor intensa y decidida en especial por el continuo deseo de ocupar un puesto permanente en el Consejo del organismo ginebrino; b) las relaciones con Francia y Gran Bretaña que serán diferentes pues si bien con los franceses hasta 1927 se podrían caracterizar de tensas y distantes, con los británicos se mantienen las mejores relaciones que con cualquier Estado tiene España, por diversas razones que hemos demostrado en nuestra Tesis Doctoral⁶; c) las negociaciones relativas a Gibraltar, Tánger y Marruecos; d) la importancia del pacifismo y el desarme para el dictador; e) las relaciones con otros Estados, destacando por su interés a Portugal, Italia y los Estados Unidos; f) el desarrollo del comercio exterior; g) la modernización y la búsqueda de la mayor eficacia de la administración exterior del Estado, y h) las relaciones con Hispanoamérica⁷.

Hemos dejado precisamente en último lugar las relaciones con Hispanoamérica por cuanto va a ser el objeto principal de atención en este trabajo. Ahora bien, como el propio título in-

⁶ Cfr. J. C. Pereira, *Las relaciones...*

⁷ Entre los escasos trabajos sobre esta parcela de la dictadura de Primo de Rivera cabe citar los de J. Tusell-I. Saz: «Mussolini y Primo de Rivera: las relaciones políticas y diplomáticas de dos dictadores mediterráneos», en *Boletín de la Real Academia de la Historia*, tomo CLXXIX, (Madrid, 1982), pp. 413-483; M. Espadas, «La política exterior española en la crisis de la Restauración», en *Historia de España y América*, vol. XVI, 2, (Madrid, 1981), pp. 581-614; H. de la Torre, *Del «peligro español» a la amistad peninsular. España-Portugal 1919-1930*, Madrid, 1984; A. Martínez de Velasco, «Política exterior del Gobierno de Primo de Rivera con Iberoamérica», en *Revista de Indias*, 149-150 (Madrid, 1977), pp. 788-798, y «La reforma del cuerpo diplomático por Primo de Rivera», en *Revista Internacional de Sociología*, 35 (Madrid, 1980), pp. 409-442.

dica, no nos vamos a ocupar principalmente del significado del Hispanoamericanismo en la dictadura, ni de los hitos fundamentales de esta política, es decir, del primer ámbito en el estudio de la política exterior. Vamos a intentar analizar la segunda de estas parcelas, es decir, los instrumentos de que se disponen o se crean para hacer efectivo ese objetivo de amistad y colaboración entre España e Hispanoamérica⁸.

Hoy como hace más de cien años podemos leer en la prensa, publicaciones oficiales y Diario Oficial de las Cortes que uno de los ejes principales de la acción exterior de España lo constituye las relaciones con Hispanoamérica. Haciendo un repaso histórico podemos afirmar que este objetivo es el más completo de nuestra política exterior por cuanto se integran en él factores lingüísticos, culturales, sentimentales, raciales, políticos, económicos y algún otro más que, en razón de la coyuntura o los propósitos, aparecen supervalorados para los estadistas españoles.

El Hispanoamericanismo, definido como la tendencia a estrechar relaciones amplias y profundas entre España y las naciones hispanoamericanas, vinculadas hasta la independencia a aquélla, comienza a convertirse en un principio constante de las relaciones exteriores de España desde que se va produciendo el restablecimiento de relaciones bilaterales con cada una de las repúblicas. Como estudió Jorge Castel⁹, fue Martínez de la Rosa quien propició ese reconocimiento que comenzó con el Tratado de Paz y Amistad celebrado entre España y la República de Méjico el 28 de diciembre de 1836, y terminó con un tratado similar celebrado con Honduras el 17 de noviembre de 1894. Es significativo que aparezcan en los tratados firmados referencias a los acuerdos comerciales que ha de firmarse en un plazo más o menos corto, como base de un nuevo tipo de relaciones no solamente políticas sino también económicas.

A lo largo del siglo XIX asistimos a un resurgimiento del objetivo hispanoamericano durante los años del proceso revolu-

⁸ A. Martínez de Velasco, «Primo de Rivera y el Hispanoamericanismo», en *Revista de Indias* (Madrid, 1977), pp. 789-798; A. Fabra, «Concepto de iberoamericanismo», en *Revista de las Españas*, 5-6 (Madrid, 1927), páginas 58-66, o R. Maeztu, *Defensa de la Hispanidad*, Madrid, 1952.

⁹ J. Castel: *El restablecimiento de las relaciones entre España y las Repúblicas hispanoamericanas (1836-1894)*, Madrid, 1955.

cionario iniciado en 1868 y la Primera República, entre otras cosas, por la necesidad de apoyo internacional de los nuevos dirigentes españoles y ante las dificultades con el gobierno de los Estados Unidos que tuvieron su culmen en la «cuestión del Virginius»¹⁰.

Hasta la primera guerra mundial, escribe F. B. Pike¹¹, esta tendencia hispanista se caracteriza por las siguientes notas: a) extensión de la celebración del 12 de octubre como día de la raza, de América o de la Hispanidad, iniciada con la acción de la Iglesia en 1899 y consolidada como fiesta nacional por muchos gobiernos hispanoamericanos desde 1917; b) discusiones y polémicas en relación con los conceptos «Latinoamérica» o «Hispanoamérica»; c) impacto entre conservadores y liberales de la revolución mexicana; d) continuación del incremento comercial entre ambas partes, aunque de una manera lenta y quizá desaprovechada; e) firma de acuerdos educativos y de arbitraje; f) intervención de España como potencia mediadora en conflictos entre repúblicas hispanoamericanas; g) colaboración española en la organización militar y policial de algunos Estados hispanoamericanos, y h) aumento importante del número de emigrantes españoles en tierras americanas que alcanzó la suma de casi dos millones en 1913.

