

LAS POTENCIAS MEDIAS EN EL SISTEMA INTERNACIONAL. ESTUDIO DE UN MODELO HISTÓRICO: ESPAÑA EN EL PRIMER TERCIO DEL SIGLO XX*

Luis V. Pérez Gil

Doctor en Derecho por la Universidad de La Laguna

RESUMEN

El autor reflexiona sobre el concepto de potencia en las relaciones internacionales, tomando como punto de partida que una potencia es algo más que un Estado soberano. Define a las potencias medias como aquellos Estados que asumen responsabilidades y ejercen funciones en sistemas regionales o sectoriales. Considera que, aunque el poder político es un requisito básico, el elemento indispensable lo constituye la voluntad del estado para usarlo, esto es, la voluntad de las élites dirigentes. Esta teoría se aplica a la situación de España en el sistema europeo en el período de entreguerras.

PALABRAS CLAVE: relaciones internacionales, concepto de potencia, historia de España contemporánea, seguridad nacional, política exterior.

ABSTRACT

The author reflects the concept of power in international relations on the basis of power means more than Nation-State. Defines middle powers like those States that assume responsibilities and exert functions in sectorial or regional systems. He shows that political power are a basis prerequisite, but the will of State—in other words, the will of political elites—is indispensable for use it. This theory claims the Spain situation in European system in the period of between Wars.

KEY WORDS: international relations, power in world politics, contemporary Spain history, national security, foreign policy.

INTRODUCCIÓN

En nuestra tesis doctoral postulamos recientemente la consideración de España como potencia media en el sistema europeo de Estados¹. Sin embargo, esta idea no suscita el consenso de la historiografía española y ha sido objeto de un intenso debate, sin llegar a un acuerdo al respecto. A nuestro juicio, esto se debe, en la mayoría de los casos, a la ausencia de un marco teórico apropiado que sí lo proporciona la teoría de las relaciones internacionales, puesto que constituye uno de sus temas centrales.

Por consiguiente, la delimitación de la noción de potencia en las relaciones internacionales adquiere un carácter prioritario en cualquier investigación de esta naturaleza. Esto es así porque no todo Estado constituye una potencia. El rango en la jerarquía internacional depende de un conjunto de factores materiales e inmateriales y de una correcta ponderación entre ellos. El fenómeno es complejo porque el poder siempre es relativo, se determina en función de otros, de ahí los intentos de clasificación jerárquica². De todos modos, como dice WALTZ, siempre hay acuerdo en quiénes son los grandes poderes de un período o sistema determinado³.

En este ensayo nos ocupamos de la noción de potencia media y sus características, en particular de la voluntad política subyacente de las elites políticas e intelectuales para ejercer un cierto grado de influencia internacional. Este enfoque del tema permite afirmar que España, más que ningún otro Estado, representa un modelo de la relatividad del fenómeno de potencia en la sociedad internacional. Así, en un proceso histórico, extraordinariamente tratado por KENNEDY y otros⁴, determinados Estados, después de una breve etapa de hegemonía, han iniciado un descenso progresivo de la condición de gran potencia a potencia media y, finalmente, a mero sujeto carente de influencia en el sistema internacional, o más bien, objeto del juego de las grandes potencias —denominadas *players* en la terminología anglosajona—.

1. LA NOCIÓN DE POTENCIA MEDIA: CONCEPTO Y MARGEN DE ACTUACIÓN

Algunos de los sinónimos más comunes de «potencia media» son «potencia mediana», «potencia secundaria» y «semipotencia». Aunque la idea de potencia media tiene su antecedente en los escritos políticos alemanes del siglo XIX, donde *Mittelmacht* y *Mittelstaat* aparecen en épocas tempranas, el uso de este término se generalizó

* Con este ensayo queremos rendir testimonio a uno de los profesores insignes que han llenado las aulas de la Universidad de La Laguna con su magisterio, el doctor don Antonio Pérez Voitriez, Catedrático de Derecho Internacional Privado y Profesor Emérito de la Universidad de La Laguna. Tuve el privilegio de ser alumno suyo durante la Licenciatura (1993-1994) y, posteriormente, como doctorando en Derecho internacional público, pude aprovechar su amplio dominio de la disciplina y disfrutar de su ingeniosa conversación; también, por qué no decirlo, de su amistad sincera. Nos separaba un gran trecho de edad pero contribuyó a formar mi vocación universitaria.

¹ *Análisis de la política exterior de los Estados. Su aplicación a las relaciones exteriores de España durante el bienio republicano-socialista (1931-1933)*. Universidad de La Laguna. La Laguna, enero de 2001 (inédita).

² De esta cuestión nos hemos ocupado en PÉREZ GIL: «El concepto de potencia en las relaciones internacionales», *Estudios Internacionales* núms. 127-128, 1999, pp. 69-89.

³ *Teoría de la política internacional*. Grupo Editor Latinoamericano. Buenos Aires, 1988 (trad. de *Theory of International Relations*. Addison-Wesley Publishing, Massachusetts, 1979), p. 194.

⁴ KENNEDY: *Auge y caída de las grandes potencias*. Plaza y Janés. Barcelona, 1994 (trad. de *The Rise and Fall of the Great Powers*. Random House. Nueva York, 1987).

después de la Segunda Guerra Mundial⁵. Sobre todo a través de la extensa bibliografía desarrollada por gran número de autores interesados en la problemática de aquellos Estados que no son ni grandes potencias, ni meros sujetos carentes de capacidad de influencia en las relaciones internacionales.

El término «potencia media» se utiliza generalmente para hacer referencia a Estados de tamaño grande o medio, con una política exterior activa en determinadas áreas, regional o sectorial⁶, y a los que se les supone una cierta capacidad de influencia, además de cierto prestigio internacional⁷. Así, la mayoría de los autores opina que en la actuación internacional de estos Estados, la voluntad política prima sobre los recursos disponibles y potenciales. Evidentemente, no queremos decir que carezcan de ellos, sino que puede existir —y de hecho existe— una desproporción real entre recursos y capacidad de influencia de una determinada potencia en el sistema.

RIDDELL, por ejemplo, las definió como «aquellas que, por razón de su tamaño, sus recursos materiales, su disposición y capacidad para aceptar responsabilidades, su influencia y estabilidad, están cerca de convertirse en grandes potencias» —caso de los Estados Unidos tras la Primera Guerra Mundial, por ejemplo—⁸.

Sin embargo, creemos que esta concepción no es del todo correcta puesto que muchas potencias medias no sólo no están en vías de convertirse en grandes potencias sino que, bien al contrario, han descendido de ese estatus —por ejemplo, Gran Bretaña, Francia, Holanda y un largo etcétera que nos lleva a España—. Generalmente, se trata de Estados que pueden ser calificados como «antiguos», que no aparecen en la escena internacional *ex novo*, sino que procuran mantener ciertas posiciones de preeminencia exterior⁹. En esta línea se inserta ALLAIN para quien potencia media «es una potencia histórica, heredera de un capital productivo y

⁵ Vid. HOLBRAAD: *Las potencias medias en la política internacional*. Fondo de Cultura Económica. México, 1989 (trad. de *Middle powers in International Politics*. The MacMillan Press. Londres, 1984), pp. 34-46 y 72-77.

⁶ CALDUCH CERVERA destaca esta asimilación (*Relaciones internacionales*. Ed. Ciencias Sociales. Madrid, 1991), p. 160; y más extensamente HIGGOTT y COOPER: «Middle power leadership and coalition building: Australia, the Cairns Group and the Uruguay Round of Trade negotiations», *International Organisation* núm. 4, 1990, pp. 589-633, en concreto pp. 599-600.

⁷ Como ha dicho SCHWARZENBERGER, «el prestigio es el reconocimiento del *status* y su pérdida puede ser la primera etapa en un camino que conduce a algo más que la pérdida de cualidades meramente imponderables» (*La política del poder*. Fondo de Cultura Económica. México, 1960 (trad. de *Power Politics*. Stevens and Sons Ltd. Londres, 1951), p. 142). Vid. más extenso DORE: «The prestige factor in international affairs», *International Affairs*, núm. 2, 1975, pp. 190-207.

⁸ «The Role of the Middle Powers in the United Nations. Extracts from an Address... June 22, 1948», p. 1 (citado en HOLBRAAD: *Las potencias medias en la política internacional*, *op. cit.*, p. 85).

⁹ MERLE, con referencia a Francia, dice: «Un país nunca abandona de buen grado los primeros papeles y, a veces, se ve arrastrado a buscar satisfacciones de prestigio, a costa de sus intereses inmediatos, para conservar su reputación.» (*Sociología de las relaciones internacionales*. Alianza Ed. (2ª ed. ampl.). Madrid, 1991 (trad. de *Sociologie des relations internationales* (4^{ème} éd.). Dalloz. París, 1988), pp. 353-354.



político, constituido en el pasado y capaz de un nuevo despliegue, adaptado a la renovación de las formas en que se manifiesta la potencia internacional». Este autor propone una serie de indicadores concretos para determinar la concurrencia de una potencia en el sistema internacional —o en subsistemas regionales—: extensión del territorio, capacidad de defensa del territorio del Estado, nivel de desarrollo económico, demografía, cohesión social y política y capacidad industrial y técnica¹⁰.

Desde una posición intermedia, HOLBRAAD las define como aquellos «Estados que son más débiles que las grandes potencias del sistema, pero que son bastante más fuertes que las potencias menores y los pequeños Estados con los que normalmente interactúan»¹¹. En idéntico sentido, CALDUCH CERVERA comenta que «podemos definir a las potencias regionales como aquellos Estados que carecen de la capacidad y/o voluntad de ejercer su hegemonía a escala mundial, pero que intervinen económica, política, ideológica y militarmente de modo eficaz en un área geopolíticamente más restringida»¹². Estos autores no dejan fuera a ningún Estado que se pudiera considerar «de clase media», pero abren una discusión intensa y extensa sobre quiénes pueden formar parte de esta categoría —ejemplos de la amplitud de este debate los encontramos en el marco de la Sociedad de Naciones y en la Organización de las Naciones Unidas (ONU)¹³—.

