

## EL PLAN IBEROAMERICANO DEL FRANQUISMO. EL CONO SUR Y LA DOCTRINA LÓPEZ BRAVO. 1969-1973.

### THE IBERO-AMERICAN FRANCOISM PLAN. THE SOUTHERN CONE AND THE LOPEZ BRAVO DOCTRINE. 1969-1973.

Beatriz Figallo (Dra.) - María José Henríquez (Dra.)\*

#### RESUMEN

La crisis política de 1969, una de las más importantes del franquismo, culminó con la presencia en el gobierno de los artifices del despegue de la economía española a partir de 1959: los denominados tecnócratas. Entre ellos destacaba, al frente de Asuntos Exteriores, la figura de Gregorio López Bravo, quién había realizado una brillante carrera en la administración pública, y participado en la puesta en marcha del Plan de Estabilización. El nuevo ministro imprimió a la acción exterior una filosofía orientadora, la llamada Doctrina López Bravo, que procuraba dinamizar la presencia de España a través de la universalización de sus relaciones internacionales, o apertura a todos, caracterizada por la no injerencia en los asuntos internos de los estados. Por entonces, América Latina estaba inmersa en un proceso de transformaciones de estructuras socio-económicas, transitando por momentos de demandas y cambios políticos agudos. En aquel contexto, en donde la necesidad de acelerar su desarrollo económico se hacía urgente, España se sintió habilitada para ofrecer a la región su propio modelo de superación del subdesarrollo, encontrando además una vía para conjurar el importante déficit comercial existente con la zona. Así se diseñó el Plan Iberoamericano, que ofrecía cooperación técnica, financiera y comercial a cambio de la apertura de zonas de negocios. Aunque López Bravo recorrió casi todos los países iberoamericanos, el mayor interés se centró en el Cono Sur. El objetivo del trabajo es desplegar los avances y obstáculos que aquella política experimentó en la región, en particular en Argentina, Chile, Brasil, Uruguay y Paraguay, y las posibilidades que dejó planteada, mediante el uso extenso de documentación original, de memorias de los protagonistas, de la utilización de la prensa de la época y de la aplicación de categorías teóricas que permitan comprender aquella manifestación de realpolitik de la diplomacia del tardofranquismo.

**Palabras clave:** Franquismo – Conosur – Doctrina López Bravo

#### ABSTRACT

The political crisis of 1969, one of the most important crises of francoism, finished having in government the presence of the Spaniard economic boom architects since 1959: the technocrats. Amongst them, Gregorio López Bravo was outstanding at the head of Foreign Affairs, who had done a very good career in public administration, and he had participated in the Stabilization Plan launch. The new minister set up a guiding philosophy into foreign action, named López Bravo Doctrine, whose aim was to put dynamism to the Spain presence through universalizing its international affairs, or opening-up, characterized by no-interference in internal business of the states. At that time, Latin America was immersed in a socio-economic structures transformation process, going through demanding moments and severe political changes. In this context, the necessity of speeding up the economic development was urgent, makes Spain felt able to offer to the region its own model of underdevelopment overcome, finding a way to conjure the important commercial deficit that there was with the region. Thus, the Iberoamerican Plan was designed. This offered technical, financial and commercial cooperation in exchange for opening business districts. Although López Bravo visited almost all Iberoamerican countries, the main interest was centered in the Southern Cone. The aim of this work is to present the advances and odds experimented by that politic in the region, particularly in Argentine, Chile, Brazil, Uruguay y Paraguay, and the possibilities that set out, through the extensive use of original documentation, of memories of the protagonists, of that time newspaper use and of the application of theoretic categories that allows to understand that manifestation of realpolitik of late-francoism diplomacy.

**Keywords:** Francoism – Southern Cone – López Bravo Doctrine

**Recibido:** septiembre de 2009

**Aceptado:** diciembre de 2009

\* Dra. Beatriz Figallo IDEHESI/CONICET, Universidad Católica Argentina, Rosario y Dra. María José Henríquez, Instituto de Estudios Internacionales, Universidad de Chile.

## Introducción

Entre octubre de 1969 y junio de 1973, la acción exterior de España conoció un especial dinamismo, con políticas orientadas a lograr una más plena inserción en el panorama mundial. La gestión de Gregorio López Bravo al frente del Ministerio de Asuntos Exteriores, a través de iniciativas audaces, como el reconocimiento de la China comunista y la modesta Ostpolitik desplegada con los países del socialismo real, potenció en especial su dimensión económica.

Dentro de esta perspectiva, la convulsa América Latina se vislumbró como un espacio a la que el régimen de Franco podía ofrecer su modelo de superación del subdesarrollo, el que durante la década del sesenta le había permitido una favorable evolución de sus indicadores de bienestar, de crecimiento industrial y de promoción social. Ya muchos hablaban del “milagro económico” español. En ese sentido, el mundo iberoamericano, al igual que la apertura al Este y a los países árabes, podrían cubrir no solo el objetivo concreto de representar nuevos y renovados mercados, sino también de mostrar una nueva faz del franquismo, tanto en una dimensión interna como internacional.

La apuesta latinoamericana se centraría en la intensificación de la presencia hispana en la región a través de la cooperación técnica y el incremento de las relaciones económicas, comerciales y financieras. Se trataba de una amplia y promisorio plaza cuyo descuido, hasta ese momento, había incidido en un preocupante desequilibrio comercial. Dicha aproximación concitó una auténtica receptividad que alcanzó su mayor vitalidad cuando en 1971 el “ministro viajero” visitó la mayoría de los países iberoamericanos en un pionero *tour* diplomático.

La presente ponencia es, a la vez, conclusión y principio de una tarea investigadora que ha ofrecido ya una extensa producción y perfila próximas andaduras. Cada una, por su lado, aún cuando compartiendo ámbitos de consulta de archivos y discusión de avances de investigación, ha recorrido un camino centrado en las relaciones bilaterales más recientes de España con la Argentina y con Chile. Esa conjunción está permitiendo un rico intercambio de descubrimientos documentales, de aportes bibliográficos y de reflexiones en procura de ir componiendo un panorama de los vínculos trazados por la política exterior del tardo-franquismo para con el Cono Sur, que partiendo de las singularidades de cada nación atiende a las regularidades regionales que permiten una visión no parcializada de aquella realidad histórica.<sup>1</sup>

---

1 Entre la producción de María José Henríquez se debe mencionar su tesis doctoral, *Los mil días hispano-chilenos. 1970-1973*, Madrid, Universidad Autónoma de Madrid, 2009; “Ideología y pragmatismo: relaciones hispano-chilenas, 1964-1970”, *Temas de historia*

## La apertura a América Latina

Aunque las negociaciones se sucedían, los vínculos comerciales de España con los Estados Unidos y con la CEE ofrecían dificultades, estando lejos de una total regularización. Al desequilibrio de la balanza comercial que se experimentaba con la economía norteamericana y las amenazas de las cuotas de importación que pendían sobre las exportaciones hispanas más productivas, se sumaban los condicionamientos que enmarcaban las relaciones con la Europa Comunitaria, con rebajas arancelarias parciales, pendientes aún tras la firma el 29 de junio de 1970 del Acuerdo Comercial Preferencial.<sup>2</sup> Por lo tanto, para el Palacio de Santa Cruz resultaba fundamental ampliar y profundizar los espacios comerciales.

