

UNIVERSIDAD DE LA LAGUNA

**Análisis de la política exterior de los estados.
Su aplicación a las relaciones exteriores de España
durante el bienio republicano-socialista (1931-1933)**

Autor: Pérez Gil, Luis V.

Director: Eladio Arroyo Lara

Departamento de Derecho Internacional y Procesal

Conforme a lo dispuesto en el Real Decreto 778/1998, de 30 de abril, el día 26 de enero de 2001 se reunió en la Sala de Juntas de la Facultad de Derecho de la Universidad de La Laguna el Tribunal encargado de juzgar la lectura y defensa de la Tesis Doctoral presentada por el Doctorando D. LUIS V. 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)*», dirigida por el profesor Dr. D. Eladio Arroyo Lara, Catedrático de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales de la Universidad de La Laguna.

El Tribunal estaba compuesto por los siguientes miembros:

- Presidente: Dr. D. Manuel Medina Ortega, Catedrático de Relaciones Internacionales de la Universidad Complutense de Madrid.
- Secretaria: Dra. D^a. Carmen Sevilla González, Catedrática de Historia del Derecho de la Universidad de La Laguna.
- Vocal: Dr. D. Francisco Galván Fernández, Catedrático de Historia Contemporánea de la Universidad de La Laguna.
- Vocal: Dra. D^a. Rosario Huesa Vinaixa, Catedrática de Derecho Internacional Público de la Universidad de las Islas Baleares.
- Vocal: Dr. D. Juan Hernández Bravo de Laguna, Catedrático de Ciencia Política de la Universidad de La Laguna.

Mereció la calificación de SOBRESALIENTE CUM LAUDE por unanimidad.

En atención a los méritos de la Tesis Doctoral y al currículum investigador del Dr. D. LUIS V. PÉREZ GIL, a propuesta de la Comisión de Doctorado y por acuerdo de la Junta de Gobierno de la Universidad de 19 de marzo de 2002, el Rector de la Universidad de La Laguna concedió PREMIO EXTRAORDINARIO DE DOCTORADO el 11 de marzo de 2003.

A mis padres

«República y España. Para mí es lo mismo. La República es la expresión jurídica de mi Patria, y España es el nombre histórico de la República. Cuando yo hablo de la República, hablo de España. Cuando hablo como republicano, hablo como español, y mis sentimientos de español y mis ilusiones históricas y todas las emociones que yo he podido sentir, corriendo por los caminos españoles sembrados de ruinas, me han hecho republicano y de republicano que soy, quiero hacer una gran España.»

Manuel Azaña

Discurso pronunciado en Santander, 30 de septiembre de 1932

ÍNDICE GENERAL

ÍNDICE	XI
ABREVIATURAS	XIII
INTRODUCCIÓN	1
1. Objeto de la investigación	3
2. Estructura y método	10
3. Justificación del tema	14
4. Examen de la bibliografía	16
CAPÍTULO I: LA POLÍTICA EXTERIOR DE LOS ESTADOS	19
1. Concepto de política exterior. CONTENIDO	21
1.1. El concepto de política exterior	21
1.2. Los vínculos entre la política interior y exterior	30
1.3. Los elementos de la política exterior	35
1.3.1. Los fines de la política exterior	36
1.3.2. Los objetivos de la política exterior	39
1.3.3. Los medios de la política exterior	43
2. El interés nacional de los Estados. CONTENIDO	58
2.1. El concepto de interés nacional en la teoría y en la práctica	58
2.2. El debate acerca de la validez universal del término	65
3. La seguridad nacional. CONTENIDO	70
3.1. El concepto de seguridad nacional	70
3.1.1. El concepto en la teoría y en la práctica: problemática de su definición	71
3.1.2. Los elementos de la seguridad nacional	84
3.2. La formulación de la seguridad nacional	86
3.2.1. La política de defensa y la defensa nacional	87
3.2.2. Los órganos de la defensa	91
CAPÍTULO II: CONSIDERACIÓN DE ESPAÑA COMO POTENCIA MEDIA EN EL SISTEMA EUROPEO DE ESTADOS EN LOS AÑOS TREINTA	95
1. La noción de «potencia» en las relaciones internacionales. CONTENIDO ...	97
1.1. La noción de potencia y su definición	97
1.1.1. Los atributos: recursos económicos y militares	100
1.1.2. La voluntad política subyacente para ejercer como potencia	107
1.1.3. Intentos de clasificación jerárquica	109
1.2. La noción de potencia media: el concepto y el margen de actuación	113
2. España como potencia media en el sistema europeo de Estados. CONTENIDO	117
2.1. España como potencia media en el sistema europeo de Estados	117
2.2. España como potencia media en los años treinta: condicionamientos internos y externos	125