Por otro lado, hay autores que hablan de potencias medias para referirse a las denominadas «potencias regionales»¹⁴. Así, a finales de los sesenta, en el escenario de *détente* que se produjo en las relaciones entre los Estados Unidos y la Unión Soviética, se desarrolló con vigor el estudio del fenómeno de las potencias medias en la sociedad internacional. En esta línea se inserta el trabajo llevado a cabo por el Instituto de la Sociedad Alemana de Política Exterior (1968).

Este Instituto, después de considerar posibles criterios objetivos para distinguir las distintas clases de potencias, decidió clasificarlas por su «influencia internacional». Así, una potencia media sería «un Estado que desempeña un papel en su región»¹⁵. Posteriormente, HAAS estableció que las potencias medias y menores te-

¹⁰ «La moyenne puissance: une réalité fuyante en la vie internationale», *Enjeux et Puissances. Pour une Histoire des Relations Internationales au XX^e siècle. Melanges en l'honneur de J.B. Duroselle*. Publications de la Sorbonne. París, 1986, pp. 11-27, cita en p. 21.

¹¹ HOLBRAAD: *Las potencias medias en la política internacional*, *op. cit.*, p. 15.

¹² *Relaciones internacionales*, *op. cit.*, p. 160.

¹³ En particular, actualmente la pugna entre Argentina, Brasil y México por el puesto permanente que correspondería a Iberoamérica en una hipotética reforma del Consejo de Seguridad de la ONU.

¹⁴ BARBÉ: *Relaciones internacionales*. Tecnos. Madrid, 1995, p. 150; MERLE: *Sociología de las relaciones internacionales*, *op. cit.*, pp. 354-355; PALOU: «El concepto de potencia media: los casos de España y México», *Afers Internacionals* núm. 26, 1993, pp. 7-35, pp. 13-14.

¹⁵ *The Role of Middle Powers in World Politics*. Forschungsinstitut der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik. Bonn, 1968, p. 4. En esta obra se pone de manifiesto la falta de una teoría sobre el papel y margen de actuación de las potencias medias, sus relaciones con las grandes potencias y las vías para desarrollar un mayor protagonismo en la sociedad internacional.

nían intereses primarios sólo y únicamente dentro de un sistema regional localizado¹⁶. Un estudio singular sobre la consideración de un subsistema regional como «clase media» en la sociedad internacional fue dirigido por el profesor ORREGO VICUÑA en el Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile (1979)¹⁷.

Para estos autores potencias regionales son aquellos Estados que ostentan influencia en un área geográfica limitada. Pero un uso pragmático del término «región» conduce a que todo lo que no es universal es regional. Esto es así porque no existe acuerdo respecto de lo que se entiende por «región» en relaciones internacionales. Los teóricos acuden tanto a criterios geográficos como extrageográficos para calificar a un Estado o a una organización internacional como «regional»¹⁸. Una terminología más adecuada para este análisis nos la aporta la teoría sistémica, que acude a «sistema internacional» y «subsistemas regionales» o «sectoriales»¹⁹.

Podemos definir, entonces, a las potencias medias como aquellos Estados que, no siendo potencias mundiales, porque carecen de los recursos necesarios para ostentar tal rango, mantienen responsabilidades y ejercen funciones en subsistemas regionales o sectoriales. Esta definición nos permite ordenar a un número considerable de Estados dentro del sistema internacional. No obstante, aunque la definición de potencia media no es ni unívoca ni pacífica y «nadie ha superado por completo las serias dificultades de ofrecer una definición total que satisfaga el tipo de potencia que no es ni grande ni pequeña»²⁰, los autores sí se suelen poner de acuerdo a la hora de determinar qué Estados se agrupan en la categoría de potencias medias en un determinado momento histórico²¹. En particular, los conductistas como SINGER y, metodológicamente, los cuantificadores afirman que esto es así²².

Lo que resulta claro, pues, es que la conducta de estas potencias dependerá en cada caso de varios factores objetivos y subjetivos, tales como la ubicación geográfica del Estado, la naturaleza de su régimen, las convicciones ideológicas de su gobierno y los temores y ambiciones de sus líderes²³. Como ha destacado PALOU, si un Estado actúa en la sociedad internacional consciente de ser potencia media elaborará unas orientaciones de política exterior que no serían las mismas en el caso de

¹⁶ *International Conflict*. Bobbs-Merill. Indianápolis, 1974, pp. 324 y 331.

¹⁷ ORREGO VICUÑA (dir.): *América Latina ¿clase media de las naciones?* Instituto de Estudios Internacionales. Santiago de Chile, 1979.

¹⁸ BARBÉ: *Relaciones Internacionales, op. cit.*, pp. 157-158.

¹⁹ WALTZ: *Teoría de la política internacional, op. cit.*

²⁰ En este sentido PALOU: «El concepto de potencia media: España y México», *op. cit.*, p. 15.

²¹ En contra, DOGAN y PELASSY expresan que «es poco probable que dos investigadores que estudian el mismo problema exactamente al mismo tiempo seleccionen a los mismos países.» (*How to compare Nations. Strategies in comparative politics*. Chatham House. Nueva Jersey, 1984, p. 137).

²² En concreto, SINGER: «The global system and its subsystems: a developmental view», *Linkage Politics: Essays on the Convergence of National and International Systems* (Rosenau ed.). Free Press. Nueva York, 1969.

²³ Así en HOLBRAAD: *Las potencias medias en la política internacional, op. cit.*, p. 151.



que careciese de esa autopercepción, es decir, capacidad y voluntad para ejercer una cierta influencia en determinadas áreas de las relaciones internacionales, en especial con una política exterior activa e independiente²⁴. Otra cosa es que en la ejecución de ese programa exterior se cuente con los instrumentos necesarios. Si no es así, hablamos entonces de una política exterior basada en la retórica o en la imagen y, en ciertas ocasiones, precariamente.

Buscando un fundamento jurídico para el reconocimiento del estatus de las potencias medias en el sociedad internacional SCHWARZENBERGER planteó que, al menos indirectamente, esta categoría ha sido reconocida en la Carta de la ONU²⁵, cuando el artículo 23 prevé la elección de los miembros no permanentes del Consejo de Seguridad:

[...] La Asamblea General elegirá otros diez Miembros de las Naciones Unidas que serán miembros no permanentes del Consejo de Seguridad prestando especial atención, en primer término, a la contribución de los Miembros de las Naciones Unidas al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales y a los demás propósitos de la Organización, *como también a una distribución geográfica equitativa*.

A nuestro entender esta conclusión dimana de una interpretación teleológica y flexible de la Carta. Es más, en la práctica los Estados calificados como potencias medias son en mayor medida los que han ocupado los puestos no permanentes del Consejo de Seguridad, y no parece que pudiera ser otro el sentido de tal composición.

Por tanto, su misma posición intermedia en la jerarquía de los Estados las convierte en actores relevantes del sistema internacional. Como afirma CALDUCH, «la importante función de mediatización desempeñada por las potencias medias, en el doble sentido apuntado, las convierte en actores relevantes para el mantenimiento de las estructuras internacionales, así como en garantía de su progresiva adaptación a los cambios que se operan en el panorama internacional»²⁶.

Otros autores han puesto de manifiesto un renovado papel, supuesto a nuestro juicio, para estas potencias en la posguerra fría, a través de su participación activa en las Organizaciones internacionales, la diplomacia multilateral, los esfuerzos de mediación internacional y el mantenimiento de la paz, en particular en el espacio de la ONU²⁷. Éste parece ser el papel que le atribuyen los Estados Unidos en

²⁴ «El concepto de potencia media: los casos de España y México», *op. cit.*, p. 27.

²⁵ *La política del poder*, *op. cit.*, p. 106.

²⁶ *Relaciones internacionales*, *op. cit.*, p. 161. FOX, A. llega a hablar, incluso, del «comportamiento antibalace de poder» (*Politics of Attraction: Four Middle Power and the United States*. Columbia University Press. Nueva York, 1977).

²⁷ HAMPSON: «A new role for middle powers in regional conflict resolution?», *The insecurity dilemma. National Security of Third World States* (Job. ed.). Lynne Rienner Publishers. Boulder (Col.), 1992, pp. 191-208.

la actualidad delegándoles cuotas de poder y de intervención frente a los designados «Estados fuera de la ley», o como elementos equilibradores de los subsistemas regionales, en particular frente a las denominadas «potencias comparables», esto es, la Federación Rusa y China²⁸.

Sin embargo, esta visión del papel equilibrador de las potencias medias en el sistema internacional no es compartida. Como observaba SCHWARZENBERGER, «la aparición de esta 'clase media' internacional no ha producido una estabilidad mayor en la sociedad internacional»²⁹. Es la propia dinámica del sistema en su reajuste interno la que elimina la ecuación sistema igual sociedad de equilibrio medio, porque no está demostrado que un sistema de potencias medias absolutas produzca, necesariamente, el equilibrio medio del sistema, evitando la aparición de poderes hegemónicos. Por contra, cuando las grandes potencias se conciertan entre ellas, las potencias medias y otros se encuentran en desventaja.

2. LA EVOLUCIÓN DE ESPAÑA EN EL SISTEMA EUROPEO DE ESTADOS

La mayoría de los estudiosos considera que España descendió definitivamente a la condición de potencia secundaria tras el Congreso de Viena (1815), circunstancia que se encontraría más que justificada por la situación política interna a lo largo de todo el siglo XIX.

La política exterior española puede dividirse en varios períodos con subdivisiones internas. El primer período se extiende de 1833 a 1875, con varias etapas. La primera (1833 a 1847) caracterizada por la difícil situación interna y la activa intervención de Francia y Gran Bretaña en los asuntos peninsulares, sobre la base jurídico-internacional del Tratado de la Cuádruple Alianza de 22 de abril de 1834³⁰. Esta concurrencia de intereses pesó gravemente sobre las relaciones exteriores de España, que se limitó a secundar las iniciativas de las grandes potencias cuando éstas estuvieron de acuerdo y recurrió a la inhibición cuando no fue así.

Una segunda etapa (1847 a 1868), de apertura al exterior, presenta una activa participación en asuntos extrapeninsulares por razones de prestigio, aunque sin pretensiones ni posibilidades de alterar el *statu quo* vigente en Europa y con un predominio definitivo de Francia sobre España.