El estallido de la conflagración mundial fue un importante reto para los estadistas españoles en su objetivo hispanoamericano. Como han estudiado diferentes autores, la guerra mundial provocó importantes cambios políticos, económicos, demográficos y sociales en España. Esa transformación interna pudo haber facilitado, inmersa en la actitud de potencia neutral que tenía España, una mirada más intensa y decidida hacia Hispanoamérica, ¿se consiguió? En un principio pareció que casi iba a ser como ya señalara el marqués de Lema, a la sazón ministro de Estado en 1915, al decir que el fortalecimiento de las relaciones comerciales entre España e Hispanoamérica de-

¹⁰ Vid. M. V. López Cordón, *El pensamiento político-internacional del federalismo español*, Barcelona, 1975, y M. Espadas, «La cuestión del Virginius y la crisis cubana durante la I República», en *Estudios de Historia Contemporánea*, vol. I (Madrid, 1976), pp. 329-354.

¹¹ F. B. Pike, *Hispanismo, 1898-1936*, Indiana, 1971, pp. 160-161, 172-174 y 237 y ss.

bería constituir el principal objetivo de cada administración «pero ahora la necesidad es más urgente que antes», porque la interrupción del comercio normal entre América y Europa hacen que «España tenga una oportunidad de oro para captar los mercados hispanoamericanos»¹². El mismo Altamira señalará que la guerra era el momento más oportuno para tomar ventajas en el mercado hispanoamericano «ahora o nunca», dirá en 1917¹³. ¿Cuáles fueron los resultados?, cuantitativamente los intercambios comerciales aumentaron¹⁴, pero cualitativamente el comercio con Hispanoamérica representó entre 1916 y 1920 el 15,4 por 100 del total de las exportaciones y el 14,4 por 100 de las importaciones, es decir, muy por debajo del comercio con Francia, Gran Bretaña o los mismos Estados Unidos.

Si atendemos al plano cultural, podemos afirmar por los datos de que disponemos que los contactos no se detuvieron aunque tampoco se incrementaron significativamente. Ahora bien, dentro de este reto al que aludíamos anteriormente nos parece interesante resaltar el gran aumento de publicaciones y conferencias, especialmente en el Ateneo madrileño, acerca de la importancia de las relaciones entre España e Hispanoamérica y, sobre todo, el futuro de estas relaciones tras el fin de la contienda¹⁵.

En cuanto a las relaciones políticas tampoco se puede decir que los estadistas españoles adoptaron las decisiones pertinentes para asentar definitivamente algo que estaba ya plenamente conectado. La razón de ello hay que buscarla preferentemente en la imposibilidad de competir con la ofensiva norteamericana lanzada por el presidente Wilson a través de sus propuestas de «Pacto panamericano», «misión civilizadora» o «asegurar la fe-

¹² *Ibid.*, pp. 219-220.

¹³ R. Altamira, *España y el programa americanista*, Madrid, 1917, p. 252.

¹⁴ En 1916 España exportó mercancías a Hispanoamérica por valor de 200 millones de pesetas e importó por valor de 113 millones, siendo todavía en 1920, tras un descenso en 1919 de 230 millones y 213 millones, respectivamente.

¹⁵ Vid. R. Altamira, *op. cit.*, J. Silva-V. Francisco, *Reparto de América Española y Panhispanismo*, Madrid, 1918; A. Suárez, *Supremo ideal hispanoamericano*, Cádiz, 1918; F. Rahola, *Programa americanista de postguerra*, Barcelona, 1917, y Rodríguez Zárate, *España y América. Proyecciones y problemas derivados de la guerra*, Madrid, 1917.

licidad de los latinoamericanos», que podemos comprobar durante los años de la guerra europea¹⁶.

La guerra terminó y con ella las repercusiones que de forma coyuntural habían afectado a ese gran objetivo denominado Hispanoamericanismo. El balance que podemos hacer tiene que ser por fuerza negativo si lo comparamos con las esperanzas puestas por los estadistas españoles y aún por la propia opinión pública en este objetivo. No basta con la toma de decisiones o los discursos retóricos, hace falta organizar, planificar y disponer de los instrumentos adecuados para que los objetivos se conviertan en realidad.

Hasta la llegada al poder de Primo de Rivera pocas personas en España se dieron cuenta que si en 1919 se había abierto una nueva época de las relaciones internacionales y más especialmente de las relaciones europeas, también era necesario que se abriera un nuevo periodo de las relaciones entre España e Hispanoamérica. Los grupos dirigentes no parecieron darse cuenta de este último aspecto.

En efecto, si analizamos la prensa durante estos años y más especialmente durante 1920 y 1921, podremos comprobar fácilmente que hay un importante movimiento de la opinión pública española favorable a establecer una cerrada *entente* con las repúblicas hispanoamericanas; la razón no es otra que la de hacer de España una potencia de primer orden en el concierto de las naciones no sólo por su prestigio y actitud durante la guerra, sino también por ser el líder de un grupo numeroso de países hermanados por diferentes y poderosos lazos¹⁷. Algunos embajadores extranjeros acreditados en Madrid, muestran también en sus informes este sentimiento de acercamiento que llegan a considerar el aspecto más importante de la política exterior española¹⁸.

Ante esta situación cuál es la forma de instrumentar esta demanda nacional por parte de los estadistas encargados de adop-

¹⁶ J. B. Duroselle, *Política exterior de los Estados Unidos, 1913-1945*, México, 1965, pp. 76-82.

¹⁷ Vid. principalmente *El Imparcial*, *El Debate*, *El Socialista* y *El Sol*.

¹⁸ Así se señala, por ejemplo, en los informes del embajador británico acreditado en Madrid. Cfr. Public Record Office (PRO) FO 371/8393 *Annual Report on Spain for 1921* y FO 371/9434 *Annual Report on Spain 1922*.

tar las decisiones pertinentes. Prácticamente se puede afirmar que la misma que durante los períodos anteriores y ello es muy grave por cuanto si ya se habían desaprovechado los años de la guerra, parecía mucho más necesario que se aprovecharan los años de la inmediata postguerra para recuperar el tiempo perdido. Haciendo un repaso de los principales eventos que transcurren hasta mediados de 1923 podemos encontrar dos ejemplos importantes.