2.3. La situación militar y la política de defensa nacional de la República: las Fuerzas Armadas en 1931	131
2.3.1. La reforma y reorganización de las Fuerzas Armadas	134
2.3.2. Hacia una política de defensa nacional de la República	146
CAPÍTULO III: LA CONCEPCIÓN DE LA POLÍTICA EXTERIOR DE LOS DIRIGENTES DE LA SEGUNDA REPÚBLICA	161
1. La concepción de la política exterior de los miembros del Gobierno de la República. CONTENIDO	163
1.1. El Presidente del Gobierno republicano-socialista	165
1.2. El Delegado de España en la Sociedad de Naciones	179
1.3. La concepción de la política exterior del PSOE durante su participación en el Gobierno republicano-socialista	186
2. La concepción de la política exterior de los partidos no afines al Go- bierno. CONTENIDO	191
2.1. Los partidos de derechas: la Derecha Liberal Republicana; el Partido Radi- cal; la Confederación Española de Derechas Autónomas	191
2.2. Los partidos de extrema derecha: los partidos monárquicos y las organiza- ciones parafascistas	200
2.3. El Partido Comunista de España	205
3. Los objetivos de la política exterior del bienio republicano-socialista. CONTENIDO	210
3.1. Los fines y objetivos de la política exterior del bienio republicano- socialista	210
CAPÍTULO IV: LOS PRIMEROS PASOS DE LA POLÍTICA EXTERIOR DE LA REPÚBLICA	217
1. El reconocimiento del nuevo régimen. CONTENIDO	219
1.1. El reconocimiento de gobiernos en Derecho internacional	220
1.1.1. El concepto	221
1.1.2. Reconocimiento <i>de facto</i> y <i>de iure</i> ; expreso e implícito y doctrinas al respecto	223
1.2. La instauración del Gobierno Provisional: los Decretos de 14 de abril de 1931 y las primeras actuaciones del Gobierno Provisional	227
1.3. El reconocimiento internacional del nuevo régimen	234
2. Los primeros pasos en la acción exterior. CONTENIDO	240
2.1. Los Ministros de Estado del bienio republicano-socialista	240
2.2. La reforma del Ministerio de Estado y del Cuerpo Diplomático	246
2.2.1. Los nombramientos más significativos	246
2.2.2. La Delegación de España en la Sociedad de Naciones	255
2.3. La presentación de la República en la escena internacional: la participación en el Consejo y la Asamblea de la Sociedad de Naciones de 1931	258
3. La Constitución española de diciembre de 1931. Los objetivos constitu- cionales y las competencias en la política exterior. CONTENIDO	264
3.1. Las Cortes Constituyentes de 1931	264
3.2. Los preceptos internacionales de la Constitución: los principios constitucionales	270