²⁸ En el documento *Estrategia de seguridad nacional para un nuevo siglo*. Informe del Consejo de Seguridad Nacional de los Estados Unidos (en *Boletín de Información del CESEDEN*, núm. 260, 1999, pp. 91-108).

²⁹ *La política del poder*, op. cit., p. 106.

³⁰ Sobre este Tratado y su influencia en las relaciones de España con las grandes potencias europeas, vid. MENCHEN BARRIOS: «La Cuádruple Alianza (1834). La Península en un sistema occidental», *Cuadernos de la Escuela Diplomática*, núm. 2, 1989, pp. 31-51.



Tras la aparente brillantez de este corto período, se inicia una tercera etapa (1868-1874) presidida por la inestabilidad interna y en la que los rápidos cambios del sistema europeo actuarían decididamente sobre la situación española, obligando al desarrollo de una política de abstención internacional, opción que venía perfilándose desde la década de los cincuenta³¹. La actitud durante la Guerra franco-prusiana, al declarar el Gobierno la estricta neutralidad por Decreto de 30 de abril de 1870, provocó la futura hostilidad de Francia que tuvo, como primera reacción, el abandono del papel tutelar que ejercía sobre la acción exterior española³². Inevitablemente, este enfriamiento de las relaciones hispano-francesas favoreció el acercamiento de Francia y Gran Bretaña en un nuevo escenario de relación entre ambas potencias, reacción a la pujanza del naciente Segundo Imperio alemán³³.

De modo que la situación de debilidad interna y la entente franco-británica hicieron del aislamiento la única alternativa realista de política exterior a partir de 1870. Este período presenta como característica la progresiva descalificación de España como potencia del sistema europeo.

El año 1875 marca el inicio de un nuevo período en la historia de las relaciones exteriores de España. Bajo la tutela de Cánovas del Castillo se estableció un sistema constitucional basado en la monarquía parlamentaria liberal encarnada en la persona de Alfonso XII y un sistema de alternancia de partidos políticos a semejanza del modelo británico. Este estado de cosas supuso el comienzo de una de las etapas más largas de estabilidad política interna que se ha denominado de la «Restauración». En la jerarquía internacional, España se presentó como una potencia periférica, que aún conservaba, por lo menos desde un punto de vista geográfico, las características propias de un Imperio.

Con esta posición en el sistema internacional, se van a suceder dos etapas, netamente diferenciadas, en la acción exterior del Estado, que se extendieron desde 1875 hasta la proclamación de la Segunda República en 1931.

El primer período alcanza hasta 1898. Se caracteriza en el interior por la estabilidad constitucional y, hacia el exterior, por el desarrollo de una política de repliegue que se dio en denominar de «recogimiento». Alcanzados los apoyos internacionales necesarios, en especial de Francia y Gran Bretaña (1875-1876), Cánovas preparó una nueva orientación de la acción exterior del Estado: España debe ser neutral porque no puede desarrollar otra política, consecuencia de la decadencia en

³¹ *In extenso*, LÓPEZ-CORDÓN: «La política exterior de la Era Isabelina y el Sexenio Democrático (1834-1874)», *Historia de España de Menéndez Pidal* t. XXXIV (Jover Zamora dir.). Espasa-Calpe. Madrid, 1981, pp. 821-899.

³² Vid. al respecto JOVER ZAMORA: «La percepción española de los conflictos europeos: notas históricas para su entendimiento», *Revista de Occidente*, núm. 57, 1986, pp. 5-42, en concreto pp. 18-20.

³³ Sobre el emergente poderío alemán en el sistema europeo, vid. KENNEDY: *Auge y caída de las grandes potencias*, *op. cit.*, pp. 338-347.

que se encontraba el país. Los dos caracteres fundamentales de este programa fueron la abstención y el retroceso internacional, resultado de aquellas premisas básicas de Cánovas: «en política sólo se es leal con los fuertes» y «no tienen alianzas los que quieren sino los que pueden»³⁴. De este modo se inició la etapa de la denominada «política exterior de neutralidad». Como expresaba el mismo Presidente del Gobierno³⁵:

La neutralidad es una política que notoriamente conviene al interés público y es también un remedio, el único aplicable a nuestras circunstancias y a la necesidad de nuestra situación, pero esa política y ese remedio no son practicables sino con sus condiciones propias e ineludibles, a saber: las de que la neutralidad sea y pueda ser verdadera y efectiva; o de otro modo, que no esté a la merced de quien pueda forzarnos a que la violemos nosotros mismos, o de quien pueda o quiera violarla sin riesgos serios en su provecho; en una palabra, la neutralidad supone, a más de la resolución de observarla, los medios de mantenerla y un estado, por tanto, eficaz e imponente de defensa.

No obstante, la llegada de Moret al Ministerio de Estado (1885) pareció dar paso a otra concepción de la acción exterior. En la *Memoria sobre Política Internacional* del año 1888, afirmaba que España necesitaba abrirse al exterior en una acción basada en «el conjunto de los intereses nacionales», teniendo en cuenta la situación geográfica y la dispersión de los territorios de soberanía española en el mundo³⁶. Rechazando las orientaciones anteriores, el Gobierno de composición liberal aprobó la asociación de España al Acuerdo secreto relativo al Mediterráneo de 4 y 21 de mayo en 1887³⁷. Pero este compromiso resultó efímero pues, en 1895, el Gobierno, presidido de nuevo por Cánovas, constató que servía de poco a la defensa de los intereses coloniales de España, desvinculándose de la alianza con los Imperios centrales.

En este contexto internacional se produjo el «Desastre de 1898». Como ha expresado la mayoría de los autores, el ambiente bélico estaba preparado: el hundimiento del crucero americano *Maine* (15 de febrero de 1898) fue la excusa que dejó expedito el camino hacia la guerra con la nueva y pujante potencia periférica del sistema internacional: los Estados Unidos de América. A pesar de los intentos de mediación, el 18 de abril de 1898 el Gobierno de los Estados Unidos presentó un

³⁴ Citado en MELÉNDEZ: *Cánovas y la política exterior española*. Instituto de Estudios Políticos. Madrid, 1944, p. 225.

³⁵ *La Época*, 27 de febrero de 1887. Sobre la neutralidad en el pensamiento político de Cánovas, vid. MELÉNDEZ: *Cánovas y la política exterior española, op. cit.*, en especial pp. 159-193.

³⁶ En sus planes ocupaba un lugar relevante todo lo referente a la América hispana.

³⁷ Firmado por España el 21 de mayo de 1887 (no publicado) y prorrogado el 4 de mayo de 1891. El gobierno italiano comunicó por Nota de 4 de mayo de 1891 la adhesión de Alemania al Tratado.



ultimátum con unas condiciones absolutamente inaceptables³⁸. La subsiguiente derrota frente a los Estados Unidos significó mucho más que un revés militar, pues, como afirman unánimemente los estudiosos, España tocó fondo en su debacle desde su posición de potencia imperial con el Tratado de Paz de París de 10 de diciembre de 1898³⁹.

Las consecuencias políticas de la derrota de 1898 no se hicieron esperar, dando lugar a una situación interna donde peligró la continuidad de la Monarquía, con la consiguiente crisis del sistema de la Restauración, y el agravante de un entorno internacional que se mostraba amenazante para la independencia y la integridad territorial⁴⁰. Desde ese momento se inició un proceso de reflexión interior motivado por la «imperiosa primacía del conflicto interior»⁴¹, que llevó a que los sucesivos Gobiernos monárquicos buscaran posiciones de equilibrio en el inestable sistema europeo en el período de la «Paz armada». Con esta actitud se trataba de ajustar las responsabilidades exteriores a las verdaderas capacidades del país.

De cualquier forma, la marginación de España con respecto a los conflictos europeos no quiere decir que se mantuviera al margen de toda acción exterior. Al contrario, España tuvo una larga lista de conflictos exteriores: las expediciones a Portugal (1846-1847) y a Italia (1849-1851), la guerra de África (1859-1860), la expedición conjunta hispano-anglo-francesa a México (1861), la expedición a Extremo Oriente (1863), la guerra de Santo Domingo (1863-1865), la guerra del Pacífico (1864-1866), la guerra de Cuba (1868-1878), el contencioso con Alemania por las islas Carolinas (1885), la guerra de Melilla (1893), la guerra con los Estados Unidos (1898) y el enfrentamiento con Gran Bretaña por las fortificaciones

³⁸ Para esta cuestión, desde una perspectiva española, vid. CALVO POYATO: *El desastre del 98*. Ed. Plaza y Janés. Barcelona, 1997. El desarrollo de los acontecimientos desde el lado americano en BLOW: *A Ship to Remember, The Maine and the Spanish-American War*. William Morrow & Co. Nueva York, 1992. A finales del siglo XIX, el ritmo del cambio económico y el equilibrio geoestratégico vigente comenzó a acelerarse e hizo inevitable que se produjera el ascenso de nuevas potencias, en especial las denominadas «potencias periféricas»: los Estados Unidos y Japón. En este nuevo contexto internacional del expansionismo de los nuevos poderes se insertó el estallido de la Guerra hispano-americana de 1898. En este momento, afirma KENNEDY, «los Estados Unidos se habían convertido definitivamente en una gran potencia. Pero no formaban parte del sistema de las grandes potencias.» (*Auge y caída de las grandes potencias, op. cit.*, pp. 320-321 y 387-398, cita en p. 397).

³⁹ En este sentido, ROMANONES: *Las responsabilidades políticas del antiguo régimen*. Ed. Renacimiento. Madrid, s.d. (1924), pp. 33-34; desde una perspectiva actual, MORALES LEZCANO: *España, de pequeña potencia a potencia media*. UNED. Madrid, 1991, pp. 36-37. Un cuidadoso estudio del contexto internacional en el que se produjo el enfrentamiento, en HILTON e ICKRINGILL (eds.): *European perceptions of the Spanish-American War of 1898*. Peter Lang. Berna, 1998.

⁴⁰ Así lo expresa MARÍN CASTÁN: «La política exterior española entre la crisis de 1898 y la Dictadura de Primo de Rivera», *La Política Exterior Española en el Siglo XX* (Calduch coord.). Ediciones Ciencias Sociales. Madrid, 1994, pp. 19-46, en concreto p. 20.