El interés renovado por el mundo latinoamericano venía de la anterior gestión ministerial de Fernando María Castiella, cuando la evolución del sistema internacional, y su tendencia hacia una mayor multipolaridad y neutralidad ideológica, había puesto en valor la dimensión económica y con ello la preocupación por los problemas del desarrollo. Además, aunque el nexo de la tradición y la acción cultural seguía vigente, la sucesión de cambios ocurridos en el escenario iberoamericano -el triunfo de la Revolución Cubana y el progresivo retroceso de los regímenes autoritarios en la región- agudizaron para el régimen franquista la necesidad de resituar a las relaciones con los países iberoamericanos dentro del ámbito de la cooperación técnica y los contactos comerciales<sup>3</sup>. En opinión de Eduardo González y Rosa Pardo, el tecnocratismo fue el más conciente ensayo de desideologización llevado a cabo por el Régimen desde que en 1945 se intentara la coartada del catolicismo<sup>4</sup>. Así se inauguraron las giras por

---

*argentina y americana*, nº 7, julio-diciembre de 2005; "El prestigio pragmático. Iberoamérica en la política exterior de Gregorio López Bravo (1969-1973)", *Cuaderno de Historia de las Relaciones Internacionales* Nº 6, Madrid, CEHRI, 2008. Beatriz Figallo, por su parte, ha escrito en referencia al tema: "El exilio de Perón en la España franquista. Las relaciones hispano-argentinas y el peso de una deuda", 52º Congreso Internacional de Americanistas, Sevilla del 17 al 21 de julio de 2006, y "Estrategias políticas y económicas de la tecnocracia franquista en la argentina, 1959-1973", *Investigaciones y Ensayos* 56, Academia Nacional de la Historia, enero-diciembre, 2006-2007.

2 Florentino PORTERO- Rosa PARDO, "España en busca de una aceptación sin restricciones y un papel más activo en el Sistema Internacional (1957-1975)", en R. MENENDEZ PIDAL, *Historia de España. La época de Franco (1039-1975)*, tomo XLI, Madrid, Espasa Calpe, 1996, p. 245.

3 Rosa PARDO, "La Etapa Castiella y el final del Régimen, 1957-1975", en Javier TUSELL, Juan AVILÉS, Rosa PARDO (eds.), *La Política Exterior de España en el Siglo XX*, Madrid, Editorial Biblioteca Nueva, 2000, p. 353.

4 Eduardo GONZALEZ y Rosa PARDO, "De la solidaridad ideológica a la cooperación interesada (1953-1975)", en Pedro PÉREZ HERRERO y Nuria TABANERA, *España-América Latina: Un siglo de políticas culturales*, Madrid, AIET-SINTESIS-OEI, 1993, p. 139.

la región de los ministros con la intención de sentar las bases para una intensificación de las relaciones económicas, desarrollar la cooperación científica y técnica y promocionar el modelo de desarrollo español. La visita del ministro de Comercio español, Alberto Ullastres, a distintos países iberoamericanos en 1961, fue el inicio de una serie de desplazamientos que empezaron a concitar el interés ante una faceta desconocida de la dictadura: el éxito económico. Así, entre 1961 y 1971, cincuenta y siete ministros franquistas, especialmente tecnócratas, visitaron la región<sup>5</sup>. Aquella atención por Iberoamérica estuvo guiada por el interés de reforzar la posición negociadora de España ante Europa y Estados Unidos, sin que la región en su conjunto fuera en ese momento prioritaria para la política exterior española, carácter secundario que determinará la falta de coordinación y continuidad en muchas gestiones.

De todo ello, sin embargo, quedaban en el Ministerio inquietudes que reflejaban la preocupación diferente que la diplomacia española empezaría a prestar a Iberoamérica. Un ejemplo lo constituye el extenso estudio que el funcionario Pedro Salvador de Vicente -delegado especial del Ministerio de Asuntos Exteriores para Asuntos de Iberoamérica- preparó en marzo de 1969, para el V Ciclo de Estudios sobre la Defensa Nacional<sup>6</sup>. Algunas de sus reflexiones sobre la crisis histórica que atravesaba la región con el resquebrajamiento del orden existente y las demandas de acción para su dirigencia, así como el rol que podría jugar España, servirían de marco de actuación en los años posteriores.

## **América Latina y la doctrina López Bravo**

La crisis ministerial de octubre de 1969, una de las más importantes en la historia del franquismo<sup>7</sup>, selló la entrada definitiva al Gobierno de los hombres que habían sido los artífices del despegue de la economía a partir de 1959: los denominados tecnócratas.

La titularidad del Palacio de Santa Cruz fue asumida por Gregorio López Bravo, quién -como Ministro de Industria- había sido uno de los principales protagonistas del escándalo MATESA<sup>8</sup>, verdadero catalizador de la

5 *Hoja del Lunes*, "Prioridad española a las relaciones hispanoamericanas", 29 de marzo de 1971.

6 Archivo del Ministerio de Asuntos Exteriores de España (AMAE), R. 10.456, exp.4. Pedro Salvador de Vicente, Política de Defensa y Seguridad Nacional. Objetivos en la Política Internacional. Alcance y Compromisos en Hispanoamérica, Madrid, marzo de 1969.

7 Ángel VIÑAS, *Guerra, dinero, dictadura: ayuda fascista y autarquía en la España de Franco*, Barcelona, Grijalbo, 1984, p. 304.

8 La utilización indebida de fondos de crédito de prefinanciación por parte de la empresa

lucha de poder entre las tendencias del Régimen a fines de los sesenta. Su cercanía a Franco y al propio vicepresidente del Gobierno, Luis Carrero Blanco, le había permitido transitar la grave convulsión interna e incluso salir fortalecido al asumir la jefatura de la diplomacia española<sup>9</sup>. Ingeniero naval, ligado a la gran industria como ex director de la Sociedad Española de Construcción Naval, López Bravo había realizado una meteórica carrera en la función pública, primero como Director General de Comercio Exterior y después al frente del Instituto Español de Moneda Extranjera, desde donde colaboró junto a Alberto Ullastres y Mariano Navarro Rubio en la puesta en marcha del Plan de Estabilización. La laboriosidad empleada en estos puestos le catapultó en 1962 -con 39 años- a la cartera de Industria. Esa trayectoria y un perfil deportivo y juvenil fueron los elementos principales subrayados desde prensa y medios de comunicación extranjeros, que también recogían su pertenencia al Opus Dei y su familia numerosa -nueve hijos.

López Bravo principió por establecer una nueva estructura burocrática para el Ministerio, creándose una Subsecretaría de Asuntos Exteriores -de naturaleza general-, y tres grandes reparticiones, la Dirección General de Política Exterior, integrando a todas las antiguas direcciones regionales; la Dirección General de Cooperación Técnica Internacional y la Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales, que pronto adquirió un protagonismo extraordinario, monopolizando casi de manera exclusiva, el conjunto de la acción exterior. Aquella atención de los problemas económicos, comerciales y financieros del Ministerio, que conllevaba un control sobre otros sectores de la política internacional española, dio origen a una serie de fricciones con las carteras de Comercio y Hacienda. Para Ángel Viñas el expansionismo en materia de asunción de competencias fue una de las características de la gestión de López Bravo.<sup>10</sup>

En su conjunto, estas reformas iban a ser acompañadas por la aplicación de un nuevo estilo, una verdadera *Doctrina López Bravo*, caracterizada, de un lado, por dinamizar la presencia de España en el contexto mundial a través de una universalización de sus relaciones internacionales, y, de otro, la neutralidad en el marco del orden bipolar imperante, lo cual determinaba una profundización de la desideologización en la proyección exterior<sup>11</sup>. La no injerencia en los asuntos internos de los Estados y el res-

---

Maquinaria del Norte de España (MATESA), junto a la participación u omisión en la misma de Ministros del Gobierno, evidenciaba un hecho de corrupción que se había convertido en un escándalo político. Ver Javier TUSELL, *Carrero: la eminencia gris del régimen de Franco*, Madrid, Temas de Hoy, 1993, p. 356.

9 Ángel VIÑAS, *op. cit.*, p.304.

10 Ángel VIÑAS, *op. cit.*, p. 305.