Como hemos señalado al principio de este trabajo, la diplomacia directa pasó a formar parte también de las funciones ejecutivas que en la política exterior de un Estado se utilizan para conseguir los objetivos enunciados por los órganos centrales. Este instrumento se utilizó de una manera destacada en 1920 cuando se envió una misión especial presidida por el Infante D. Fernando, acompañado de José Francos Rodríguez, a Chile para representar a España en el cuarto centenario del descubrimiento del Estrecho de Magallanes. El viaje continuó de forma oficiosa por Argentina, Uruguay y Panamá, y hubo que enviar además una misión especial encabezada por el conde de Vinaza a Perú para la misma celebración, dada la tensión existente entre este país y Chile¹⁹. La prensa española recogió en numerosos artículos la incidencia de este viaje y la favorable acogida de la misión española en los diferentes países visitados, pero insistirá especialmente en una continua reivindicación expuesta por los diferentes líderes hispanoamericanos: la visita del rey Alfonso XIII. Este último aspecto, sobre el que a continuación volveremos, es puesto también de manifiesto por Francos Rodríguez en un libro que escribió a su regreso a España y en el que insistía en que durante el viaje se habían vuelto a repetir los argumentos tradicionales de amistad, colaboración y homenaje mutuos, pero no se habían podido apreciar resultados concretos que sólo, según él, se podrían alcanzar si el rey de España visitase el continente americano²⁰.

De nuevo, un instrumento diplomático y oficial se había desaprovechado por España, pero aún quedaba la posibilidad

¹⁹ Archivo del Ministerio de Asuntos Exteriores (AMAE), Legajos 1440-1441 y 2360 (Chile) y 1680 y 2602-2603 (Perú).

²⁰ Vid. J. Francos, *Huellas españolas: impresiones de un viaje por América*, Madrid, 1921.

de que tanto el gobierno como en el seno de la Casa Real se dieran cuenta de que había que utilizar el instrumento que mejores resultados podía dar para alcanzar en toda su plenitud el objetivo que continuamente se demandaba: la visita de Alfonso XIII para consolidar la entente entre España e Hispanoamérica.

Conviene destacar en este sentido cómo entre los primeros meses de 1920 y finales de 1922 la prensa española e incluso mundial comenzó a ocuparse de este asunto. Pero para nosotros tiene un mayor interés el hecho de que el Parlamento español, un órgano central de control de la política exterior, se ocupara del tema de una manera extensa como no lo había hecho anteriormente y como no lo volverá a hacer durante bastantes años. Todo ello no es más que la confirmación de que la guerra mundial y la nueva posición internacional que ocupaba España demandaban la utilización de los instrumentos necesarios para hacer realidad los objetivos en relación con Hispanoamérica que exigían las nuevas condiciones internacionales.

Es interesante, en este sentido, detenernos en las discusiones parlamentarias tan poco proclives a los temas internacionales y de política exterior. El debate comenzó en marzo de 1920 cuando el senador Cavestany calificó el viaje del monarca a América como un tema de «interés nacional», que ahora se volvía más urgente porque ello podría ser «fuente de bienes para la Patria» y constituir un grave error si se comparaba con la actitud de otros países como Italia que han enviado a su rey a visitar el continente americano; por tanto, para el citado senador «es un deber esencial de todo Gobierno español, de la derecha o de la izquierda, accidental o definitivo, pensar en este viaje y tratar de realizarlo en el plazo más breve posible»²¹. La respuesta del Gobierno tardó en llegar y cuando lo hizo fue de una forma dubitativa y sin ningún compromiso, lo que obligó a algunos congresistas encabezados por Francos Rodríguez a realizar una interpelación al Gobierno en abril de 1921²².

²¹ *Diario de Sesiones de las Cortes. Senado*, vol. 5, núm. 84, 16 de marzo de 1920.

²² *Diario de Sesiones de las Cortes. Congreso*, vol. 4, núm. 32, 5 de abril de 1921.

En su interpelación daba la clave real de la acción que debía emprenderse: unas posibilidades reales en diferentes aspectos y una «impresión de pena y de dolor observando cuál es la actitud de la España oficial». Ante esta situación, continúa el diputado, es necesario «que cambiemos de sistema, es necesario que no nos entreguemos más a las palabras y procedamos a los actos. (...) Aún los países que convalecen de la guerra redoblan su interés de acercamiento a América», y para él el acto principal es el viaje del rey: «es preciso, y se aguarda con verdadero entusiasmo al otro lado del mar (...), sería una obra de verdadera conveniencia y de trascendental patriotismo». A estas palabras respondió el presidente de Consejo en unos términos que serán los que se van a mantener en los siguientes años: exageración de las ideas, demostración de que los contactos se habían no sólo mantenido sino también incrementado y respecto al viaje del monarca: «El anhelo del viaje lo sienten, en primer lugar, S. M. el Rey; lo sienten los Gobiernos que han ocupado este banco y lo sienten todos los españoles (...) Segunda Parte (...), es una cuestión muy delicada, esa es una cuestión de la responsabilidad del Gobierno, que tiene que pensar y medir muchas cosas (...) Quiero decir que el consejo del viaje para mí está anticipado y es favorable, pero ¿cuándo? Ya lo dijo el Sr. Francos Rodríguez que es hombre ecuánime: cuando el Gobierno entienda, con su responsabilidad, que debe decidirlo, y eso vendrá cuando tenga que venir y así será». Ideas que serán de nuevo confirmadas por el ministro de Estado, marqués de Lema, unos días más tarde en el mismo Congreso ²³.

Por tanto, como hemos podido comprobar, a la llegada de Primo de Rivera al poder las relaciones entre España e Hispanoamérica y la consecución de los objetivos que con este área se habían establecido tradicional y coyunturalmente, se mantenían en los mismos niveles de «amistad, hermandad y colaboración», que no se traducían en resultados tangibles y provechosos para los intereses españoles porque no se habían utilizado los instrumentos adecuados, ni aún los que contaban con un mayor consenso y unas mejores perspectivas como lo

²³ *Ibid.*, 15 de abril de 1921.

erá el viaje del rey Alfonso XIII. ¿Podría transformar también Primo de Rivera esta política anquilosada y decimonónica en relación con Hispanoamérica?