⁴¹ En JOVER ZAMORA: «La percepción española de los conflictos europeos: notas históricas para su entendimiento», *op. cit.*, p. 13.

en el área de Gibraltar (1898). Podemos deducir, entonces, que en la España del siglo XIX la gravedad del conflicto colonial y de ultramar se impuso al contexto de crisis europea.

Así pues, desde una perspectiva reciente de análisis de la posición internacional de España a lo largo del siglo XIX, que bien pudiera denominarse el Siglo negro de su historia política, concluimos con JOVER ZAMORA que «España es, en el cuadro general de la política mundial ochocentista, una pequeña potencia, situada en posición geográfica periférica con relación a unos pueblos protagonistas de aquella, y tan radicalmente introvertida que neutraliza con una pasividad internacional casi absoluta la agotadora actividad de sus luchas y sus tensiones interiores»⁴².

El segundo período de la política exterior de la Restauración se extiende desde el inicio del siglo XX hasta 1931, presidido en el interior por la entrada en crisis del sistema constitucional de 1876 que, con la huida hacia adelante que representó el establecimiento de la Dictadura del general Primo de Rivera (septiembre de 1923), concluiría con la proclamación de la República.

En el plano internacional, este período se caracterizó por la neutralidad, tanto en la Primera Guerra Mundial como en los diversos contenciosos en los que España no pudo o no quiso participar de la mano de las potencias tutelares, Francia y Gran Bretaña. A efectos expositivos, este período puede ser subdividido en dos fases:

- 1) La etapa africanista y de neutralidad (1898-1920).
- 2) La etapa de inserción de España en el proceso de organización internacional, sobre todo en la Sociedad de Naciones (1920-1930).

La primera etapa se inicia con la reducción drástica del espacio geográfico y, en consecuencia, la capacidad de maniobra política también se redujo a la mínima expresión. Al mismo tiempo, el país se vio inmerso en un proceso de reflexión interna que alcanzó a todos los sectores de la sociedad. El resultado de este examen de conciencia nacional se tradujo, con respecto a la acción exterior, en un creciente interés por el norte de África y un renovado debate acerca del protagonismo de España en Europa.

En esta línea de apertura y cierto compromiso, los sucesivos gobiernos decidieron transformar la fórmula canovista de recogimiento en la de neutralidad, intentando adelantar un modelo nuevo de acción exterior del Estado. Y esto sobre la base de una nueva posición internacional en la que España había quedado reducida a la condición de potencia secundaria con relación al centro del sistema⁴³. En esta

⁴² «Caracteres de la política exterior de España en el siglo XIX», *Homenaje a Johannes Vinke*. Consejo Superior de Investigaciones Científicas/Goerres-Gesellschaft zur Pflege der Nissenchaft, 1962-1963, vol. II, pp. 751-794.

⁴³ MESA ha dicho al respecto que «España, por razones culturales, socioeconómicas, estratégicas y de geopolítica, se halla inserta en una zona fronteriza y móvil que supera o une, depende de las



situación los sucesivos gobiernos desarrollaron, a comienzos del nuevo siglo, la única política exterior viable y con ciertas garantías de éxito: el acercamiento a Francia y Gran Bretaña pero, de acuerdo con la fórmula recogida en el Tratado de 1834, evitando tomar partido por una u otra —esto con el reparto de las zonas de influencia en el Norte de África como telón de fondo—.

En efecto, la expansión en África, como nuevo objetivo exterior, se vio impulsada a partir de 1884, con la creación de la Sociedad de Africanistas y Colonialistas. Pero fue a raíz de la Guerra de 1898 cuando los grupos coloniales presionaron para el establecimiento de un protectorado o, al menos, una zona de influencia propia en Marruecos⁴⁴. En esta búsqueda se alcanzó un importante éxito diplomático con la Declaración franco-británica de 8 de abril de 1904 por la que ambas potencias reconocieron que tomarían «en consideración los intereses que España posee por su posición geográfica y por sus posesiones territoriales en la costa mediterránea de Marruecos»⁴⁵. Los intereses españoles en la zona se vieron confirmados por la Declaración y el Convenio secreto hispano-francés relativo a Marruecos de 3 de octubre de 1904⁴⁶.

Con todo, la presencia de Alemania en el área hizo necesaria la celebración de la Conferencia internacional de Algeciras (enero a abril de 1906), en la que España actuó como mediadora entre las grandes potencias europeas⁴⁷. Este hecho supuso un éxito para la posición internacional —en especial por la afirmación de su colocación en el norte de África—, provocando un inusitado consenso entre los políticos españoles.

Al año siguiente, las Declaraciones de Cartagena, que ahondaron en el proyecto de concertación hispano-británica en el Mediterráneo occidental⁴⁸, confirma-

situaciones concretas, al Centro de la Periferia» («La posición internacional de España. Entre el Centro y la Periferia», *Leviatán*, núm. 33, 1988, cita en p. 39).

⁴⁴ Para esta cuestión vid. MORALES LEZCANO: *El colonialismo hispano-francés en Marruecos (1898-1927)*. Siglo XXI. Madrid, 1976.

⁴⁵ El artículo VIII de la Declaración establecía literalmente: «ambos Gobiernos inspirándose en sus sentimientos de sincera amistad con España, toman en especial consideración los intereses que este país deriva de su posición geográfica y de sus posesiones territoriales en la costa marroquí del Mediterráneo, con respecto a los cuales el Gobierno francés llegará a un acuerdo con el Gobierno español». (citado en MARÍN CASTÁN: «La política exterior española entre la crisis de 1898 y la Dictadura de Primo de Rivera», *op. cit.*, p. 26).

⁴⁶ La publicación de la conclusión del Convenio relativo a Marruecos y la Declaración de adhesión de España a la Declaración franco-británica de 8 de abril de 1904, relativa al mantenimiento de la integridad del Imperio jerifiano, en *Gaceta de Madrid* de 13 de octubre de 1904. El texto del Convenio permaneció secreto hasta 1912.

⁴⁷ El fruto de las negociaciones entre las grandes potencias se plasmó en el Acta general de la Conferencia internacional de Algeciras relativa a Marruecos de 7 de abril de 1906 (en *Gaceta de Madrid* de 2 de enero de 1907).

⁴⁸ Los denominados «Acuerdos de Cartagena» se materializaron en sendos Canjes de Notas hispano-británico e hispano-francés de 16 de mayo de 1907 en Londres y París, comprometidos

ron la condición de potencia mediterránea, rédito de la tradicional política de equilibrio entre Francia y Gran Bretaña⁴⁹. Finalmente, conforme al Tratado hispano-francés de 27 de noviembre de 1912, destinado a fijar las respectivas zonas de influencia en Marruecos, el Gobierno español acordó el establecimiento definitivo del Protectorado en aquella zona⁵⁰. Con todo, quedó sin resolver la cuestión tangerina, lo que constituiría una fuente de continuos problemas para la diplomacia española hasta la Segunda Guerra Mundial.

En este contexto internacional, ROMANONES tenía razón al afirmar que los Acuerdos de 1907 y los Complementarios de 1913, aunque no se trataron de compromisos que establecieran obligaciones concretas de intervención directa, sí que situaron a España en la esfera de influencia de Francia y Gran Bretaña, en un momento crucial para el sistema europeo⁵¹. Desde una perspectiva actual, JOVER ZAMORA afirma que «desde 1902, desde 1907, desde 1913, la posición internacional de España se había decantado tan claramente hacia la entente franco-británica [...] que era impensable la participación de España en la guerra junto a los imperios centrales»⁵². Sin embargo, para MARÍN CASTÁN, la importancia de este breve período radica «en la intensidad de las relaciones diplomáticas que lo acompañaron y en la forzada incorporación de España arrastrada por Francia a la actividad internacional, exponiéndose a las enemistades siempre eludidas, si es que ello resultaba necesario para obtener de alguno de los Estados poderosos la garantía de seguridad sobre sus fronteras peninsulares y archipiélagos»⁵³.

Así pues, con una constatación más real de las posibilidades políticas y diplomáticas, en el primer decenio del siglo se produjo un leve progreso que determi-

verbalmente a aceptar las seguridades mutuas que se otorgaban España y Gran Bretaña: «[...] en el Mediterráneo y en la parte del Atlántico que baña las costas de España y África», obligándose a «entrar en comunicación [...] a fin de [...] concertarse si lo juzgan oportuno, respecto a las medidas que hubieran de tomarse en común». Vid. al respecto, ROSAS LEDEZMA: «Las 'Declaraciones de Cartagena' (1907): su significación en la política exterior de España y repercusiones internacionales», *Cuadernos de Historia Moderna y Contemporánea*, núm. 2, 1981, pp. 213-229.

⁴⁹ En este sentido, POLLACK: «Fuentes filosóficas e históricas de la política exterior española», *Diplomacia*, núm. 69, 1996, pp. 78-87, p. 81. Para las relaciones con Gran Bretaña en este período, vid. ROSAS LEDEZMA: «Las relaciones hispano-británicas a comienzos del siglo XX: los caminos del entendimiento», *Revista de Estudios Internacionales*, núm. 3, 1980, pp. 703-724; las relaciones con Francia en la obra colectiva *Españoles y franceses en la primera mitad del siglo XX*. CSIC. Madrid, 1986.

⁵⁰ *Gaceta de Madrid* de 3 de abril de 1913. Sobre la influencia del Marruecos español en la política interior y exterior de España, vid. MORALES LEZCANO: *España y el Norte de África. El Protectorado de Marruecos (1912-1956)*. UNED (2ª ed.). Madrid, 1987.

⁵¹ *Las responsabilidades políticas del antiguo régimen*, *op. cit.*, pp. 47-52.

⁵² «La percepción española de los conflictos europeos: notas históricas para su entendimiento», *op. cit.*, p. 27.

⁵³ «La política exterior española entre la crisis de 1898 y la Dictadura de Primo de Rivera», *op. cit.*, p. 26.



naría el papel que España iba a desempeñar en el sistema internacional durante y después de la Primera Guerra Mundial⁵⁴.