11 Juan Carlos PEREIRA y Pedro MARTÍNEZ LILLO, "La Política Exterior (1939-1975)", en Javier PAREDES (Coord.) *Historia Contemporánea de España*, Barcelona, Ariel, 1999, p. 750.

peto a sus formas políticas, por diferentes que fueran a las del franquismo, constituiría una constante en su doctrina, que acabó convertida en una manifestación permanente de la *realpolitik*. España, que cerraba sus años fiscales con notables beneficios podía hacer del comercio y las relaciones económicas su carta de presentación internacional, donde la cooperación técnica fuera un instrumento privilegiado de la nueva acción diplomática, centrada en los países en vías de desarrollo, especialmente iberoamericanos, y en menor medida árabes.

En la práctica, López Bravo logró actuar con una considerable autonomía frente al poderoso vicepresidente del Gobierno, con quién casi no despachaba a pesar de ser la principal figura política del momento. Excepto el capítulo de las relaciones con los Estados Unidos, en especial la renovación de los acuerdos militares, y la cuestión del Sahara que fueron atentamente supervisadas por el almirante Carrero Blanco, el resto de las materias exteriores fueron gestionadas directamente por el ministro.

Diversos informes elaborados por la diplomacia española fueron perfilando la política que se pretendía implementar. Se era de la opinión que la región vivía un momento de cambio político, que corría paralelo a un proceso de profundas transformaciones de estructuras socio-económicas, a un importante crecimiento demográfico y al planteamiento de nuevas exigencias de mejoras en el nivel de vida. La “crisis histórica” de la que había hablado Salvador de Vicente, se sintetizaba en un dilema: o pacífico despegue reformista para salir del subdesarrollo y llegada a la fase de plena industrialización, o revolución político-social mediante la violencia.<sup>12</sup> Situación que algunas naciones industrializadas ya habían entendido, intensificado su penetración e influencia económica. Por otro lado, la pérdida progresiva del papel hegemónico que tradicionalmente había jugado Estados Unidos, estaba permitiendo la introducción de nuevos actores internacionales, entre ellos la Unión Soviética y Japón.

López Bravo se propuso entonces actuar a través del contacto directo con la región. En marzo de 1970, en unas declaraciones, realizadas en Oviedo, el ministro no excluyó la posibilidad de realizar un viaje a Cuba, manifestando que había previsto un desplazamiento a aquellas tierras en una fecha aún sin determinar<sup>13</sup>. Luego, el ministro proclamó en las Naciones Unidas que las relaciones económicas con los países hispanoamericanos eran “realmente un polo de incidencia permanente en la política exterior española”. Finalmente, sería en octubre, en el marco de la inauguración en Madrid del monumento a Simón Bolívar, cuando el titular de Exteriores hizo pública su intención de visitar la región durante 1971, a lo largo de

12 AMAEE, R. 10456, exp.1, Dirección General de Cooperación Técnica Internacional. Informe sobre la Cooperación Técnica entre España e Iberoamérica. 4 de febrero de 1971.

13 AMAEE, R. 25677, exp. 13, Nota para el Ministro, Ministerio de Asuntos Exteriores, Iberoamérica, Nº 261, 23 de noviembre de 1970.

tres etapas, “para concretar los objetivos de la política económica exterior frente a Hispanomérica y al mismo tiempo fijar una estrategia adecuada e inmediata para la mejor proyección de nuestros comunes intereses”.<sup>14</sup> El subsecretario de Comercio, Nemesio Fernández Cuesta (que formaría parte de la comitiva que acompañó a López Bravo en el viaje al Cono Sur) expresaba por entonces que sin desestimar una integración entre España y los países iberoamericanos —oponiéndose a la opinión del gobierno de los Estados Unidos en el sentido que la misma debía ser de continuidad regional—, su país estaba obligado a definir su postura y el porqué le interesaba Iberoamérica, señalando que era falsa la dicotomía entre Europa y América como enfoque de la política económica exterior española, pues “España sin Europa será siempre un país marginado económica y políticamente. Y España sin América será un vieja potencia mutilada en todo el ámbito de su posible contenido”.<sup>15</sup>

De esta forma, hacia finales de 1970, en los distintos departamentos del ministerio, así como en las representaciones latinoamericanas se inició la elaboración de documentos, que fueron la base desde la cual la Subdirección de Iberoamérica redactaría, sobre una información todavía fragmentaria, las primeras recomendaciones para preparar el programa de las visitas. En términos generales, se aconsejaba que las giras fuesen programadas entre los primeros meses del año y el mes de septiembre, antes de abrirse la sesión del periodo ordinario de la Asamblea General de las Naciones Unidas, con objeto de evitar una recarga excesiva en la agenda del ministro. Por otra parte, se proponía descartar a México, y dejar para más adelante a Cuba. Se recomendaba, asimismo, realizar reuniones con empresas privadas que desarrollaban en Sudamérica emprendimientos y contratos para obras públicas y privadas, como Tecniberia, con el objeto de elaborar un plan conjunto.

Los preparativos desencadenaron una frenética actividad y durante los meses de enero y febrero se realizaron múltiples sesiones de trabajo. Retomando un planteo de la Subdirección General de Cooperación Científica y Técnica,<sup>16</sup> se consideró urgente contar un crédito establecido en el Presupuesto General del Estado para la cooperación técnica, y definir si la misma sería solo directa, realizada de Gobierno a Gobierno, o también incluiría a empresas particulares, que en determinados casos serían mercedoras del respaldo oficial.

En relación a la cooperación directa los ámbitos eran cuatro: social,

14 Nemesio FERNÁNDEZ CUESTA, discurso, en *Grupo de Trabajo Iberoamericano. Curso-seminario sobre España y el desarrollo e integración latinoamericanos*, Madrid, Instituto de Cultura Hispánica, 1970, p. 11.

15 *Ibidem*, p. 16.

16 AMAEE, R. 10456, exp.1, Nota informativa de la Subdirección General de Cooperación Científica y Técnica, 22 de enero de 1971.

científico, turístico y técnico. Si en el terreno social se habían obtenido los mayores resultados (España tenía firmados Convenios con 12 países iberoamericanos,<sup>17</sup> abundando los Programas de Formación Profesional), hasta el extremo de llegar a ser calificado como “Asistencia Exportable de Primera Magnitud”,<sup>18</sup> en el científico se contaba con un Acuerdo de Cooperación nuclear con Argentina (julio de 1966) y otro de Cooperación Técnica sobre utilización pacífica de energía nuclear con Brasil (mayo 1968), A este grupo se sumaría Chile en 1972. Se trataba de campos desde lo que se podía avanzar.

La financiación sería el gran tema de discusión durante las reuniones preparatorias de los desplazamientos, toda vez que de ésta dependería, en último término, la concreción de la política a aplicar. Reunidas en el Ministerio de Hacienda, las principales autoridades económicas del gobierno decidirán, en primer lugar, que la política iberoamericana de España debía concebir al continente como un todo, concentrando esfuerzos en obras importantes en lugar de desparramarlos por todos los países, sobre la base de un número acotado de proyectos, con aportación de bienes de capital o equipos grandes, dando preferencia a aquellos donde la ayuda española produjera un mayor impacto y obtuviera frutos políticos y económicos más rentables. Los proyectos se realizarían en tres o cuatro años en los que se efectuaría el desembolso, principalmente en pesetas, los tipos de interés serían análogos a los que aplicaba en Eximbank (alrededor de 6%), el plazo de amortización podría llegar a ser de hasta 10 años, y -muy principalmente- la cifra que se acordara se consideraría como una aportación española al desarrollo iberoamericano enteramente extraordinaria, es decir, distinta y ajena a los créditos normales a la exportación y a cualquier vía ordinaria que existiera para financiarla<sup>19</sup>.

En cuanto a la cifra global, Exteriores y Comercio sugerían 200 millones de dólares, lo que parecía excesivo a Hacienda y después de un largo debate la cifra manejada se fijaría entre 100 y 150 millones de dólares. Sin embargo, un día después, es decir el 5 de marzo de 1971, el Consejo de Ministros aprobaba un techo global de créditos hacia Iberoamérica de 200 millones de dólares. El ministerio de Asuntos exteriores obtenía así el máximo de lo solicitado.