Decía Primo de Rivera en una de sus intervenciones en la Asamblea Nacional que: «Yo repito, y no sé si la idea la he expuesto alguna vez, que una de las inquietudes más graves que sentí al hacerme cargo de este puesto, tan alto, tan innmercido y tan lleno de dificultades para mí, fue el 12 de octubre del año 1923, cuando hube de acompañar a S. M. al Paraninfo de la Universidad Central, el día de la Fiesta de la Raza»²⁴. Era un sentimiento firme que el dictador español expresará en más ocasiones y que no será nada más que la respuesta sentimental de una de sus grandes preocupaciones: las relaciones con la comunidad hispanoamericana.

No nos podemos detener mucho en la concepción que del hispanoamericanismo tiene Primo de Rivera, pues otros autores lo han hecho con mayor autoridad, pero sí debemos reseñar sucintamente las características generales que nos permitan comprender si ese sentimiento y esa preocupación en su política exterior tienen unas respuestas concretas materializadas en la creación de los instrumentos necesarios para hacer efectivo ese objetivo.

Debemos comenzar diciendo que la política de Primo de Rivera hacia Hispanoamérica refleja la posición o la visión conservadora del Nuevo Mundo, excluyendo cualquier idea imperial. Era, más bien, una conceptualización compatible con la de algunos autores como Ganivet, de que España había agotado sus fuerzas de expansión material y debía concentrarse en enaltecer la unión espiritual con los pueblos de habla hispana²⁵. En esa unión España debería jugar un papel de líder, de portavoz de las demandas y los intereses hispanoamericanos (como ya lo hizo el rey Alfonso XIII en su visita al Vaticano) y de representante del bloque hispanoamericano en la Sociedad de Naciones. Esta «ofensiva hispanista» se puede apre-

²⁴ M. Primo de Rivera, *Intervenciones en la Asamblea Nacional*, Madrid, 1930, p. 373.

²⁵ Cfr. R. Maeztu, *op. cit.*, o J. M. Pemán, *Valor del hispano-americanismo en el proceso total humano hacia la unificación y la paz*, Madrid, 1927.

ciar muy claramente en cuantos discursos y publicaciones se hicieron sobre el tema durante los años de la dictadura²⁶. Ahora bien, los resultados que cabía esperar de esta política eran muy discutidos no sólo por algunos españoles de mentalidad más abierta y pragmática como Cambó al señalar que el «hispanismo» poco podría servir para una espectacular expansión de las relaciones económicas entre España e Hispanoamérica²⁷, sino también por las propias condiciones en que se desarrollaba esa ofensiva en la sociedad internacional, especialmente en lo que se refiere al choque con los Estados Unidos que lleva hasta sus últimas consecuencias el denominado «Panamericanismo»²⁸ y los propios objetivos de las Repúblicas hispanoamericanas.

A pesar de estos condicionantes en la política exterior primmorrerista dirigida hacia el mundo hispanoamericano, hay que señalar en su favor que durante la mayor parte de su mandato llevó a cabo una continua y decidida labor por crear los instrumentos necesarios que hicieran posible, dentro de su esquema ideológico, el fomento al máximo de las relaciones entre España y «nuestros hermanos de la raza ibérica», como en ocasiones solía decir. Vamos a ver esta instrumentalización en cuatro niveles.

a) *El Ministerio de Estado*

Como es sabido, el Ministerio de Estado es el órgano central que en el régimen español tiene mayores competencias en política exterior durante estos años. Las sucesivas reorganizaciones, la falta de un presupuesto adecuado a sus necesidades y el paso rápido de ministros y subsecretarios podrían caracterizar en líneas generales la historia de este organismo de la Admi-

²⁶ Vid. I. Bauer, *Hacia la confraternidad hispanoamericana*, Madrid, 1924; C. García, *El problema iberoamericano*, Cádiz, 1926; V. Gutiérrez-Solana, *Optimismo hispanoamericano*, Madrid, 1924; J. Pla, *La misión internacional de la raza hispánica*, Madrid, 1928, y, entre otros, M. Vergara, *La unidad de la raza hispana*, Madrid, 1925.

²⁷ F. Cambó, *España, Cataluña*, Madrid, 1927, pp. 114-117.

²⁸ Cfr. J. C. Pereira, «Españoles y norteamericanos en la Europa de los años veinte (1919-1929)», Comunicación presentada al *Simposio Hispano-Luso-Norteamericano de Historia*, Madrid, 1985 (próxima publicación).

nistración. Tras las importantes reestructuraciones de agosto de 1899 y diciembre de 1901²⁹, el Ministerio no vuelve a sufrir cambios importantes hasta después de la guerra mundial.

En 1919 los asuntos relacionados con la política exterior con todos los Estados con los que España tenía relaciones se tramitaban por la denominada Sección Política. Los asuntos económicos y consulares se tramitaban por la denominada Sección de Comercio y Consulados. Esta situación se mantendrá de igual manera hasta que restablecido el cargo de ministro por Real Decreto de 3 de diciembre de 1925, se produzca una reorganización completada el 11 de enero de 1926³⁰. Es importante esta reforma por cuanto aquí Primo de Rivera incluye uno de sus primeros instrumentos ejecutivos en su política hispanoamericana: crea la *Sección de Política de América y Relaciones Culturales*, con el fin de que sea «el órgano propulsor de nuestras relaciones con los pueblos hermanos del Nuevo Mundo, descendiendo de la abstracta esfera de las especulaciones teóricas al terreno de la acción eficaz, generadora de realidades fecundas», que debe de ocuparse también de las relaciones culturales de España con el extranjero y muy especialmente con América ya que «es en la zona de la cultura donde los pueblos hermanos de raza pueden y deben mantener el más estrecho intercambio»³¹.