3. LA ETAPA DE INSERCIÓN DE ESPAÑA EN EL PROCESO DE ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL

Con el estallido de la guerra en julio de 1914 el cruce de declaraciones de beligerancia que se sucedieron entre los Imperios centrales y las potencias aliadas y asociadas, obligó al Gobierno español, presidido por Dato, a emitir sendas Declaraciones aprobadas por los Reales Decretos de 30 de julio y de 7 de agosto de 1914, proclamando la «más estricta neutralidad»⁵⁵. Esta posición neutral se mantuvo a lo largo de todo el conflicto mundial, aunque no faltaron las opiniones enfrentadas⁵⁶. Sin duda, como han expresado diversos autores, la neutralidad española en el conflicto bélico fue lógica consecuencia del persistente sentimiento de inseguridad nacional posterior a 1898⁵⁷.

Para sostener esta neutralidad contribuyeron otros factores, no exclusivamente el desinterés nacional por participar en la contienda. Ningún beligerante consideró la participación de España vital para sus intereses o, al contrario, estimó demasiado gravosos los costes adicionales que una hipotética resistencia española podría suponer en el esfuerzo global de guerra⁵⁸.

⁵⁴ En este sentido LÓPEZ CORDÓN: «España en las Conferencias de La Haya de 1899 y 1907», *Revista de Estudios Internacionales*, núm. 3, 1982, pp. 703-756; MENCHEN BARRIOS: «La actitud de España ante el Memorándum Briand (1929-1931)», *Revista de Estudios Internacionales* núm. 2, 1985, pp. 413-443. Totalmente en contra, QUINTANA NAVARRO: *España en Europa, 1931-1936*. Ed. Nerea. Madrid, 1993, p. 28.

⁵⁵ *Gaceta de Madrid* de 30 de julio y de 7 de agosto de 1914. Vid. el discurso de Dato sobre la neutralidad española pronunciado en las Cortes el 5 de noviembre de 1914 (*Cuadernos de Historia* 16 núm. 197, 1985).

⁵⁶ En este sentido, vid. la clásica obra de DÍAZ-PLAJA: *Francófilos y germanófilos*. Dopesa. Barcelona, 1973; más reciente, CALZADA PUIG: «Germanófilos y aliadófilos en la España de 1914», *Historia y Vida*, núm. 354, 1997, pp. 81-86. Una aportación interesante en torno a este debate en AUBERT: «La propagande étrangère en Espagne pendant la Première Guerre Mondiale», *Españoles y franceses en la primera mitad del siglo XX*. CSIC. Madrid, 1986, pp. 357-411.

⁵⁷ Por ejemplo, MORALES LEZCANO: *España, de pequeña potencia a potencia mediana*, op. cit., p. 46; sobre las implicaciones para la defensa nacional, vid. CARDONA: *El problema militar en España*. Biblioteca de Historia 16 (núm. 23). Madrid, 1990.

⁵⁸ Al respecto, dice JOVER ZAMORA que «la decisión de las grandes potencias hizo posible el mantenimiento de la neutralidad española; pero ésta no hubiera tenido lugar de no darse previamente una voluntad nacional en tal sentido.» («La percepción española de los conflictos europeos: notas históricas para su entendimiento», op. cit., p. 27). Sobre la precaria situación de las pequeñas potencias neutrales en el conflicto bélico, KARSH formula la siguiente reflexión: «Si el Estado neutral es muy débil, puede ser compelido a unirse al esfuerzo de guerra con facilidad, pero las expectativas de beneficios son de proporciones pequeñas. Sin embargo, si el Estado neutral es relativamente fuerte y

Resulta indudable, pues, que la neutralidad española tuvo amplias consecuencias no sólo desde el punto de vista económico⁵⁹, sino también en el desarrollo posterior de la acción exterior del Estado, aunque no llegamos al extremo de PEREIRA CASTAÑARES cuando afirma que «desde 1914 se abre una nueva era en la historia de la política exterior española que puede darse por finalizada, desde una perspectiva jurídica-internacional, en 1982, con el ingreso de España en la OTAN»⁶⁰. Desde nuestro punto de vista, España había escalado al rango de potencia media durante el conflicto bélico, condición que se vio confirmada en la inmediata posguerra tras el ingreso en la Sociedad de Naciones (enero de 1920).

Como indicamos, la segunda etapa de este período convencional está presidida en lo interno por el agotamiento definitivo del sistema constitucional de 1876, circunstancia que favoreció la experiencia autoritaria del general Primo de Rivera (1923-1930), pero cuya salida última había de ser la proclamación de la República en abril de 1931. Esta fase se caracterizó decisivamente, como ya tuvimos ocasión de poner de manifiesto, por la inserción de España en el proceso de organización internacional⁶¹.

Durante el período de entreguerras —excluyendo la Guerra Civil de 1936-1939— se produjo un avance en la posición internacional de España, plasmado inmediatamente tras el final de la Primera Guerra Mundial en la adhesión al Pacto de la Sociedad de Naciones y su incorporación como miembro no permanente en el Consejo ejecutivo de la Organización, por acuerdo de las grandes potencias. Este hecho, potenciado por la reelección continuada para formar parte del Consejo —que terminaría otorgándole la condición de «miembro semipermanente»—, así como, posteriormente, el programa de política exterior de los dirigentes republicanos⁶², lleva a hablar de la condición de potencia media⁶³.

su contribución potencial al esfuerzo bélico proporcionalmente mayor, entonces los costes de su inclusión en la guerra serán considerables.» (*Neutrality and Small States*. Routledge. Londres, 1988, p. 197.)

⁵⁹ Al respecto, vid. PALACIOS NAVARRO: *España y la Primera Guerra Mundial*. UCM. Madrid, 1996 (tesis doctoral inédita).

⁶⁰ PEREIRA CASTAÑARES: «La política exterior de España (1875-1939)», *Historia Contemporánea de España (1808-1939)* (Paredes coord.). Ed. Ariel. Barcelona, 1997, p. 584.

⁶¹ PÉREZ GIL: «El primer decenio de España en la Sociedad de Naciones (1919-1929)», *Anales de la Facultad de Derecho de la Universidad de La Laguna*, núm. 15, 1998, pp. 175-215. Se equivoca MORALES LEZCANO al afirmar que la neutralidad en 1914 dejó a España fuera de las organizaciones creadas para la negociación y el arbitraje surgidas del nuevo orden internacional de posguerra (*España, de pequeña potencia a potencia mediana, op. cit.*, p. 45).

⁶² Esta es una cuestión que hemos dejado definitivamente asentada en nuestra tesis doctoral (*Análisis de la política exterior de los Estados. Su aplicación a las relaciones exteriores de España durante el bienio republicano-socialista (1931-1933), op. cit.*).

⁶³ Ya durante el período inmediatamente posterior a la Guerra Mundial, diversas personalidades académicas y políticas expresaron su posición respecto al fenómeno de las potencias medias y siempre que lo hicieron incluyeron a España en el grupo de Estados calificados como tal. En 1915, el



En particular, SCHWARZENBERGER aseguró que «en las condiciones actuales del siglo XX, una gran potencia debe ser una potencia mundial. [...] Hay otros Estados, sin embargo, que no caen en esta categoría, pero que son aún considerablemente más fuertes que los pequeños Estados. Países como China, India, Francia, Italia, España, Canadá y Australia pertenecen a este grupo de ‘potencias medianas’»⁶⁴. Su población, su producción agrícola e industrial o el control de posiciones estratégicas pueden darles una importancia mayor que la de otros Estados soberanos. En cuanto a España, el Informe de la Comisión creada por el Gobierno en diciembre de 1918 para estudiar la conveniencia de la incorporación de España a la Sociedad de Naciones señalaba⁶⁵:

Ninguna otra Nación estaría más indicada que España para ser uno de esos cuatro Estados [miembros no permanentes del Consejo]. Ninguna de las demás neutrales de Europa la iguala en extensión territorial (505.207 kilómetros cuadrados) ni en población (20.319.377) [...]. Los beligerantes: Portugal, Bélgica, Rumanía, Yugoslavia, los nuevos Estados tales como Checoslovaquia, Polonia, Finlandia, también nos son inferiores en esos respectos. En comercio exterior, en flota mercante, en número de nacionales establecidos en el extranjero, en posición estratégica, en fuerzas militares, en solidaridad de raza con otros pueblos, en complejidad de vida internacional, tenemos situaciones que resisten la comparación y que nos señalan —repetimos— como el país a un tiempo más interesado en formar parte del Consejo ejecutivo y más poseedor (después de las cinco grandes Potencias) de medios para desempeñar el cometido de imparcialidad, de celo por la paz y de acción material, si preciso fuera, que a los miembros de aquel Cuerpo ha de incumbir.

Este planteamiento, que constituye una de las hipótesis fundamentales de nuestro estudio, fue empleado por MADARIAGA al tratar la condición de España en el sistema europeo en los años treinta: «España no era una gran potencia, pero no era

que fuera Presidente de Checoslovaquia, MASARYK, decía que «algunos sociólogos pondrán a rusos, alemanes e ingleses en una categoría [...]; mientras que franceses, italianos y españoles constituirán una clase intermedia [...]» (*The problem of Small Nations in the European Crisis*. The University of London-The Athlone Press. Londres, 1915, p. 23). En 1918, el Primer Ministro de Sudáfrica general SMUTS expresó que «a los miembros permanentes del ‘Consejo’ (Imperio Británico, Francia, Italia, Estados Unidos de América y Japón), yo sugeriría que se sumaran cuatro miembros adicionales rotativos, procedentes de dos grupos de potencias. Un grupo lo integrarían las potencias intermedias (*intermediate powers*), tales como España, Hungría, Turquía, Rusia Central [sic], Polonia, etc.; el otro incluiría a Estados menores que son miembros de la Sociedad de Naciones.» (citado en MILLER: *The Drafting of the Covenant* (2 vols.). Nueva York, vol. II, p. 41).

⁶⁴ SCHWARZENBERGER: *La política del poder*, op. cit., p. 106.

⁶⁵ Informe «confidencial» publicado como *Dictamen de la Comisión creada por Real Decreto de 9 de diciembre de 1918 para estudiar, desde el punto de vista de los intereses y conveniencias nacionales, la eventual constitución de una Sociedad de las Naciones, y la participación de España en la misma en su plena soberanía*. Gráfica Excelsior. Madrid, 1919, pp. 20-21.

tampoco una pequeña potencia en el marco ginebrino, puesto que era vocal semipermanente del Consejo, [...]»⁶⁶.