---

17 Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Paraguay, Perú, Republica Dominicana.

18 AMAEE, R. 10456, exp.1, Dirección General de Cooperación Técnica Internacional. Informe sobre la Cooperación Técnica entre España e Iberoamérica, 4 de febrero de 1971.

19 AMAEE R. 10456, exp. 5, Nota para el Ministro, Relaciones Económicas Internacionales, 4 de marzo de 1971.

## La España franquista rumbo al Cono Sur

Durante 1971, en aras del conocimiento recíproco y potenciación del contacto personal, López Bravo recorrió y visitó 17 países iberoamericanos a través de 3 rondas (primavera, verano y otoño). En la primera de esas giras (marzo/abril), visitaría Argentina, Chile, Uruguay, Paraguay y Brasil. En la segunda (junio/julio), se desplazó a los países andinos. Y por último en noviembre viajó por Centro América.

El primer destino sería pues el denominado Cono Sur, en razón de que la población de los cinco países representaba casi el 50% del total iberoamericano. Sobre la base de un detenido estudio del nivel de deuda de cada país y considerando, por una parte, que las circunstancias políticas, económicas y comerciales de Cuba, Colombia y Venezuela, implicarían un uso relativamente menor de los créditos previstos; y, por otra, la necesidad de reservar cierta capacidad financiera destinada a operaciones de tipo regional (Pacto Andino, Cuenca del Plata, o el propio BID), se determinó que los techos propuestos fluctuarían entre los 25 y 30 millones de dólares para Argentina, 12 y 15 para Chile, 4 y 5 para Uruguay, 4 y 5 para Paraguay y, por último, de 30 a 35 para Brasil<sup>20</sup>. Es decir, entre 75 y 90 millones, lo que significaba -tomando la última cifra- un 45% del crédito total aceptado por el Consejo de Ministros. Sobre esta base se podría iniciar las conversaciones bilaterales.

En directa relación con las cifras asignadas se encontraban otros motivos de interés por la zona. En ésta se concentraba el grueso del déficit comercial que España mantenía con la región y, paralelamente, contaba con representantes de la mayor parte de los procesos de integración: todos eran miembros de la ALALC (con quien estaba interesada España por establecer una relación más estrecha), Chile del Pacto Andino y el resto del Tratado de la Cuenca del Plata.

Entre el 21 de marzo y el 3 de abril, López Bravo recorrió una región ante todo convulsa. La lucha guerrillera y la violencia política se habían convertido en un problema acuciante para la mayoría de los países y espectaculares acciones, como el secuestro del embajador estadounidense y suizo a manos de extremistas brasileños, habían dado la vuelta al mundo. En esta línea la actividad de tupamaros y montoneros, en Uruguay y Argentina respectivamente, eran un hecho ya notable. Por lo demás, el triunfo de Salvador Allende a través de las urnas, le había hecho emerger como un icono de la izquierda, no solo latinoamericana, y la rapidez con que su gobierno comenzó a aplicar los proyectos anunciados en su programa electoral, como la nacionalización del cobre, estatización de la Banca y

20 AMAEE, R. 10456, exp.4, Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales, 17 de marzo de 1971.

transformación del régimen agrario, suscitó importantes reacciones tanto a nivel interno y regional como internacional.

En la Argentina, la primera etapa, la visita no estuvo exenta de la “lógica” latinoamericana. El 22 de marzo, en el momento en que López Bravo se desplazaba de un Ministerio a otro por las calles de Buenos Aires, se produjo el golpe institucional que desplazó al presidente Marcelo Levingston y, por lo tanto, se entrevistó con dos presidentes sin cambiar de país. No obstante, lo que pudo desvirtuar la imagen del viaje se convirtió en un factor favorable: sería la última persona recibida oficialmente por Levingston y la primera por su reemplazante Alejandro Lanusse. Para López Bravo resultaba impresionante la frialdad con que la prensa porteña detallaba los sucesos, “como si ocurrieran en otro mundo lejano”. Así, el 23 el ministro español se entrevistó con el canciller argentino Luis María de Pablo Pardo, circunstancia en la que ambos “expusieron la identidad de puntos de vista de sus dos países en lo que se refiere a los problemas de Gibraltar y de Malvinas, reiterando la necesidad de que sus gobiernos continúen otorgándose mutuo apoyo diplomático en sus respectivas gestiones”.<sup>21</sup>

Horas antes del golpe, el ministro de Economía argentino, Aldo Ferrer, había reconocido a López Bravo que la falta de continuidad política era el verdadero problema de Argentina,<sup>22</sup> situación que los hechos ponían en dramática evidencia. Sin embargo, la principal problemática que presentaba el país respecto a sus relaciones económico-comerciales con España residía en la ley de “compre nacional”, promulgada en 1970. A los ojos hispanos ésta venía a institucionalizar el nacionalismo económico argentino, al que se añadían las restricciones propias de los planes de integración regional. En adición, el déficit comercial con el país trasandino ascendía a 57, 2 millones de dólares en 1970.<sup>23</sup> Sin disimular su desacuerdo ante la ley –circulaba entre los directivos de las empresas de construcciones e ingeniería españolas el rumor que el proyecto estaba dirigido a desplazarlas por empresas argentinas-,<sup>24</sup> López Bravo sugirió a Ferrer un “venta nacional” o “compre argentino” para decirlo en Europa y otros mercados duros que debían conquistar. En tanto que su interlocutor justificaba la medida en la necesidad de capitalizar la economía, consistía en un esfuerzo por diversificar sus producciones, proyectando una imagen industrial, que no

21 AMAEE, R. 10548/11, Oficina de Información Diplomática, embajada de Buenos Aires, 23.3.71.

22 AMAEE, R. 25.677, exp.13, Entrevista con el Ministro de Economía de la República Argentina, Aldo Ferrer, 22 de marzo de 1971.

23 AMAEE, R. 10456, exp.2, Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales, Relaciones Económicas con Argentina.

24 Ver Norberto AGUIRRE, “La regionalización económica y la reorientación de las relaciones hispanoargentinas (1960-1994)”, *Anais do Simposio O Cone Sul no Contexto Internacional*, Porto Alegre, EDIPUCRS, 1995, ps. 22 y ss..

proponía autarquía sino apertura, pero para ello primero debían potenciar las empresas nacionales. Se trataba de la paradoja en la que se vieron sumidos buena parte de los países latinoamericanos: mientras desde el norte se presionaba por la liberalización comercial, la región insistía en la industrialización por sustitución de importaciones.

Será precisamente en la Argentina en donde el Ministro lance su audaz idea multinacional. La actuación en la región a través de empresas mixtas, sugerencia constantemente repetida, fue la base sobre la cual surgirá el concepto de Empresa Hispanoamérica, una suerte de respuesta más precisa ante los desafíos que planteaban los países hispanoamericanos. El proyecto se estructuraba en torno a la idea de los convenios de doble nacionalidad, que se aplicaban solo a las personas naturales. Se extrapolaría, por tanto, al campo empresarial dicho concepto, de modo que una empresa sería a la vez española en España, argentina en Argentina, chilena en Chile, etc.