La Sección de Política con América subsistió hasta la otra importante reforma que se llevó a cabo en noviembre de 1928³², momento en el que al suprimirse el Ministerio de Estado, que se integra en la Presidencia del Consejo, se realiza una nueva reorganización en la que se integran los asuntos de América con los de los demás Estados en la denominada Sección de Política y Asuntos Culturales. La Sección de Comercio se ocupaba de las relaciones económicas con los diferentes Estados. Esta situación se mantendrá hasta la desaparición del dictador y la

²⁹ Real Decreto de 16 de agosto de 1899 (*Gaceta de Madrid*, 22 de agosto de 1899) y Real Orden de 30 de diciembre de 1901.

³⁰ Real Decreto de 3 de diciembre de 1925, *Boletín del Ministerio de Estado*, Madrid, 1925 (diciembre).

³¹ *Ibid.*, y Real Decreto de 21 de diciembre de 1925.

³² Real Decreto de 3 de noviembre de 1928, *Gaceta de Madrid*, 4 de noviembre de 1928.

aprobación de una nueva reorganización, tras el restablecimiento del Departamento, en febrero de 1930³³.

Una primera iniciativa que por los datos de que disponemos contribuyó desde 1925 a perfilar una política más específica en relación con Hispanoamérica. Sin embargo, esta iniciativa individualizada no se correspondió en gran manera con otras reformas dentro del propio Departamento, que hubieran contribuido a asentar definitivamente a esta sección como una de las más importantes del ministerio. Suprimida por el mismo Primo de Rivera en 1928 es una demostración palpable de que el mismo dictador consideró innecesario o poco fructífero desligar los asuntos hispanoamericanos de los del resto del mundo.

b) *El Cuerpo Diplomático*

Como norma general, los Estados suelen estar representados por delegaciones diplomáticas permanentes acreditadas en las capitales de las diferentes naciones con las que ese Estado tiene relaciones. La diplomacia encuentra su génesis en la idea de que la «actividad diplomática» es una labor mediadora en el ámbito de la política exterior. Como hemos señalado anteriormente los agentes diplomáticos son los principales instrumentos ejecutores de las decisiones adoptadas en política exterior por los órganos centrales. Un completo y preparado cuerpo diplomático contribuye muy eficazmente a que los objetivos nacionales se lleven a buen término.

Cuando Primo de Rivera llega al poder la organización administrativa de los servicios diplomáticos españoles estaba regulada por la Ley Orgánica de las Carreras Diplomática, Consular y de Intérpretes, promulgada por Sagasta el 27 de abril de 1900³⁴. Como en tantos otros aspectos de su gobierno, pronto se iba a apreciar en este sector de la administración las reformas primorriveristas como ha estudiado Martínez de Velasco³⁵. A nosotros sólo nos interesa los cambios en el cuerpo diplomá-

³³ Real Decreto de 21 de febrero de 1930, *Gaceta de Madrid*, 22 de febrero de 1928.

³⁴ La Ley Orgánica se encuentra en el *Boletín del Ministerio de Estado*, año 1900, pp. 424-434 (abril).

³⁵ A. Martínez de Velasco, *La reforma del cuerpo...*

tico acreditado en Hispanoamérica, como instrumento esencial de la consecución de sus objetivos políticos en este área.

A finales del siglo XIX España estaba oficialmente representada en Hispanoamérica por ocho ministros (un ministro de 1.^a clase en México, tres ministros de 2.^a clase y cuatro ministros de 3.^a clase) y 13 secretarios de Legación. El costo de esta representación diplomática se elevaba, aproximadamente, a 300.000 ptas. anuales³⁶. En 1915 el número de agentes diplomáticos se elevaba a 20 (nueve ministros de 1.^a, 2.^a y 3.^a clase; cinco secretarios de 1.^a clase y seis secretarios de 2.^a clase), destinándose el 13 % del presupuesto ministerial en esta partida para los agentes diplomáticos en América³⁷. En 1917 se produce un hecho fundamental y éste es el de la elevación de la Legación de Buenos Aires a Embajada, la primera de España en Hispanoamérica. En 1922 el número de representantes diplomáticos se había elevado a 28 (un embajador, un enviado extraordinario y ministro plenipotenciario de Cuba, siete ministros residentes y 19 secretarios y agregados)³⁸.

Cuantitativamente, como hemos visto, el número de agentes diplomáticos en Hispanoamérica en 1923 era muy limitado para las necesidades de las numerosas y prósperas colonias de emigrantes españoles y los objetivos políticos que desde Madrid se habían marcado los diferentes gobernantes. Sólo una embajada, diez legaciones y siete Estados sin ninguna representación diplomática estable (Bolivia, Costa Rica, Ecuador, Panamá, Nicaragua, Honduras y Paraguay). Cualitativamente la situación de estos agentes y la consideración que se tenía de estos puestos era también muy diferentes de las que en principio cabía pensar.

Los testimonios en este sentido son muy numerosos. Así un emigrante español en Hispanoamérica escribía en 1906 que España había sido incapaz de establecer una presencia real en tierras americanas: «La razón de ello era que de todos los países extranjeros España era el peor servido por sus servicios consulares y diplomáticos. Las Legaciones que se mantenían

³⁶ *Boletín del Ministerio de Estado*, Madrid, 1898, pp. 473-479 (diciembre).

³⁷ *Ibid.*, Madrid, 1915, pp. 120-144 (diciembre).