4. LOS ATRIBUTOS PARA EJERCER COMO POTENCIA (LOS AÑOS TREINTA)

Después de haber visto el proceso de «desfallecimiento internacional» desde su posición de gran potencia, a principios del siglo XIX, hasta su descenso a la condición de potencia secundaria, o en palabras de lord Salisbury de «Estado moribundo»⁶⁷, examinaremos a continuación los factores que conducen a considerar a España como potencia media en el sistema europeo de los años treinta. Algunas cuestiones dejamos apuntadas en los epígrafes anteriores, pero ahora nos centraremos en el tema.

La historiografía de las relaciones internacionales en el período de entreguerras presenta una profunda disparidad a la hora de definir el estatus internacional de España, oscilando desde su consideración de «pequeña potencia» hasta «potencia media» e, incluso, según DE LA TORRE, lo que «en realidad ha sido España dentro del orden internacional es una impotencia»⁶⁸. El problema reside en que, en la gran mayoría de estos estudios, los autores se olvidan de mencionar, o dejan de lado sin más, el conjunto de factores o condicionantes que configuran una potencia en las

⁶⁶ MADARIAGA: *Memorias (1921-1936). Amanecer sin mediodía*. Espasa-Calpe. Barcelona, 1974, p. 383.

⁶⁷ Discurso pronunciado en la *Primrose League* de Londres el 4 de mayo de 1898, cuatro días después del hundimiento de la escuadra del almirante Montojo en Manila (citado en ROSAS LEDEZMA: «Las relaciones hispano-británicas a comienzos del siglo XX: Los caminos del entendimiento», *op. cit.*, p. 703).

⁶⁸ «El destino de la 'regeneración' internacional de España (1898-1918)» *Proserpina*, núm. 1, 1984, p. 9. Sobre la consideración como potencia media, EGIDO LEÓN: «La política exterior de España durante la segunda República», *Proserpina*, núm. 1, 1984, pp. 99-144; HOLBRAAD: *Las potencias medias en la política internacional*, *op. cit.*, p. 231; MENCHEN BARRIOS: «La actitud de España ante el memorándum Briand (1929-1931)», *op. cit.*, p. 414; NEILA HERNÁNDEZ: «La mediterraneidad de España en las relaciones internacionales del período de entreguerras (1919-1939)», *Cuadernos de Historia Contemporánea*, núm. 19, 1997, pp. 15-54, en concreto pp. 22 y 48; PALOMARES LERMA: «La política exterior española: de la Dictadura de Primo de Rivera a la Guerra Civil», *La política exterior española en el siglo XX* (Calduch Cervera coord.). Ed. Ciencias Sociales. Madrid, 1994, pp. 46-70, en concreto p. 67; TUSELL y QUEIPO DE LLANO: *El dictador y el mediador*. CSIC. Madrid, 1986, p. 101. Reiterativamente en contra a lo largo de toda la obra, QUINTANA NAVARRO: *España en Europa, 1931-1936*, *op. cit.* —de forma errónea, NEILA HERNÁNDEZ lo incluye en el grupo anterior («La mediterraneidad de España en las relaciones internacionales del período de entreguerras (1919-1939)», *op. cit.*, p. 21)—; también, TUSELL: «El problema internacional del Estrecho en la política internacional española de la época contemporánea», en *Actas del Congreso Internacional «El Estrecho de Gibraltar»* (3 vols.). UNED. Madrid, 1988, vol. III, p. 10. En una posición intermedia, MORALES LEZCANO: *España, de pequeña potencia a potencia mediana*, *op. cit.*



relaciones internacionales⁶⁹. Con la pretensión de subsanar, en la medida de lo posible, esta cuestión procederemos en las páginas siguientes a analizar cuáles fueron estos factores.

La importancia de la situación geográfica y la dimensión física del territorio de un Estado es uno de los elementos más estables en la valoración de una potencia⁷⁰, salvo que se produzca un incremento importante en la extensión territorial o que, siendo ésta de poca entidad, posea un alto valor estratégico, económico o energético, circunstancia que no ocurrió en la España de entreguerras. Como afirmó BECKER, «es un hecho cierto y positivo que el hombre no puede prescindir del elemento geográfico y que la raza, la naturaleza del suelo, la índole del clima, el curso de los ríos, el sistema orográfico, la vecindad o el alejamiento del mar y la extensión de las costas, todo, en fin, influyen en la condición de los pueblos [...]»⁷¹. Así pues, la dimensión territorial y su situación geográfica son elementos básicos para situar los límites o la capacidad para la acción exterior del Estado y, difícilmente, pueden ser superados.

La situación de España, ocupando la mayor parte de la Península ibérica y separada del resto de Europa por los Pirineos, ha condicionado toda su historia⁷². Territorio de paso, colonial y, eventualmente, de asentamiento de infinidad de pue-

⁶⁹ Así lo ha expresado PEREIRA CASTAÑARES: *Las relaciones entre España y Gran Bretaña durante el reinado de Alfonso XIII (1919-1931)*. (3 vols.). Universidad Complutense de Madrid. Madrid, 1986, p. 137.

⁷⁰ En este sentido SPYKMAN: *Estados Unidos frente al mundo*. Fondo de Cultura Económica. México, 1944 (trad. de *America's Strategy in World Politics*. Harcourt, Brace and Co., 1942), p. 47; AMADEO: *Manual de política internacional*. Ed. Abeledo-Perrot (2ª ed., corr. y act.). Buenos Aires, 1978, pp. 46-47. En contra, BOWMAN: «The geographical situation of the United States in relation to World Politics», *Geographical Journal* núm. 112, 1948, pp. 129-142, p. 130; también RENOUVIN y DUROSELLE: *Introducción a la política internacional*. Ed. Rialp. Madrid, 1968 (trad. de *Introduction à l'histoire des relations internationales*. Armand Colin. París, s.d.), pp. 9-35. Dicen estos autores que, gracias a su situación geográfica, pequeños Estados han dejado en la historia una huella más significativa que otros de mayor extensión territorial, dotados de recursos superiores.

⁷¹ *El medio geográfico en la Historia de España*. Conferencia pronunciada en la Real Sociedad Geográfica. Madrid, 1916.

⁷² MORGENTHAU, valorando los aspectos positivos y negativos de esta realidad geográfica, afirmó que los Pirineos, «dificultando el acceso del mundo exterior a España, han evitado la entrada de las principales corrientes intelectuales, sociales y económicas y de los cambios políticos que han transformado al resto de Europa. También, España ha sido apenas tocada por las grandes conflagraciones políticas y militares que han sacudido Europa. Esta posición al margen de las políticas continentales ha sido un efecto, al menos parcialmente, de la segregación geográfica en que la península permanece gracias a la existencia de la barrera pirenaica.» (*La lucha por el poder y por la paz*. Editorial Sudamericana. Buenos Aires, 1963 (trad. de *Politics among Nations. The Struggle for Power and Peace*. A. Knopf. Nueva York, 1960; 1ª ed., 1948), pp. 152-153). De todas formas, algún autor ha asegurado que la vecindad o situación próxima convierte a los Estados en enemigos naturales; parece que la historia de las relaciones internacionales corrobora esta afirmación: Francia-Alemania, Alemania-Rusia, Alemania-Polonia, Rusia-Alemania, China-Japón, China-India, India-Pakistán.

blos desde la más remota antigüedad, las costas, el clima, la orografía y las riquezas minerales del subsuelo han sido los factores más estables en la concepción de la acción exterior desde que España existe como Estado. Si bien es cierto que los diversos Reinos y territorios de la Corona española se extendían por cuatro continentes, no es menos cierto que el núcleo territorial se encontraba en la Península ibérica, fuente inagotable del recurso más necesario para llevar a cabo cualquier obra en la que ha de contarse con el factor determinante: el hombre.

No nos vamos a detener, sin embargo, en explicar las excelencias o desfavores de la geografía ibérica, pues no es nuestro objeto de estudio y poco podríamos aportar a las excelentes obras de uso general que existen en la actualidad. Sí resulta importante destacar, más bien reiterar, la condición mediterránea de España en el primer tercio del siglo xx. Con los últimos restos del Imperio, España perdió también su condición de potencia atlántica, para centrarse en el Mediterráneo, la otra vía marítima por la que ha transitado la parte más importante del tráfico mundial. La relevancia de la dimensión mediterránea durante el período de entreguerras se convertiría en la vía de acceso a la política europea, produciéndose un claro consenso, tanto en los gobiernos monárquicos como en la Dictadura y la República, a la hora de considerar el Mediterráneo como área de atención preferente en las relaciones exteriores y como zona fundamental para asegurar la defensa nacional⁷³.

Centrando la condición geográfica de España, cuyas «fronteras son claras y sin conflictos»⁷⁴, ocupa el extremo occidental del Mediterráneo, al norte el territorio peninsular, al sur las plazas de soberanía de Ceuta y Melilla y el Protectorado de

⁷³ Para RENOUVIN y DUROSELLE la amplitud del desarrollo costero ha sido con frecuencia factor de poderío para los Estados, siempre a condición de que el pueblo tuviese vocación marítima (*Introducción a la política internacional*, op. cit., p. 20). En España, BECKER afirmó que «las costas son un germen de prosperidad y de riqueza, pero a condición de contar con marina capaz de defenderlas. Por eso, mientras nuestras escuadras pudieron hacer frente a las de los enemigos, pudo ser una gran Potencia e imponer respeto a todos.» (*El medio geográfico en la Historia de España*, op. cit., p. 15). Sobre la importancia del Mediterráneo en el período de entreguerras, vid. NEILA HERNÁNDEZ: «La mediterraneidad de España en las relaciones internacionales del período de entreguerras (1919-1939)», op. cit. En la concepción de la política exterior de la Dictadura, PALOMARES LERMA: *Mussolini y Primo de Rivera. Política exterior de dos dictadores*. Eudema. Madrid, 1989, en especial pp. 77-190; durante la Segunda República NEILA HERNÁNDEZ: *España República mediterránea. Seguridad colectiva y defensa nacional (1931-1936)*. Universidad Complutense de Madrid. Madrid, 1994 (tesis doctoral inédita).