La formulación fue acogida de forma entusiasta en todos los países, incluido Brasil, en donde era menos previsible. En Chile, adonde siguió la delegación española, Salvador Allende la consideró apasionante y López Bravo profundizó un poco más en el tema, con objeto de disipar cualquier posible aprensión ante la dificultad legal que entrañaba, ya que a su juicio, partía de ser una idea política<sup>25</sup>. En Uruguay, tercera etapa del viaje, el ministro franquista daría un paso más: con una fórmula jurídica simple pero completa se podría neutralizar a la ALALC. En su opinión España ya lo había hecho con el Mercado Común. Conocedor del ánimo que reinaba en la Banda Oriental respecto a la Asociación, López Bravo comentó a su homólogo uruguayo que desde que existía la ALALC los españoles no pensaban en América para invertir, sino que en Oriente Medio, que les era más ajeno.<sup>26</sup> La forma de promover su idea parecía ser una manera de granjearse apoyos para abrir alguna futura posibilidad de asociación hispana en ese organismo regional, cuya sede se encontraba en Montevideo. En Asunción su propuesta interesó a las autoridades, esperando que ello estimulara el desplazamiento de nuevos empresarios. López Bravo era de la opinión que Paraguay colaboraría activamente.<sup>27</sup>

En cuanto a la colaboración y asistencia técnica la Argentina y Brasil no solicitaron nada en concreto. No obstante, el canciller brasileño, Mario Gibson, se interesó por la colaboración en materia de turismo y pesca. Brasil, país diecisiete veces mayor que España, coloso de la ALALC, ade-

25 AMAEE, R. 25.679, exp.7, Entrevista con el Presidente de la República de Chile, Salvador Allende, 24 de marzo de 1971.

26 AMAEE, R. 25.712, exp.8, Entrevista con el Ministro de Relaciones Exteriores de Uruguay, Jorge Peirano Facio, 26 de marzo de 1971.

27 AMAEE, R. 25713, exp. 3, Carta del ministro de Asuntos Exteriores al vicepresidente del Gobierno, Nº 7, 30 de marzo de 1971.

más de potencia demográfica, en 1970 exhibía un déficit de la balanza comercial con España que se cifraba en 98,6 millones de dólares, es decir, casi la mitad de la que se tenía con la región en su conjunto y apenas se había penetrado con bienes de equipo en el mercado brasilero. López Bravo abordó el tema con una actitud definida por el propio Gibson como “constructiva”: los intercambios comerciales -según el Ministro hispano- no solo eran desnivelados sino que demasiado tradicionales, por lo tanto se debían promover y diversificar buscando su equilibrio. La colaboración y asistencia técnica eran, en cambio, temas fundamentales para los países de “desarrollo intermedio” o “mercado insuficiente” como Uruguay y Chile, o de “menor desarrollo relativo”, como Paraguay, en denominaciones acuñadas en la época para definir el subdesarrollo.

En Uruguay, país con el que España tenía un déficit comercial de 4,4 millones de dólares, la principal problemática económica planteada era la escasa solvencia y descapitalización, que se agravaba por la inseguridad interna que presentaba el país.<sup>28</sup> Su canciller solicitó sin rodeos la financiación de una parte de la presa hidroeléctrica del Palmar, que ascendía a 40 millones de dólares. Se trataba de una importante obra de ingeniería que con una potencia instalada de 200/300.000 Kw. debía resolver los problemas de suministro de energía eléctrica barata para Uruguay. López Bravo sugirió que el monto solicitado lo financiara el BID, al que España facilitaría los correspondientes recursos finalistas, es decir un crédito a través del BID y con su garantía. Su cálculo se basaba, según lo que posteriormente comunicó a Carrero Blanco, en la necesidad de “combinar la obligada prudencia financiera con el interés económico y mérito político de la operación”<sup>29</sup>. Una vez en Madrid, López Bravo le manifestaría el ministro de Industria que la situación general del país dificultaba la acción económica, pero “...por otra parte, no se te oculta que la ayuda española a este país puede tener incluso una indudable significación política ante la actividad terrorista y ante las perspectivas del llamado Frente Amplio que se inspira en el modelo chileno”<sup>30</sup>.

España también registraba un déficit comercial con Paraguay, si bien este solo ascendía a 3,2 millones de dólares. El país ofrecía un mercado de reducidas dimensiones, que además estaba invadido por intereses alemanes.<sup>31</sup> Las conversaciones mantenidas con el equipo económico del go-

28 AMAEE, R. 10456, exp.2, Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales. Relaciones Económicas con Uruguay.

29 AMAEE, R. 25.712, exp.8, Carta del Ministro de Asuntos Exteriores al vicepresidente del Gobierno, Nº 6, Montevideo, 29 de marzo de 1971.

30 AMAEE, R. 25.677, exp.13, Carta del Ministro de Asuntos Exteriores al ministro de Industria, 13 de abril de 1971.

31 Situación que Madrid consideraba relacionada con la diáspora germana tras el derrumbe del III Reich, AMAEE, R. 10456, exp. 2, Dirección General de Relaciones Económicas

bierno guaraní giraron en torno a la posible ayuda financiera, empresarial y técnica. El propio Alfredo Stroessner se había referido a su aspiración de lograr el necesario desarrollo para su país, y la esperanza de contar con la ayuda hispana en dicha empresa.<sup>32</sup> Para los paraguayos era fundamental sistematizar la ayuda a través de acuerdos y por ello la oportunidad que les brindó la visita fue utilizada para finalizar la negociación de un convenio de cooperación económica. Luego de una frenética actividad y obviando algunos aspectos procesales, el texto fue firmado el 31 de marzo.<sup>33</sup> El asesoramiento técnico y ayuda económica para lograr una explotación adecuada del Dique Seco, obra de ingeniería financiada por un crédito español de 2.700.000 dólares, que estaba casi terminada, fue otro de los requerimientos que obtuvo respuesta positiva. Las concreciones y su celeridad patentizaban la excelente relación que se tenía con un régimen similar al español. Sin embargo, a pesar de su perfil hispanófilo, Paraguay tenía un carácter secundario dentro del campo político hispanoamericano.<sup>34</sup>

Chile, era de los cinco países visitados el único que presentaba equilibrio en la balanza comercial con España y el que, dada su situación política, generaba mayores incertidumbres. Aún así, se decidió hacer un esfuerzo especial incluyendo al país más austral del continente en el primer viaje y no en el segundo, donde se visitaría el mundo andino. La política exterior española advertía la situación de crisis por la que atravesaban las relaciones chileno-norteamericanas con el triunfo de la Unidad Popular, que podría beneficiar las expectativas económicas españolas, ocupando un mercado abandonado de momento por las empresas estadounidenses<sup>35</sup>. Y además no se deseaba contribuir al aislamiento de la Unidad Popular.

El 24 de marzo, el presidente Salvador Allende recibió en el Palacio de la Moneda a Gregorio López Bravo, en un encuentro que se caracterizó por una expansiva cordialidad. Allende estaba interesado en establecer una colaboración bilateral fructífera que permitiera el desarrollo de las regiones del norte del país, una zona desértica y deprimida, mediante la construcción de infraestructuras y en especial de un reactor nuclear piloto, que en su opinión podría cambiar la forma de vida de los habitantes de la zona.

La influencia de las corrientes nacionalistas de izquierda y su repercusión en América Latina, interesaban a López Bravo. Una opción neutra-

---

Internacionales. Relaciones Económicas con Paraguay.

32 AMAEE, R. 25.713, exp.3, Entrevista con el presidente de la República de Paraguay, general Alfredo Stroessner, 30 de marzo de 1971.

33 AMAEE, R, 25.713, exp.3, Despacho del embajador de España en Asunción al ministro de Asuntos Exteriores, Nº 221, 1 de abril de 1971.