³⁸ *Boletín del Ministerio de Estado*, Madrid, 1923.

por estos países estaban en edificios viejos (...) y los hombres que trabajaban en ellos no estaban mejor que los edificios»³⁹. Una de las figuras destacadas de la comunidad española en Chile escribía en 1910 que sólo el 10 % de los españoles estaban inscritos en los consulados: «La verdad es que los representantes españoles no han hecho nunca nada para establecer contacto con la comunidad española y los pocos contactos a menudo han demostrado una mutua hostilidad»⁴⁰. Por otra parte, en el mundo diplomático tampoco se apreciaba mucho el mundo hispanoamericano y así escribía el conde de Romanones que «El servicio en América es considerado como un castigo. Cuando un diplomático se marcha a América, sólo piensa en volver lo más rápidamente posible»⁴¹. Un diplomático como Francisco Agramonte escribía que el sistema para resolver los destinos era «una de las especialidades de la casa», y así: «Si la vacante es buena y le toca a un desgraciado sin influencia no hay cuidado que se la den, se coloca a un cesante, se hace admitir a un amigo, se inventa cualquier cosa para que al *desgraciado* le toque irremisiblemente ir a Bogotá o a Guatemala», considerándose los destinos de América como una «condena» para todos aquellos que no tenían «agarraderas»⁴².

La situación, como se puede comprobar, era la menos propicia para que estos instrumentos ejecutores hicieran realidad los objetivos políticos españoles. Primo de Rivera, desde que asumió el poder se dio perfecta cuenta de la situación y decidió actuar rápidamente. Si hacemos una estadística del *número de representantes diplomáticos entre 1923 y 1930 podremos comprobar que hay un incremento muy claro:*

- 1923. Hay 11 representaciones con 1 Embajador, 8 Ministros Plenipotenciarios y 18 Encargados, Secretarios y Agregados. TOTAL: 27 diplomáticos.
- 1924. Los mismos representantes y representaciones.
- 1925. Hay 12 representaciones con 1 Embajador, 8 Minis-

³⁹ M. Alonso, «España y América», en *Mercurio*, 55 (Barcelona, 1906).

⁴⁰ Fernández Pesquera, *Monografía de la colonia española en Chile en el año 1909*, Cádiz, 1914, pp. 6-8.

⁴¹ R. Altamira, *op. cit.*, pp. 78-79.

⁴² F. Agramonte, *El frac a veces aprieta*, Madrid, 1957.

- tros y 11 Encargados, Secretarios y Agregados. TOTAL: 26 diplomáticos.
1926. Hay un descenso, existiendo 10 representaciones con 1 Embajador, 8 Ministros y 15 Encargados, Secretarios y Agregados. TOTAL: 24 diplomáticos.
1927. Hay 11 representaciones con 2 Embajadores (Argentina y Cuba), 8 Ministros y 13 Encargados, Secretarios y Agregados. TOTAL: 23 diplomáticos.
1928. Hay 13 representaciones con 2 Embajadores, 8 Ministros, 2 Cónsules de 1.^a que actúan como Encargados de Negocios y 18 Encargados, Secretarios y Agregados. TOTAL: 30 diplomáticos.
1929. Hay 14 representaciones con 3 Embajadas (Argentina, Chile y Cuba), a cuyo cargo están 2 Embajadores y un Enviado Extraordinario y M. Plem., 10 Ministros y 17 Encargados, Secretarios y Agregados. TOTAL: 30 diplomáticos.
1930. Hay 14 representaciones con 2 Embajadores y un Enviado Extraordinario, 11 Ministros y 20 Encargados, Secretarios y Agregados. TOTAL: 34 diplomáticos.

El saldo al terminar su mandato era claramente positivo, pues de 11 representaciones se había pasado a 14, teniendo en cuenta que existían ya 3 Embajadas, y de un total de 27 diplomáticos se había pasado a 34. Si se tiene en cuenta que de las diez embajadas que tenía España en 1930 tres estaban en Hispanoamérica se puede observar también el cambio habido en este campo.

Se produjo también un *incremento de los presupuestos* destinados a las agencias diplomáticas. Así, si en 1915 el presupuesto era sólo el 13 por 100 del total del Ministerio, en 1925 pasó a ser el 27 por 100 (unas 814.022 ptas.) y en 1930 era ya el 28 por 100 (una cifra que sobrepasaba el millón y medio de pesetas). Como una nota destacada cabe señalar también que el coste en 1930 de la Embajada de Buenos Aires era más elevada que las de Roma o Washington⁴³. Un incremento de los

⁴³ *Boletín del Ministerio de Estado*, Madrid, 1925, pp. 443-451 (julio), y pp. 287-298 (abril), y Madrid, 1930, pp. 14-37 (enero).

presupuestos que sirvió no sólo para mejorar la eficacia de las distintas representaciones por el aumento del personal y los medios técnicos, sino que también fue muy útil para ir comprando nuevos edificios más adecuados para el cambio de imagen que España quería realizar.

Un último punto a destacar sería el del *nombramiento de embajadores*. En la embajada de Cuba estuvo desde 1927 Francisco Gutiérrez de Aguerre y Bayo, figura no muy destacada entre el cuerpo diplomático. En la embajada de Chile no existió hasta 1930 embajador, estando encabezada la representación por un Enviado Extraordinario y Ministro Plenipotenciario en la persona de José Gil Delgado. Hemos dejado en último lugar la embajada de Argentina porque ésta fue considerada por Primo de Rivera el centro principal de la actuación española en Hispanoamérica y por ello debía nombrarse a una persona adecuada para tal condición: Ramiro de Maeztu y Whitney. Su nombramiento se llevó a cabo en 1928, en pleno período de reformas internas en el seno del departamento y la carrera diplomática, considerándose su elección como «un homenaje del general a la nación hermana»⁴⁴.

C) *Cuerpo Consular*

Los funcionarios consulares son agentes nombrados por un Estado cerca de las autoridades de otros Estados para facilitar a sus nacionales cuando viven en un territorio extranjero un contacto local con un agente nacional. Sus funciones principales son las de la protección de los intereses de sus nacionales, asegurar la actividad administrativa del Estado y ocuparse de asuntos económicos y demográficos. Son, por tanto, unos órganos ejecutores de primer orden en relación con ciertos asuntos concretos.