3.2.1. Los órganos de las relaciones internacionales: el Presidente de la República; el Gobierno; las Cortes	274
3.2.2. La celebración y denuncia de los tratados	279
3.2.3. Los tratados secretos	285
3.3. Especial referencia al artículo 6: la renuncia a la guerra como instrumento de política nacional	287
CAPÍTULO V: LA POLÍTICA EXTERIOR DEL BIENIO REPUBLICANO-SOCIALISTA. LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL	299
1. Ingreso de España en la Sociedad de Naciones y amagos de retirada.	
CONTENIDO	301
1.1. La Sociedad de Naciones: nacimiento y naturaleza jurídica	301
1.1.1. Los dos fines fundamentales de la Sociedad	305
1.1.2. El papel de la Sociedad de Naciones en el período de entreguerras	308
1.2. La adhesión de España a la Sociedad de Naciones	310
1.2.1. La Comisión de estudio y el ingreso de España	314
1.2.2. La condición de miembro del Consejo	316
1.3. El primer decenio de España en la Sociedad de Naciones. Amagos de retirada	321
1.3.1. Los objetivos de política exterior durante el período del régimen de Primo de Rivera	322
1.3.2. La influencia del ingreso de Alemania en la condición de España como miembro del Consejo	325
2. La actuación de España en la Sociedad de Naciones durante el bienio republicano-socialista. CONTENIDO	330
2.1. La actuación de España en la Sociedad de Naciones de 1931 a 1933: el contexto internacional de crisis política y de depresión económica	330
2.2. El primer reto al sistema de seguridad colectiva: el desarrollo del conflicto de Manchuria en la Organización internacional	334
2.3. La Conferencia para la Limitación y Reducción de los Armamentos	350
2.3.1. La Comisión preparatoria del Ministerio de Estado y las bases para la actuación de la Delegación española	354
2.3.2. La inauguración de la Conferencia de Desarme: las posiciones de las grandes potencias	358
2.3.3. Las posiciones irreconciliables: igualdad de derechos y mantenimiento del <i>statu quo</i>	368
2.4. La intervención española en los conflictos hispanoamericanos: la primacía del marco societario	377
2.4.1. La guerra del Chaco: el papel de la Sociedad de Naciones y la hegemonía americana en la región	379
2.4.2. El conflicto de Leticia y la ausencia de intereses relevantes de las grandes potencias	385
2.5. La Conferencia Económica Mundial y la renovación de la Secretaría de la Sociedad de Naciones	389
CAPÍTULO VI: LA POLÍTICA EXTERIOR DEL BIENIO REPUBLICANO-SOCIALISTA. LAS RELACIONES BILATERALES	397
1. Las relaciones con los Estados vecinos. CONTENIDO	399
1.1. Las relaciones con Francia	401

1.1.1. La intensificación de las relaciones de las dos Repúblicas	404
1.1.2. Intentos de vinculación de España al sistema de seguridad francés: la visita de Herriot	410
1.1.3. Las difíciles relaciones comerciales	420
1.2. Las relaciones con Portugal: la noción del «peligro español» y el «iberismo»	425
1.2.1. La diferente perspectiva de Madrid y Lisboa sobre las relaciones peninsulares	428
1.2.2. El problema de los emigrados políticos	435
1.3. Las relaciones con Italia	439
1.3.1. Los antecedentes: Primo de Rivera, Mussolini y las relaciones entre dos estructuras totalitarias del Mediterráneo	440
1.3.2. España como factor relevante en la política exterior y de seguridad de Italia	444
1.3.3. El advenimiento de la República española	446
1.3.4. Los intentos de establecimiento de un renovado directorio europeo: el denominado «Pacto a Cuatro»	453
2. Las relaciones con las potencias europeas. CONTENIDO	460
2.1. Las relaciones con Gran Bretaña: los intereses británicos en España	461
2.2. Las relaciones con Alemania: la tradicional cordialidad hispano-alemana ..	469
2.2.1. Momentos claves en las relaciones bilaterales: 14 de abril de 1931 y 30 de enero de 1933	472
2.2.2. Las relaciones económicas y culturales	479
2.3. Las relaciones con la Unión Soviética	482
2.3.1. La persistente cuestión del reconocimiento y el establecimiento de relaciones diplomáticas	485
3. Las relaciones con los Estados de Hispanoamérica. CONTENIDO	492
3.1. Antecedentes: de la independencia a las relaciones bilaterales	492
3.1.1. «Hispanoamérica» e «Iberoamérica»	493
3.1.2. Las relaciones hispanoamericanas en el primer tercio del siglo XX	496
3.2. Las relaciones hispanoamericanas durante el bienio republicano-socialista	500
3.2.1. Los Estados Unidos como poder hegemónico condicionante en las relaciones hispanoamericanas	500
3.2.2. La política hispanoamericana del Gobierno republicano-socialista	504
3.2.3. Las relaciones económicas y culturales	511
CONCLUSIONES	519
BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES	529