34 AMAEE, R. 25.677, exp. 13, Nota para el Ministro, Nº 261, 23 de noviembre de 1970.

35 AMAEE, R. 10456, exp.2, Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales, Relaciones Económicas con Chile.

lista, expresada en sus conversaciones con Allende, el canciller Clodomiro Almeyda y el ministro de Economía Pedro Vuskovic, basada en la cooperación técnica, económica y financiera, se manifestó como un medio a través del cual sería factible evitar la izquierdización de la región, es decir mantener a los países latinoamericanos en la línea que el mismo propiciaba: ni de izquierdas ni de derechas, como una posible alternativa tanto a Estados Unidos como a la U.R.S.S., evitando la inquietante experiencia cubana. El ministro recurría al peso de la historia: los líderes de la revolución del 59 no optaron por el marxismo desde un primer momento, hacían frente a la injusticia y la situación paupérrima de su pueblo, buscando una vía de desarrollo. Sería Washington quien empujaría a Cuba en la orbita soviética. Todo indicaba que el Palacio de Santa Cruz consideraba que apoyando a Allende, podría evitarse la radicalización del proceso chileno, neutralizando la posibilidad de una segunda Cuba. No obstante, esa posición española encontraba el rechazo de sectores políticos chilenos, en especial las figuras relevantes de la Democracia Cristiana. La apuesta no estaba exenta de riesgos, pero de resultar exitosa ubicaría a España en un lugar del concierto internacional de la distensión.

Como balance del primer viaje de López Bravo se podía exhibir la firma de un nuevo Convenio Cultural y de instrumentos de ratificación del Convenio sobre doble nacionalidad con Argentina; un Convenio de turismo y un protocolo adicional al Convenio Cultural existente con Chile; la venta de una nueva partida de carne vacuna uruguaya a España; un Convenio de Cooperación Económica con Paraguay; y finalmente un Convenio Básico de Cooperación Técnica con Brasil. Es de destacar que López Bravo no adquirió ningún compromiso de estudio financiero dentro del límite que al efecto había acordado su gobierno, situación que se cuidó de señalar a Carrero Blanco.

El ministro se mostró exultante a su regreso: había sido recibido por los presidentes de los cinco países, y aunque se había tratado de un viaje de exploración y conocimiento recíproco, aquella aproximación permitiría una formulación más precisa de la política exterior española hacia Iberoamérica, augurando que al término de todos los viajes previstos, “se podría definir una política más audaz, más realista y más actual”.<sup>36</sup> La sintonía de López Bravo hacia la problemática de la región se reflejaría al manifestar una suerte de profesión de fe “dependentista”, es decir uno de los postulados de mayor influencia en la región desde los años 50: “Trátese con énfasis análogo, de promover el propio desarrollo de la comunidad iberoamericana, y de extraer de su suelo las riquezas dormidas que contiene y que han de servir a sus gentes, y no exportadas a países que luego las devuelven transformadas, empobreciendo a Iberoamérica mediante

---

<sup>36</sup> Madrid, Madrid, 3 de abril de 1971.

un implacable deterioro de los términos del intercambio”.<sup>37</sup>

No obstante, si la región se había erigido en el mercado natural para el despegue de las exportaciones industriales españolas, con sus máquinas, su material de transporte, sus barcos, no se le podía ocultar a López Bravo el obstáculo a aquella expansión que constituía la propia industrialización de la región y los mecanismos de integración latinoamericanos, que aunque no estaban rindiendo buenos frutos, podían en el futuro llegar a constituir un freno progresivo a las posibilidades españolas.

## Las consecuencias

En el segundo viaje López Bravo visitaría el mundo andino. Entre el 19 de junio y el 8 de julio el ministro viajero recorrió Colombia, Venezuela, Perú, Bolivia y Ecuador, y luego entre el 1 y el 17 de noviembre, se desplazó por República Dominicana, Panamá, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Costa Rica y Guatemala.

Tras ambas giras, López Bravo realizó un informe al Consejo de Ministros, aunque se propuso realizar un planteamiento mucho más global para dar a conocer en la cita con sus colegas. Desde la Dirección de Relaciones Económicas Internacionales se señaló que la consecuencia práctica de los tres viajes debía ser la adopción de una política común hacia Iberoamérica por parte del Estado y de las entidades de carácter público, que fundada en criterios operativos y armónicos se orientara a establecer una relación más estrecha y provechosa para los países iberoamericanos y para la propia España en los órdenes social, cultural, técnico y económico. La concreción de esa política sería objeto de una propuesta formulada por un Grupo de Trabajo designado por el Gobierno, cuya presidencia recaería en el Ministro de Exteriores y en caso de necesidad, sería reemplazado por el Subsecretario. El vicepresidente del Grupo sería el Subsecretario de Comercio, Nemesio Fernández Cuesta, y lo integrarían representantes de los Ministerios de Hacienda, Obras Públicas, Educación y Ciencia, Trabajo, Industria, Agricultura, Aire, Comercio e Información y Turismo. La Secretaría Ejecutiva del Grupo de Trabajo sería desempeñada por un funcionario de Exteriores.

En un plazo no superior a tres meses desde su constitución, el Grupo de Trabajo elevaría al Gobierno la propuesta de un “Plan Iberoamericano” que, una vez analizado y aprobado por éste, sería remitido a las Cortes

37 AMAEE, R. 12.188, exp. 24, Ministerio de Asuntos Exteriores, “España e Iberoamérica en la década de los años 70: impresiones de un primer viaje”, Conferencia del Excmo. Sr. Don Gregorio López Bravo, Ministro de Asuntos Exteriores, el 26 de abril de 1971, en los Reales Alcázares (Sevilla). Madrid, O.I.D.

Españolas para su discusión y eventual transformación en Ley: “Se persigue con ello interesar en la nueva política española hacia Iberoamérica al máximo Cuerpo Legislativo y confiarle la definitiva elaboración del propio “Plan Iberoamericano” que significaría un compromiso público por parte de la Comunidad nacional para un estrechamiento sistemático de sus vínculos con Iberoamérica. El Plan podría ser válido para un período de cuatro años, equivalente y paralelo al del III Plan de Desarrollo”<sup>38</sup>.

El ambicioso proyecto fue aprobado el 19 de noviembre por el Consejo de Ministros. Se introdujeron algunas modificaciones en relación al informe previo, como la disminución a cinco de los ministerios involucrados (Hacienda, Educación y Ciencia, Trabajo, Aire e Información y Turismo), aunque “siempre que la naturaleza de los temas a tratar lo aconseje se convocarán representantes de otros Ministerios”<sup>39</sup> y no aparecía la mención explícita a las Cortes asociada a la elevación del Plan Iberoamericano como Ley del Estado. Se trataba de la iniciativa de mayor alcance hacia la región del franquismo.

Con celeridad se prepararon cartas para que los Ministerios, que integrarían el Grupo, designaran a sus representantes, incluyendo al de Gobernación e Industria, por decisión del propio López Bravo. La Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales proponía una segunda vicepresidencia a cargo del Ministerio de Educación, para ocuparse de los temas culturales; modificación que podría hacerse por una decisión interna del Grupo, una vez constituido. De esta manera se trabajaría en tres sectores, presididos y coordinados por López Bravo: el propiamente político a cargo del ministro; el económico a cargo del subsecretario de Comercio y el cultural, orientado desde Educación y Ciencia<sup>40</sup>. Paralelamente se enviaban cartas informativas a los embajadores españoles en todos los países iberoamericanos, incluidos los representantes en Cuba y México, además del embajador en Washington y el representante ante la OEA.

El fuerte impulso que se estaba dando a las relaciones con la región, encontró, sin embargo, una advertencia en la Presidencia de Gobierno, quien comunicó que en lo sucesivo todo proyecto de ley debería ser acompañado de una memoria explicativa de sus antecedentes, así como de un informe y de la aprobación de la Presidencia de Gobierno<sup>41</sup>. Es decir el

---

38 AMAEE, R. 17175, Informe para el Consejo de Señores Ministros del viernes 19 de noviembre de 1971. Subdirector General de Relaciones Económicas Bilaterales, 18 de noviembre de 1971.

39 AMAEE, R. 17175, Acta del Consejo de Ministros, 19 de noviembre de 1971.

40 AMAEE, R. 17175, Nota para el Subsecretario. Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales, 23 de noviembre de 1971.