Como señala Martínez de Velasco en el trabajo anteriormente aludido⁴⁵, existía en el ministerio de Estado una discriminación administrativa económica entre los cónsules y los diplomáticos, unida a la que sufrían en los exámenes de ingreso en la

⁴⁴ F. Aframonte, *op. cit.*, p. 316.

⁴⁵ A. Martínez de Velasco, *La reforma del cuerpo...*, pp. 413 y ss.

carrera, lo que se tradujo en un divorcio total entre los dos cuerpos y en una serie de protestas por el desprecio con que eran tratados a pesar de que su eficacia había sido demostrada y de que España era uno de los pocos países donde el servicio consular era considerado una fuente de ingresos. La solución pareció encontrarla Primo de Rivera cuando presentó un proyecto, convertido luego en decreto-ley, refundiendo la carrera diplomática y consular en una sola que se denominaría Carrera Diplomática.

En 1915 existían en toda Hispanoamérica 27 representantes consulares de carrera. El concepto que se tenía de ellos era algo diferente del que se tenía de sus homólogos los diplomáticos, e incluso se observa que estaban inmediatamente dispuestos a hacer saber sus demandas y a defenderse de las críticas que se les hacían. Así, por ejemplo, se puede ver cómo en 1905 y 1910 envían testimonios a Madrid de que no son ellos los culpables de la ineficacia de las relaciones comerciales existentes en esos años, sino más bien es debido a la «ineptitud y estupidez de los comerciantes y manufactureros españoles» que envían productos de baja calidad y diferentes de los que se habían pedido de América ⁴⁶.

Primo de Rivera se dispuso de inmediato a afrontar esta cuestión, al considerar el cuerpo consular un instrumento esencial de su objetivo político. La primera medida fue *incrementar el número de consulados y elevar de rango algunos de ellos*:

- 1923. Hay 19 delegaciones con 33 cónsules de carrera y 243 honorarios. TOTAL: 276 cónsules.
- 1924. Hay 19 delegaciones con 32 cónsules de carrera y 247 honorarios. TOTAL: 279 cónsules.
- 1925. Hay 19 delegaciones con 30 cónsules de carrera y 223 honorarios. TOTAL: 253 cónsules.
- 1926. Hay el mismo número que el año anterior.
- 1927. Hay 19 delegaciones con 29 cónsules de carrera y 243 honorarios. TOTAL: 272 cónsules.
- 1928. Hay 19 delegaciones con 31 cónsules de carrera y 251 honorarios. TOTAL: 282 cónsules.

⁴⁶ Cfr. *Boletín del Ministerio de Estado*, Madrid, 1905, pp. 412 y ss. (mayo), y Madrid, 1910, pp. 655-657 (agosto).

1929. Hay 19 delegaciones con 31 cónsules de carrera y 250 honorarios. TOTAL: 281 cónsules.
1930. Hay 19 delegaciones con 31 cónsules de carrera y 260 honorarios. TOTAL: 291 cónsules.

Como se puede apreciar, se pasa de un total de 276 cónsules en 1923 a 291 en 1930. Se elevan de categoría algunos consulados, especialmente en Argentina, Cuba, México y Chile, y se estabilizan los cónsules de carrera. Junto a estas medidas hubo también un *incremento de los presupuestos*, alcanzando en 1930 la cifra de 1.057.000 pesetas, que suponía el 28 por 100 de los presupuestos ministeriales para esta partida⁴⁷.

D) *Otros instrumentos*

Además de las iniciativas anteriormente citadas hay que destacar una serie de actividades desarrolladas a lo largo del mandato de Primo de Rivera que no son más que nuevos intentos, con diferente resultado, de creación de unos instrumentos completamente complementarios a los puramente administrativos que contribuyeran al desarrollo del objetivo Hispanoamericano. Estas actividades fueron diversas y se desarrollaron especialmente desde 1925-1926.

Una primera actividad será la realización de *exposiciones y congresos*. En este sentido cabe hablar, por ejemplo, de la exposición española en La Habana, a comienzos de 1926, para celebrar la conclusión de un tratado comercial entre los dos países⁴⁸. La celebración del I Congreso Iberoamericano de Aeronáutica, también en 1926. Al año siguiente se reunió en Madrid un Congreso de la Prensa Latina, etc. Quizá la manifestación más importante de esta actividad fue la Exposición Iberoamericana de Sevilla inaugurada en 1929, que dio gran publicidad al hispanismo cultural y artístico y constituyó, en palabras de Pemartín⁴⁹, el «coronamiento de Belleza y Arte que ha de dar cima

⁴⁷ *Ibid.*, Madrid, 1930, pp. 14-37 (enero).

⁴⁸ Archivo Histórico Nacional (AHN), Presidencia del Gobierno, Leg. 346, *Representante de España en La Habana*, 7 de febrero de 1926.

⁴⁹ J. Pemartín, *Los valores históricos en la dictadura española*, Madrid, 1928, p. 577, y *La Nación*, mayo de 1929.

brillantísima e inigualada a la obra de nuestro prestigio nacional».

Una segunda actividad fue la *realización de actos conmemorativos de la Hispanidad*. En ocasiones se trataba de organizar suscripciones para realizar monumentos, y en otras, celebraciones a gran escala del 12 de Octubre. El hecho más espectacular fue el vuelo del Plus Ultra en 1926 a través del Atlántico por tres pilotos españoles, encabezados por Ramón Franco; este viaje constituyó un éxito para los objetivos españoles, en especial por el carácter propagandístico que alcanzó⁵⁰.

Una tercera actividad fue el *envío de misiones militares* a diferentes Repúblicas como ayuda para la organización de sus ejércitos y sus fuerzas policiales. Las estadísticas de que disponemos nos indican que durante los años de la dictadura se enviaron once oficiales a El Salvador, Colombia, Ecuador, Perú y Chile. A través de estas misiones y otros contactos militares se facilitó también la cesión o venta de material para los ejércitos hispanoamericanos⁵¹.