ABREVIATURAS

<i>ADI</i>	<i>Anuario de Derecho Internacional</i>
<i>Afers</i>	<i>Revista CIDOB d'Afers Internacionals</i>
<i>AGM</i>	Academia General Militar
<i>AHLADI</i>	<i>Anuario del Instituto Hispano-Luso-Americano de Derecho Internacional</i>
<i>AJIL</i>	<i>American Journal of International Law</i>
<i>AM</i>	<i>Aussenministerium</i> (Alemania)
<i>AMAE</i>	Archivo del Ministerio de Asuntos Exteriores (España)
<i>Anales</i>	<i>Anales de la Facultad de Derecho de la Universidad de La Laguna</i>
<i>AP</i>	<i>Adelphi Papers</i>
<i>APSR</i>	<i>American Political Science Review</i>
<i>AQR</i>	<i>American Quaterly Review</i>
<i>Art./s</i>	Artículo/s
<i>BILE</i>	<i>Boletín de la Institución Libre de Enseñanza</i>
<i>BOC</i>	<i>Boletín Oficial de las Cortes</i>
<i>BOE</i>	<i>Boletín Oficial del Estado</i>
<i>CEDA</i>	Confederación Española de Derechas Autónomas
<i>CI</i>	<i>Comunità Internazionale</i>
<i>CIH</i>	<i>Cuadernos de Investigación Histórica</i>
<i>Colec.</i>	Colección/colecciones
<i>Coord.</i>	Coordinador
<i>CR</i>	<i>Cuadernos Republicanos</i>
<i>CH</i>	<i>Cuadernos Hispanoamericanos</i>
<i>CHC</i>	<i>Cuadernos de Historia Contemporánea</i>
<i>CHMC</i>	<i>Cuadernos de Historia Moderna y Contemporánea</i>
<i>DA</i>	<i>Documentación Administrativa</i>
<i>DE</i>	<i>Desarrollo Económico</i>
<i>Desarme</i>	<i>Desarme. Revista Periódica de las Naciones Unidas</i>
<i>Dir.</i>	Director/dirigido/a
<i>DLR</i>	Derecha Liberal Republicana
<i>DSC</i>	<i>Diario de Sesiones de las Cortes/del Congreso</i> (según etapas)
<i>EA</i>	<i>Estudios Africanos</i>
<i>Ed.</i>	Edición/editor/editorial
<i>EHS</i>	<i>Estudios de Historia Social</i>
<i>EI</i>	<i>Etudes Internationales</i>
<i>EInt</i>	<i>Estudios Internacionales</i>
<i>EMA</i>	Estado Mayor de la Armada
<i>EME</i>	Estado Mayor del Ejército
<i>FA</i>	<i>Foreign Affairs</i>
<i>FE</i>	Falange Española
<i>FI</i>	<i>Foro Internacional</i>
<i>FO</i>	<i>Foreign Office</i>
<i>GdM</i>	<i>Gaceta de Madrid</i>
<i>GJ</i>	<i>Geographical Journal</i>
<i>HC</i>	<i>Historia Contemporánea</i>