41 AMAEE, R. 28835, exp. 4, Orden de la Presidencia de Gobierno al ministro de Asuntos Exteriores, 13 de enero de 1972.

ministro en su premura había omitido un aspecto obligado: el visto bueno del Generalísimo y, más aun, de Carrero Blanco. No obstante, pocos días antes la Presidencia de Gobierno había liberado al Ministerio de Asuntos Exteriores los 200 millones de dólares de la partida presupuestaria especial para la cooperación con Iberoamérica<sup>42</sup>.

A mediados de enero de 1972 el borrador del Plan Iberoamericano estaba listo. Se trataba de un primer documento de trabajo de 25 páginas que debía ser analizado por los Servicios del Ministerio antes de la constitución del Grupo Interministerial. El Ministerio de Asuntos Exteriores, en la persona de cada uno de sus funcionarios, sería el motor permanente y la principal maquinaria ejecutiva de la “nueva etapa en la política iberoamericana de España.”

El documento retomaba la idea expresada por López Bravo poco antes en un discurso pronunciado en Sevilla: la naturaleza de los viajes era, esencialmente, política y los temas tratados durante los desplazamientos eran parte de esa política, a la que servían sin sustituirla. El acento puesto en los temas de cooperación económica no significaba un menosprecio de las cuestiones culturales, solo había llegado el momento de fortalecer esa cooperación sin dejar de mantener y vigorizar los vínculos culturales. España buscaría a través de la cooperación -en sus más diversas manifestaciones- facilitar su propia presencia en Iberoamérica, “tanto en su incipiente agrupación regional como en orden a su eventual unión general. Para actuar así, tiene España más razones que ningún otro país, con la única excepción de los Estados Unidos cuyos motivos difieren grandemente en su dimensión y en su sentido”.

Desde luego el respeto político recíproco preconizado por la Doctrina López Bravo -en clave de “apertura a todos y neutralidad”-,<sup>43</sup> debería ser la norma inflexible de la acción en Iberoamérica, como se venía demostrado en el caso de Cuba y el propio Chile. Por lo tanto la actitud mental hacia el castrismo, los tupamaros o el régimen paraguayo requería “un equilibrio muy cuidadoso entre el respeto y el interés que, por ejemplo, obliga a nuestros funcionarios a una autovigilancia, una discreción y una “implicación moral” muy superior a la requerida en otros puestos”.

En definitiva, la finalidad histórica sería procurar la creación de una Comunidad Iberoamericana de Naciones. Los obstáculos eran grandes pero, el documento no solo apelaba a la visible “concientización” latinoamericana desde mediados de los '60, sino también al éxito de los viajes del ministro y la receptividad que encontraba su mensaje. Concretando

42 AMAEE, R. 17175, Orden de la Presidencia de Gobierno al ministro de Asuntos Exteriores, 2 de enero de 1972.

43 Manuel DEL ARCO (entrevistas), *Los 90 ministros de Franco*, Barcelona, Dopesa, 1971, p. 235.

los términos, se hablaba de una futura y eventual Comunidad Política, semejante a la OEA, la Liga Árabe o el Consejo de Europa, “expresivos todos de estados de ánimos similares, pese a sus muchas diferencias”. Por lo tanto, debían ser potenciados los avances sectoriales en este camino, como por ejemplo la Oficina de Educación Iberoamericana, la Organización Iberoamericana de Seguridad Social o el Instituto Luso-hispano-americano de Derecho Internacional, y por ello una política de Congresos debía ser impulsada sistemáticamente.

El texto abordaba también los aspectos económicos, buscando un modelo de relación con la región asentado en la común preocupación por el desarrollo. Para ello, debían actualizarse los antiguos Tratados Comerciales por Convenio de Cooperación Económica que incluyesen no solo el comercio sino que la cooperación industrial, técnica, financiera, naval, etc.

La idea fundamental estaba en el cambio conceptual de solo comercio a cooperación en su sentido más amplio. Simultáneamente el cumplimiento de los nuevos acuerdos llevaría a hacer efectivo el otorgamiento de los créditos aprobados por el Consejo de Ministros. Con este dinero se pretendía iniciar un sistema de cooperación española al desarrollo iberoamericano, de modo que fuera ventajoso para España, aunque no se valorara solo simples criterios de máxima rentabilidad financiera de la inversión. Se propugnaba una política tanto generosa como sensata, que podría utilizar cauces multilaterales ajenos (como el BID o la concertación con otros países de Europa) pero debía seguir siendo española y servir a los objetivos de España en la promoción de la Comunidad.

La vinculación con los grupos sub-regionales era otra de las preocupaciones y en sus visitas a las sedes de la ALAC, el Acuerdo de Cartagena y la Organización de Estados Centroamericanos, ODECA, Secretaria de Integración Económica Centroamericana, SIECA, López Bravo había planteado la posibilidad de entablar negociaciones para buscar un orden de relaciones globales. Por lo tanto, urgía precisar cual sería la posición española si la propuesta era aceptada y se abrían las negociaciones. En este aspecto la vinculación con las Comunidades europeas tendía a dificultar avances simultáneos en otras áreas, pero debido a “la relación especial” de España con la región era deseable una complementación muy superior a la que existía, que debería apoyarse en una decidida voluntad preferencial.

En cuanto a la colaboración industrial, tres eran los cauces propuestos: la relación del Instituto Nacional de Industrias (INI) con los organismos semejantes en cada país; la empresa iberoamericana y el apoyo especial a las iniciativas privadas, posiblemente a través de préstamos. A modo de ejemplo ya existían proyectos en marcha, como Femsaco y Pegaso en Chile, Inelec en Bogotá o Metaldom en Santo Domingo y las dirigidas en materia de astilleros navales o de plantas para ensamblaje y fabricación

parcial de automotores pesados.

Otro aspecto que también se había estudiado durante los preparativos de los viajes, era el relacionado con la participación en “obras significativas”. España podría destinar inicialmente a este objetivo un fondo análogo a los 200 millones de dólares, que sería complementado con los sistemas crediticios ordinarios. La cooperación técnica era otro apartado del documento que incidía, de modo general, en un aspecto también estudiado durante los preparativos viajeros: la presencia de expertos españoles, en la que se incluían por primera vez a docentes y científicos, además de consignarse una cooperación más eficaz y amplia en el ámbito militar, laboral-sindical e incluso de la religión.

Cuando en febrero, el ministro visitó el Instituto para América Latina, con sede en La Haya, se refirió extensamente al periplo, reiterando que había en Iberoamérica “amplias posibilidades para la actuación de empresas radicadas en España, sean comerciales o industriales”, y sí se esperaban beneficios en Europa, “por nuestra paulatina incorporación a un proceso de integración que está en marcha”, allá los esfuerzos prometían también mucho, “a través de un movimiento paralelo de complementación humana y económica que ya hemos iniciado y que mi gobierno ha querido reforzar”.<sup>44</sup>

En julio de 1972, el documento final aumentó a 38 páginas, que reiteraban los objetivos ya descritos, aunque con algunas precisiones. En primer lugar, en el contexto de las obras significativas la posibilidad de una planta de automotores pesado en un país del Grupo Andino mencionaba a Chile sin un “quizá” por delante. En segundo lugar, se incorporaba un nuevo apartado denominado “Una política financiera hacia Iberoamérica”, que venía a indicar que España se encontraba en condiciones de exportar capitales. Que el país fuese un importador de capitales no impedía que al mismo tiempo iniciara una exportación de fondos a largo plazo de importancia creciente para el fomento de sus ventas en el exterior.<sup>45</sup> Una idea expresada en abril por el ministro de Industria, José María López de Letona, al visitar Buenos Aires: el nivel de reservas en oro y divisas- alrededor de 3.500 millones de dólares- permitía invertir el papel tradicio-

---

44 Ministerio de Asuntos Exteriores, “Iberoamérica, España, Europa”, Conferencia pronunciada por el excmo. Sr. D. Gregorio López Bravo, ministro de Asuntos Exteriores de España, en el “Instituto para América Latina”, de La Haya, 17 de febrero de 1972, Madrid, OID. Comenzó López Bravo rectificándose, “Me excuso también por haber introducido un ligero cambio en el título que me fue propuesto para estas palabras. He sustituido la expresión países latinoamericanos por la de Iberoamérica que en España consideramos más exacta y sugerente ... expresión que creo ajustada a la verdad histórica y a la realidad cultural”.