⁷⁴ Afirma AMADEO que son afortunados aquellos Estados que no tienen litigios fronterizos con sus vecinos, o que habiéndolos tenido, los han resuelto pacíficamente (*Manual de política internacional*, op. cit., p. 58). Sobre esta cuestión el Presidente Azaña expresó con claridad: «Nosotros no tenemos, fuera de nuestras fronteras, nada que pedir, nada que reclamar. Nosotros no hacemos una política de expansión en el mundo, pero tenemos un territorio disperso en el mundo y ese territorio es sagrado, como la tumba de nuestros mayores, y hay que defenderlo con las uñas y con los dientes. Defenderlo ¿cuándo? Cuando alguien lo ataque.» (discurso pronunciado en Santander el 30 de septiembre de 1932, en *Obras completas* (4 vols.). Ed. Oasis. México, 1966, vol. II, pp. 429-445, cita en pp. 442-443).



Marruecos, cerrando el estratégico Estrecho de Gibraltar —entendido «estratégico» como zona cuyo control otorga al Estado que lo ejerce una superioridad militar en la zona, incluso más allá de ella—. Con ocasión de la convocatoria de la Conferencia naval de Londres, Primo de Rivera anotó (1929)⁷⁵:

En la cuestión del Mediterráneo España no debe tener que adherirse a nada, debe ser, si le conviene, firmante de lo que libremente y en igualdad de condiciones con los demás Estados que tienen en el asunto interés directo como ella, haya negociado con los mismos [...] La salvaguardia de los intereses esenciales españoles, a la vez que la dignidad nacional, imponen que desde el primer momento salgamos al paso de los preceptos o negociaciones en que pudieran tratarse de concertar acuerdos para los cuales se viniera después a solicitar nuestra adhesión.

Y es que, desde 1926, el temor a una posible alianza hispano-italiana en el Mediterráneo se hizo sentir en las principales capitales europeas, en especial en París y Londres. Esto fue así que pocos días antes de la caída de Primo de Rivera, al inicio de la Conferencia de Londres (enero de 1930), la petición española de que no se tratara la cuestión mediterránea —según Memorándum de 30 de diciembre de 1929— salió adelante con el apoyo decisivo, e interesado, de Italia⁷⁶.

Por su parte, la República, después de discrepancias iniciales entre republicanos y socialistas, asumió los objetivos internacionales de la Monarquía y entre ellos la presencia española en el Norte de África, en particular en el Protectorado de Marruecos⁷⁷. A esta posición estratégica MADARIAGA le otorgaba la máxima importancia⁷⁸:

[...] por hallarse España en situación privilegiada sobre el Estrecho —situación que hacen más privilegiadas todavía los progresos de la técnica aérea y artillería— es adversaria actual o presunta de todas las grandes potencias. Este hecho es quizá el

⁷⁵ Archivo del Ministerio de Asuntos Exteriores (AMAE), R-515/34, 27 de diciembre de 1929.

⁷⁶ PALOMARES LERMA: *Mussolini y Primo de Rivera. Política exterior de dos dictadores*, op. cit., pp. 134-147.

⁷⁷ A este respecto, vid. EGIDO LEÓN: «Las reivindicaciones españolas sobre Tánger durante la II República: cuestiones políticas y debate ideológico», *Actas del Congreso Internacional «El Estrecho de Gibraltar»* (3 vols.). UNED. Madrid, 1988, vol. 3, pp. 477-488; NEILA HERNÁNDEZ: «Las responsabilidades internacionales de la II República en Marruecos: el problema del abandonismo», *Estudios Africanos*, núms. 8-9, 1990, pp. 47-71; PÉREZ GIL: *Análisis de la política exterior de los Estados. Su aplicación a las relaciones exteriores de España durante el bienio republicano-socialista (1931-1933)*, op. cit., pp. 334-346.

⁷⁸ En «Nota sobre política exterior de España», de 27 de mayo de 1932 (*Memorias (1921-1936). Amanecer sin mediodía*, op. cit., p. 607). La cuestión de Gibraltar como elemento de crisis permanente en las relaciones hispano-británicas a principios de siglo en ROSAS LEDEZMA: «Las relaciones hispano-británicas a comienzos del siglo XX: Los caminos del entendimiento», op. cit., en especial pp. 703-712. Recientemente la obra colectiva *Estudios sobre Gibraltar*. INCIPE. Madrid, 1996.

más importante de los que determinan nuestra política. De él se derivan la actitud de Francia y la de Inglaterra, así como por vía de consecuencia, las formas que toman los problemas de Marruecos-Tánger y de Portugal.

El texto refleja las tres dimensiones fundamentales de la condición mediterránea: como marco básico de desarrollo de la política exterior, como zona esencial para la preservación de la seguridad nacional y en su componente colonial⁷⁹.

Dominando las rutas de Marruecos y Argelia a las costas europeas se sitúan las islas Baleares que, por su condición de plataforma estratégica de primer orden en cualquier escenario de conflicto en el Mediterráneo, suponen una fuente de constante preocupación para la defensa del territorio frente a sus dos competidoras mediterráneas: Francia e Italia⁸⁰.

Por tanto, la condición mediterránea y el valor estratégico indiscutible de los archipiélagos balear y canario han constituido, especialmente a lo largo del siglo, los factores determinantes en la concepción de la defensa nacional⁸¹. En torno a esta destacada posición estratégica MADARIAGA concluía que «basta una visión al mapa para mostrar que las ventajas estratégicas naturales de España son tales que, si fuerte, ha de representar en el mundo un papel de primer plano, y, si débil, ha de ser constante objeto de atención por parte de los fuertes»⁸². En cualquier caso, esta posición nos hace susceptibles tanto de ser objeto de agresiones militares en caso de conflicto en la zona, sea local o generalizado, como de recibir requerimientos para llevar a cabo desde territorio nacional intervenciones militares en la misma.

Fue en este espacio geográfico inmediato donde España trató de ejercer su poderío regional a lo largo del período de entreguerras. Con todo, debemos decir que más aun que los obstáculos geográficos, la seguridad de los Estados se consolida cuando éstos no tienen enemigos poderosos o cuando, teniéndolos, su poderío es tal que se muestran respetuosos o indiferentes hacia sus vecinos.

Ya hemos indicado que uno de los elementos decisivos para considerar a un Estado como potencia radica en el volumen y preparación de sus Fuerzas Armadas y en la capacidad para enfrentarse con éxito a otros Estados en caso de un conflicto

⁷⁹ En este sentido NEILA HERNÁNDEZ: «La mediterraneidad de España en las relaciones internacionales del período de entreguerras (1919-1939)», *op. cit.*, p. 27.

⁸⁰ La defensa militar de las islas Baleares fue una constante preocupación del período, y a la que prestaron atención especial los gobiernos republicanos. Por otra parte, las excelentes relaciones hispano-italianas, articuladas en el Tratado de Amistad de 7 de agosto de 1927, obviaron la hipotética amenaza italiana hasta el inicio de la Guerra Civil.

⁸¹ En este sentido y para la época, vid. JEVENOIS: «Nuevas orientaciones sobre organización militar», donde destacaba que, desde el punto de vista de la seguridad nacional, el objetivo primordial radicaba en impedir a otras potencias el control de bases navales y aéreas en la península y la protección de las islas Baleares y Canarias (*La Guerra y su Preparación*, núms. de marzo, abril y mayo de 1926, pp. 247-254, 339-348 y 459-468).

⁸² *España. Ensayo de historia contemporánea*. Espasa Calpe (11ª ed.). Barcelona, 1974, p. 261.



bélico, ya sea individual o conjuntamente en el marco de una alianza militar o de un sistema de seguridad colectiva⁸³. En España las características políticas, económicas y sociales de la Institución militar permanecieron vigentes a lo largo de la Restauración y con el advenimiento de la República constituyeron referentes inseparables en el proceso de reformas que se emprendió. Básicamente los problemas estructurales de las Fuerzas Armadas a lo largo del período eran:

- 1) Su tamaño desproporcionado con relación a la capacidad y recursos del país.
- 2) El sobredimensionamiento de la oficialidad en relación con las clases de tropa, consecuencia de las guerras coloniales.
- 3) La escasa mecanización del Ejército en todos los órdenes en comparación con el nivel de los Estados europeos, en especial tras las experiencias de la Primera Guerra Mundial.
- 4) La tradición de intervención en la política nacional, ya mediante la forma extrema de los «pronunciamientos» o por el empleo del Ejército para mantener el orden interior, desvirtuándolo de su verdadera misión⁸⁴.

El conjunto de medidas de reforma emprendidas por los gobiernos del primer bienio republicano (1931-1933) respondió a los principios teóricos que conformaban el pensamiento militar del republicanismo español, su visión de las Fuerzas Armadas como instrumento eficaz al servicio del Estado moderno y su concepción acerca de la política de defensa nacional de la República⁸⁵. El marco interno venía dado por los principios contenidos en la Constitución de 9 de diciembre de 1931 y el ámbito internacional por tres variables esenciales:

- 1) La consideración de España como potencia media en el sistema europeo.
- 2) Como potencia mediterránea.
- 3) Como miembro activo e impulsor de la Sociedad de Naciones.

Uno de los pilares básicos de la política de defensa nacional fue el mantenimiento de la opción neutral, como rasgo distintivo de la política exterior española

⁸³ PÉREZ GIL: «El concepto de potencia en las relaciones internacionales», *op. cit.*, pp. 75-79.

⁸⁴ La situación llegó a ser realmente crítica entre 1917 y 1923, período en el que las Fuerzas Armadas se enfrentaron al poder civil. En septiembre de 1923 tuvo lugar el golpe militar de Primo de Rivera, que contó con el beneplácito de la Monarquía, pasando los militares a detentar directamente el poder hasta la proclamación de la República. Esta coyuntura no mejoró con el nuevo régimen, que hubo de afrontar una asonada militar en agosto de 1932 —la Sanjurjada— y recurrir al Ejército para sofocar la revolución de octubre de 1934 en el Norte del país. El levantamiento militar de julio de 1936 vino a confirmar esta relación de forma dramática.