Una cuarta actividad fue el *desarrollo de las comunicaciones* entre España e Hispanoamérica. Así, se aprobó un decreto que establecía la línea de dirigibles entre Sevilla y Buenos Aires; se incrementaron las comunicaciones marítimas y a finales de 1929 se inauguraron enlaces radiotelegráficos y servicios de correo aéreo con Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay.

Una quinta actividad fue *la firma de tratados y acuerdos* de muy variada índole. Así, cabe señalar la serie de tratados de arbitraje (Chile o Uruguay), de reconocimiento de títulos profesionales y académicos, etc.

Una sexta actividad fue *el incremento de las relaciones culturales*. En este sentido cabe destacar la creación de centros culturales españoles en Hispanoamérica; la publicación, bajo los auspicios gubernamentales, de *España avanza. Organismo mundial de las ciudadanías hispano-americanas*, un periódico especial dirigido al fomento del hispanoamericanismo; el intercambio de estudiantes y profesores universitarios; la firma de Tratados de Propiedad Literaria; etc. El hecho de que se uniera la Junta de Relaciones Culturales a la Sección de Política con

⁵⁰ J. Pemartín, *op. cit.*, p. 518, y AHN, Leg. 346.

⁵¹ *Unión Ibero-Americana*, año 1929.

América contribuyó fuertemente al desarrollo de este tipo de relaciones⁵².

Una séptima y última actividad, pero quizá la más importante, fue el gran desarrollo de las actividades económicas y la creación de la infraestructura adecuada. Es un punto importante, pues como señalaba Pemartín⁵³: «La necesidad de una política económica hispano-americana no necesita comentarios. Una gran parte de nuestro comercio exterior, como demuestran las estadísticas, es absorbido por Hispano-América. Y, además, la mayoría de las colonias españolas de América del Sur son principalmente colonias comerciales, que se relacionan con preferencia con nuestras casas y que compran mejor nuestros productos que los de otras naciones.» Partiendo de este principio se adoptaron una serie de medidas importantes: firma de acuerdos aduaneros; aumento de los presupuestos para ayudar a las misiones comerciales y de las subvenciones para las Cámaras de Comercio españolas en Hispanoamérica; fomento de la exportación a través de la creación del Banco del Crédito Exterior (R. D. de 6 de agosto de 1928); concesión de créditos a las naciones hispanoamericanas, como el empréstito que se concedió a Argentina en mayo de 1927 por un valor de cien millones de pesetas, y otra serie de actividades más⁵⁴. No podemos olvidar tampoco la existencia desde julio de 1923 de la denominada Junta Nacional del Comercio de Ultramar, creada principalmente para fomentar y desarrollar el comercio con Hispanoamérica⁵⁵; dicha Junta elaborará en marzo de 1928 un «Dictamen sobre la reorganización de los Servicios Diplomáticos y Consular de España en América y Filipinas», que constituye un documento completo y bien realizado en el que se muestran los graves defectos que aún tenía la administración española en Hispanoamérica y las posibles soluciones para el desarrollo de un beneficioso intercambio comercial entre ambas partes⁵⁶.

⁵² M. Primo de Rivera, *op. cit.*, pp. 371-373.

⁵³ J. Pemartín, *op. cit.*, p. 568.

⁵⁴ Vid. J. Velarde, *Política económica de la dictadura*, Madrid, 1968.

⁵⁵ *Gaceta de Madrid*, 13 de julio de 1923.

⁵⁶ AHN, Presidencia del Gobierno, Leg. 323, *La Junta Nacional del Comercio Español en Ultramar presenta al General Primo de Rivera un Dictamen sobre la reorganización de los servicios Diplomático y Consular de España en América y Filipinas*.

A modo de conclusión

Definir un modelo de análisis de la política exterior de un Estado ha sido nuestro primer objetivo. A través de este estudio hemos podido comprobar que existen dos ámbitos de análisis, relacionados pero con su propia identidad, que son el del hombre o el estadista que decide y el de los instrumentos que se utilizan para ejecutar esas decisiones.

En España el tema de la política exterior ha sido poco tratado por los historiadores. Esta afirmación se puede constatar para un período de tanta importancia como es el de la dictadura de Primo de Rivera. A pesar de ello, se han realizado algunos trabajos que nos permiten concluir que existe una inusitada actividad internacional y unos deseos de transformar las anquilosadas estructuras de la administración exterior del Estado.

Uno de los principales objetivos en política exterior de Primo de Rivera, al igual que en otras épocas, es el del Hispanismo. Durante estos años, sin embargo, se convierte más bien en el triunfo de una pasión colectiva que asume el propio dictador, quizá al comprobar los estadistas y la opinión pública que se habían desaprovechado oportunidades «de oro» durante la I Guerra Mundial y la inmediata posguerra. La posición internacional de España y la transformación de las relaciones internacionales parecen obligar también a los nuevos dirigentes a lanzarse a una ofensiva directa en Hispanoamérica.

El objetivo hispanoamericano necesitaba, en esos momentos, nuevos instrumentos de ejecución. Primo de Rivera lleva a cabo una labor instrumentalizadora en cuatro niveles: Ministerio de Estado, Cuerpo Diplomático, Cuerpo Consular y otras siete actividades de muy diverso orden, pero principalmente culturales y económicas. ¿Consiguió con esta labor resultados diferentes de los obtenidos en otras épocas?

Hay que decir, en primer lugar, que no se consiguió totalmente lo que se esperaba, aunque sí se abrieron nuevos cauces en las relaciones entre España e Hispanoamérica. No se puede hablar ligeramente de fracaso, pero sí de frustración, y ello creemos que es debido a varias razones: imposibilidad de competir con la ofensiva panamericana de Estados Unidos; recelos e in-

tereses diferentes de las Repúblicas hispanoamericanas; percepción equivocada por parte de los estadistas españoles de las nuevas condiciones de la vida internacional, y conceptualización «conservadora» del Hispanismo por parte de Primo de Rivera, que si bien relegaba cualquier propósito imperial, no hacía lo mismo con la idea de que España tenía la obligación de convertirse en líder del bloque hispano en la sociedad internacional de los años veinte.