45 AMAEE, R. 17175, EL PLAN IBEROAMERICANO. Primer documento para análisis del GRUPO DE TRABAJO designado por el Consejo de Ministros en su reunión del 19 de noviembre de 1971. Julio de 1972.

nal<sup>46</sup>. Independientemente de la real capacidad con que España contaba a principios de los setenta para iniciar este giro, materia sin duda discutible, es de destacar que fue precisamente eso lo que se hizo durante la década de los noventa. No resulta pues aventurado, prefigurar que el “Plan Iberoamericano” constituye un precedente significativo al respecto. Sin embargo, para finales de 1972, el grupo de trabajo no se había constituido, y no llegaría nunca a reunirse.

En un libro homenaje a Gregorio López Bravo, Carlos Robles Piquer, al hacer la semblanza del ministro trágicamente fallecido en 1985 en un accidente de aviación, menciona un “Plan Iberoamericano que sin duda dormirá ahora en los archivos del Ministerio de Asuntos Exteriores”<sup>47</sup>, auténtica pista que logró dar con el documento. Robles Piquer, que lo había acompañado en todos los viajes de 1971 y era el autor del documento, arriesga razones: las múltiples cuestiones que ocupaban a López Bravo; la demora en producir los informes de las distintas reparticiones involucradas, la reticencia del ministerio de Hacienda por librar fondos para gastos que consideraba innecesarios. Pero lo que resulto decisivo fue, según Robles Piquer, la circunstancia de que López Bravo no duro en el cargo mucho más tiempo, por lo que se cambió todo su equipo.<sup>48</sup>

Los primeros comentarios que sobre el documento realizaron las diversas reparticiones involucradas,<sup>49</sup> coinciden con lo aportado por Robles Piquer y añaden un nuevo factor: el plan era acertado, sin embargo el tema financiación y la excesiva prioridad a Iberoamérica generaron los mayores reparos. Europa era más importante como política externa. Importantes revistas españolas de la época, como *Cambio 16*, *Triunfo* o *Cuadernos*, señalan que la atención -en términos económicos y comerciales- debía estar centrada en Europa. Reforzando esta idea, *Mundo Cristiano*, reproducía las palabras del profesor Manuel Cantero del Castillo, para quién España nada tendría que hacer de cara a Hispanoamérica, sino se integraba primero a Europa.<sup>50</sup>

Todo este ensayo de política exterior quedó trunco cuando en junio de 1973, López Bravo fue cesado al frente del Palacio de Santa Cruz y sustituido por Laureano López Rodó, quién desde 1962 y por más de una década había sido comisario del Plan de Desarrollo, siendo además un asiduo

---

46 *Pueblo*, Madrid 1 de abril de 1972.

47 Miguel ALVAREZ MORALES, *Gregorio López-Bravo. Visto por sus amigos*, Madrid, Editorial Laredo, 1988, p. 249.

48 Entrevista de María José Henríquez a Carlos Robles Piquer, Madrid, 5 de julio de 2007.

49 La Secretaría General Técnica, el Consejo Superior de Asuntos Exteriores, el Instituto de Cultura Hispánica, la Dirección General de Política Exterior, la Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales y la Dirección General de Asuntos Consulares.

50 *Mundo Cristiano*, 1 de febrero de 1972.

visitante de los países iberoamericanos. Rosa Pardo indica que el carácter viajero de López Bravo y su cultivo de las relaciones públicas terminaron por irritar a Carrero Blanco.<sup>51</sup> Además, éste, tampoco aceptó algunas de sus líneas de acción, ni su particular manera de implementarlas, en especial el Acuerdo comercial firmado con la URSS, que en sus memorias López Rodó identifica como una de las causas de la decisión del almirante.<sup>52</sup> Respecto a su forma de actuar, la política de los hechos consumados se convirtió en el *modus operandi* a la hora de informar al vicepresidente, lo que en más de una oportunidad generó malentendidos ante los medios de comunicación. A lo anterior se suma, la tempestuosa entrevista que mantuviera con Pablo VI en enero de 1973, y la dinámica establecida con la convulsa América Latina de principios de la década de los setenta.

En opinión de algunos periodistas de la época, su “estimulo a las experiencias de corte socialista”, ayudan también a explicar la abrupta salida de López Bravo.<sup>53</sup> La decisión de mantener relaciones cordiales con los países sin fijarse en sus respectivos regímenes políticos, tanto por motivos comerciales como por conservar el vínculo histórico y proteger a las colonias españolas residentes en Latinoamérica resultó así cuestionada. Es que en algunos casos, López Bravo parecía haber ido más allá. Ello se percibía en la política de franca cooperación con el gobierno de Allende, y también en su presencia en el acto de asunción del presidente Héctor Cámpora, luego de que el general Lanusse había sido recibido fastuosamente en Madrid meses antes, lo que parecía ser, de su parte, un simple pero significativo “acto de buena voluntad y deseo de reparación”.<sup>54</sup> Cabe decir que en la Argentina tanto el ocaso de los militares de la revolución argentina como el viraje del peronismo, desde una posición similar a la de Allende al antimarxismo de Perón y de Isabel Perón, obligó a España a muchas rectificaciones.

López Rodó buscaría “corregir” de inmediato algunas de las orientaciones internacionales de su predecesor, en particular las que encajaban mal con la naturaleza política de la dictadura. Ello fue evidente en el área de la apertura hacia los países del socialismo real, en la opción neutralista aplicada a la acción exterior y en algunos aspectos de la dimensión latinoamericana —donde haría “velada pero pública advertencia a los funcionarios diplomáticos “tercermundistas””.

51 Rosa PARDO, “La Etapa Castiella y el final del Régimen, 1957-1975”, p. 364.

52 Laureano LÓPEZ RODÓ, *Memorias, el principio del fin*, Madrid, Plaza & Janes/Cambio 16, 1992, p. 308.

53 *Revista Qué Pasa*, Santiago de Chile, 4 de octubre de 1973.

54 José María ARMERO, *La política exterior de Franco*, Barcelona, Editorial Planeta, 1978, p. 221.

## Conclusión

Desde una perspectiva política, aquel período marcó una auténtica coincidencia entre el discurso “desarrollista” hispano y el latinoamericano. En mayor o menor medida para los gobiernos de la región no se erigió en impedimento el que España fuese una dictadura, si ésta podía ayudar a solventar los problemas de desarrollo de sus pueblos. Asimismo, con la acción exterior emprendida por López Bravo se facilitó el inicio de un proceso de cambio en la imagen que España franquista generaba en América Latina, y la percepción de que se trataba, utilizando una expresión propia de la sociología política de los sesenta, de una Dictadura del Desarrollo, a excepción posiblemente de los antifranquistas más recalcitrantes.

Por su parte aquella voluntad de penetración económica, comercial y técnica hacia la región en la que España quiso hacer más que “una política con un continente ... una política con contenido”, representó no sólo las aspiraciones y los intereses de tecnócratas o burócratas de gabinete, sino también de empresarios y banqueros que, a nuestro entender, durante este período, sentaron las bases de un modelo de relaciones que alcanzará cotas máximas durante la década de los noventa y principios del siglo XXI.

Las rectificaciones del nuevo titular de Exteriores, el recrudescimiento de la represión y el aislamiento internacional, en suma, la crisis general del régimen franquista en el contexto de profundos cambios que se estaban operando también en gran parte del Cono Sur, contribuyeron a congelar los términos del plan iberoamericano inspirado por el “ministro viajero”.