⁸⁵ De la situación militar y la política de defensa del período nos hemos ocupado extensamente en *Análisis de la política exterior de los Estados. Su aplicación a las relaciones exteriores de España durante el bienio republicano-socialista (1931-1933)*, *op. cit.*, pp. 203-246.

por largo tiempo. En la década de los treinta se trataba de una neutralidad activa, de naturaleza disuasoria⁸⁶, necesaria en un escenario europeo que entró en crisis a partir de 1931 cuando las potencias revisionistas, es decir, Alemania e Italia, iniciaron un proceso destinado a subvertir el orden vigente impuesto por el Tratado de Versalles. Para este momento Francia había perdido su pretendida posición hegemónica en el continente que, a nuestro juicio, nunca fue real.

En otra ocasión hemos tratado la relevancia del elemento económico en la consideración de un Estado como potencia, enunciando como principio básico que cuanto menores sean las capacidades económicas, mayores serán sus dificultades para mantener opciones políticas propias y ejercer plenamente como miembro independiente en la sociedad internacional⁸⁷. Este principio aplicado a España en los años treinta nos permite confirmar su posición de potencia media, aunque bien es cierto que en una situación muy inferior con respecto a las grandes potencias.

Pero no debemos obviar que la depresión económica mundial afectó a las posiciones políticas de todas las potencias en enorme medida. Los primeros efectos de la crisis bursátil americana de octubre de 1929 no alcanzaron a Europa hasta 1931; en esa coyuntura las repatriaciones masivas de capitales e inversiones colocados en Europa llevaron a la quiebra a los principales Bancos austríacos y alemanes, con un efecto en cadena a todo el continente, generando tensiones en el mercado de valores de Londres que contribuyeron a ahondar los efectos de la crisis a nivel mundial⁸⁸.

Las posteriores medidas proteccionistas puestas en marcha por los gobiernos de las grandes potencias —Estados Unidos, Gran Bretaña y Francia— supusieron la ruptura de las estructuras de los intercambios mundiales⁸⁹. De repente las economías dependientes vieron sus exportaciones limitadas a niveles insignificantes, con particular gravedad para los países de Iberoamérica, y los Estados industrializados perdieron los mercados para sus productos. Un escenario intolerable y de difícil solución. Es más, la Conferencia Económica Mundial convocada por la Sociedad de Naciones en junio de 1933 concluyó en un rotundo fracaso por la voluntad de los diferentes gobiernos de buscar soluciones nacionales a la primera crisis económica global, de modo que las derivaciones financieras, económicas y sociales se extendieron en el tiempo hasta 1938-1939.

Por lo que respecta a España, la mayoría de los autores afirma que las débiles estructuras industriales y financieras y una menor dependencia comercial exte-

⁸⁶ *Ibid.*, pp. 247-251.

⁸⁷ PÉREZ GIL: «El concepto de potencia en las relaciones internacionales», *op. cit.*, pp. 79-82.

⁸⁸ Vid. especialmente el estudio de KINDLEBERGER: *The World in Depression 1929-1939*. University of California Press. Berkeley, 1973.

⁸⁹ AFTALION: «Les crises économiques et financières», *Rec. des Cours*, vol. 40, 1932, pp. 273-350; L'HOMME: «La conférence économique d'Ottawa et ses résultats», *Revue Générale de Droit International Public*, núm. 2, 1933, pp. 181-205.



rior, hicieron que la economía española quedase relativamente al margen de las consecuencias de la Depresión mundial⁹⁰. Esto es más cierto, como hemos dicho, en comparación con las grandes potencias europeas: Alemania, Francia y Gran Bretaña. Como dice Waltz, «el grado de sufrimiento de un país depende, en general, del grado de dependencia de su comercio exterior»⁹¹. Y en el caso de España éste era bastante bajo.

Por otro lado, resulta evidente la conexión entre demografía y poder nacional⁹². Sobre este elemento en la consideración de España como potencia en los años treinta, MADARIAGA destacó que «su población es homogénea y está libre de esos injertos extranjeros que afligen a casi todas las europeas y que el novísimo derecho de minorías intenta en vano hacer llevadero a otros países menos afortunados»⁹³. A pesar de esta pretendida homogeneidad del elemento nacional, hay que resaltar dos cuestiones:

- 1) los desequilibrios socioeconómicos y la escasa alfabetización de la población, situación que se traducía en unos recursos humanos escasamente preparados e integrados, elemento fundamental en la estimación de un Estado como potencia del sistema.
- 2) la movilidad de la población en el ciclo demográfico moderno, que ha supuesto que las migraciones hayan sido un factor importante en las relaciones exteriores de España⁹⁴.

Asimismo, el modo de sentir nacional o los sentimientos nacionales españoles —tema al que Madariaga dedicó gran parte de su obra—, aun cuando han dado pruebas de vitalidad indiscutible a lo largo de los siglos, son complicados y heterogéneos. En este sentido, y a pesar de las optimistas palabras de Madariaga, diversos autores han destacado la falta de un pensamiento común desde el que partir en la acción exterior y en la marcha de ese Estado que denominamos España —para nosotros la voluntad política subyacente para ejercer como potencia como

⁹⁰ Para la situación económica de España en los años treinta, vid. BENAVIDES: *La política económica en la II República*. Ed. Guadiana. Madrid, 1972; HERNÁNDEZ ANDREU: *España y la crisis de 1929*. Espasa-Calpe. Madrid, 1986; PALAFOX: *Atrazo económico y democracia. La II República y la economía española*. Ed. Crítica. Barcelona, 1991.

⁹¹ *Teoría de la política internacional*, op. cit., p. 228.

⁹² El término demografía con el significado actual comenzó a generalizarse a mediados del siglo XIX con la obra de GUILLARD: *Élément de Statistique Humaine ou Démographie Comparée*. París, 1855.

⁹³ En «Nota sobre política exterior de España», *Memorias (1921-1936)*. *Amanecer sin mediodía*, op. cit., p. 606.

⁹⁴ En este sentido, PEREIRA CASTAÑARES: *Las relaciones entre España y Gran Bretaña durante el reinado de Alfonso XIII (1919-1931)*, op. cit., p. 141.

elemento esencial del poderío de un Estado—. BECKER encontraba en esta carencia una de las dificultades principales para articular una política exterior propia de una potencia⁹⁵:

[...] salvo contadísimos momentos, nunca ha existido entre nosotros un pensamiento común; nunca hemos sentido una aspiración compartida por todos los componentes nacionales; que hemos carecido, en fin, de ideales acariciados por todos, y para cuya realización se juntaran todos los brazos y se sumaran todos los esfuerzos. Y como hemos carecido de ideales, como no hemos tenido una aspiración común, todas nuestras empresas, hasta las más gloriosas, han sido obra exclusiva de los gobernantes, a los que ha faltado casi de continuo, como necesariamente tenía que faltar en esas condiciones, la cooperación decidida y resuelta del país, y sin esta cooperación, la labor gubernamental estaba y está siempre, forzosa y fatalmente, condenada a la esterilidad.

En cuanto a la situación política interna todos los estudiosos, sean politólogos, internacionalistas, historiadores o economistas, que se han ocupado de la década de los treinta están de acuerdo en señalarla como una de las más agitadas, variables y sometidas a los avatares coyunturales de la política europea. Después de un decenio de implicación directa de los militares en el poder, consecuencia de la crisis del sistema constitucional de 1876, la proclamación de la República en abril de 1931 representó el acceso de unos dirigentes políticos con un programa democrático y modernizador de España que, por primera vez en la historia nacional, contaba con el más amplio respaldo de la sociedad, circunstancia que quedó demostrada en las elecciones constituyentes de junio de 1931.

Sin embargo, la experiencia democrática chocó con condicionantes internos e internacionales que terminaron por agotarla para desembocar en la mayor tragedia de toda comunidad organizada: la guerra civil. Entre los primeros sobresale la ruptura violenta del régimen político imperante por falta de visión nacional de las elites dirigentes del Estado. Como dice HOLBRAAD: «en el sistema múltiple de la década de los años veinte y principios de los treinta, España desempeñó un papel particularmente ensimismado. Por estar pasando por una serie de levantamientos políticos, que culminaron en la guerra civil de los años treinta, no pudo desempeñar un papel activo en el nivel sistemático»⁹⁶. En los segundos, la incapacidad de los grandes poderes para mantener el orden del sistema europeo ante los retos de las potencias revisionistas. Desconocer esta realidad ha supuesto, en muchos casos, cerrar las puertas a un análisis riguroso del tema.

⁹⁵ *Causas de la esterilidad de la acción exterior de España*. Conferencia pronunciada en el Instituto Diplomático y Consular. Publicaciones de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación. Madrid, 1925, pp. 9-10.

⁹⁶ *Las potencias medias en la política internacional*, op. cit., p. 231.



CONCLUSIONES

En primer lugar, las potencias medias no gozan de reconocimiento jurídico o convencional y, por tanto, trazar la línea inferior entre ellas y el resto de los Estados no es fácil. La solución pasa por examinarlas en subsistemas regionales. Potencias medias son las que mantienen responsabilidades internacionales y ejercen funciones en un área determinada, geográfica o política, situación que les permite llevar a cabo una política exterior activa e independiente. Claro que en la presente etapa de las relaciones internacionales de ilusoria estabilidad hegemónica, los Estados Unidos consideran a estas potencias instrumentos de su poderío, delegándoles cuotas de poder y de intervención frente a los Estados disconformes, o como equilibradores de los subsistemas regionales, en particular frente a las «potencias comparables», esto es, la Federación Rusa y China.

Segundo, en el período de entreguerras se produjo el fortalecimiento de la posición internacional de España, con la adhesión al Pacto de la Sociedad de Naciones y su inclusión como miembro no permanente del Consejo ejecutivo de la Organización, por acuerdo de las grandes potencias. La presencia continuada en dicho órgano, así como la orientación que los dirigentes de la República otorgaron, posteriormente, a la política exterior permiten afirmar el papel de España como potencia media en el sistema europeo. En particular, por la existencia de un pensamiento común desde el que partía la acción exterior y la actividad de España y, por tanto, también la voluntad política subyacente para ejercer el poderío del Estado.

Tercero, en un contexto internacional de creciente inestabilidad, los dirigentes republicanos trataron de definir e implementar una política exterior orientada a la salvaguardia de la soberanía e integridad territorial, ante un posible conflicto bélico generalizado, y a la consecución de unos objetivos exteriores muy concretos, aunque con una carencia de medios que contribuyó a dificultar el logro efectivo de aquéllos.