<i>Hisp.</i>	<i>Hispania-Revista Española de Historia</i>
<i>HV</i>	<i>Historia y Vida</i>
<i>IA</i>	<i>International Affairs</i>
<i>IC</i>	Internacional Comunista
<i>IDH</i>	Índice de Desarrollo Humano
<i>IO</i>	<i>International Organization</i>
<i>IOS</i>	Internacional Socialista Obrera
<i>IR</i>	<i>International Relations</i>
<i>IS</i>	<i>International Security</i>
<i>ISQ</i>	<i>International Security Quaterly</i>
<i>JCR</i>	<i>Journal of Conflict Resolution</i>
<i>JONS</i>	Juntas de Ofensiva Nacional Sindicalistas
<i>JOSdN</i>	<i>Journal Officiel de la Société des Nations</i>
<i>JPR</i>	<i>Journal of Peace Research</i>
<i>MAE</i>	<i>Ministère des Affaires étrangères</i> (Francia)
<i>MdAE</i>	<i>Ministero degli Affari Esteri</i> (Italia)
<i>ME</i>	Ministerio de Estado
<i>MNE</i>	<i>Ministerio dos Negócios Estrangeiros</i> (Portugal)
<i>MR</i>	<i>Military Review</i>
<i>NI</i>	<i>National Interest</i>
<i>NSDAP</i>	Partido Nacional Socialista Obrero Alemán (Partido Nazi)
<i>OIT</i>	Organización Internacional del Trabajo
<i>ONU</i>	Organización de las Naciones Unidas
<i>Pacto BK</i>	Pacto Briand Kellogg o Tratado General de Renuncia a la Guerra de 27 de agosto de 1928
<i>PCE</i>	Partido Comunista de España
<i>PCUS</i>	Partido Comunista de la Unión Soviética
<i>PE</i>	<i>Política Exterior</i>
<i>PI</i>	<i>Política Internacional</i>
<i>PNB</i>	Producto Nacional Bruto
<i>PSOE</i>	Partido Socialista Obrero Español
<i>PSQ</i>	<i>Political Science Quaterly</i>
<i>RAP</i>	<i>Revista de Administración Pública</i>
<i>RC</i>	<i>Revista Comercial</i>
<i>R.D.</i>	Real Decreto
<i>RDP</i>	<i>Revista de Derecho Público</i>
<i>RDP (UNED)</i>	<i>Revista de Derecho Político de la UNED</i>
<i>Rec.</i>	<i>Recueil de la Court Permanent de Justice International/Court International de Justice</i>
<i>Rec. des Cours</i>	<i>Recueil des Cours de l'Académie de Droit international</i>
<i>RED</i>	<i>Revista Española de Defensa</i>
<i>REDC</i>	<i>Revista Española de Derecho Constitucional</i>
<i>REDI</i>	<i>Revista Española de Derecho Internacional</i>
<i>REDM</i>	<i>Revista Española de Derecho Militar</i>
<i>REI</i>	<i>Revista de Estudios Internacionales</i>
<i>REP</i>	<i>Revista de Estudios Políticos</i>
<i>RGDIP</i>	<i>Revue Générale de Droit International Public</i>
<i>RGM</i>	<i>Revista General de Marina</i>
<i>RHN</i>	<i>Revista de Historia Naval</i>

<i>RIE</i>	<i>Revista de Instituciones Europeas</i>
<i>RIS</i>	<i>Revue de l'Institut de Sociologie</i>
<i>RO</i>	<i>Revista de Occidente</i>
R.O.	Real Orden
<i>RPI</i>	<i>Revista de Política Internacional</i>
<i>RSP</i>	<i>Revue de Science Politique</i>
<i>RUE</i>	<i>Revista Universitaria Europea</i>
<i>SD</i>	<i>Security Dialogue</i>
SdN	Sociedad de Naciones
SIPRI	Instituto Internacional de Investigación sobre la Paz de Estocolmo
<i>StD</i>	<i>Studia Diplomatica</i>
TGC	Tribunal de Garantías Constitucionales
TIJ	Tribunal Internacional de Justicia
<i>TP</i>	<i>Tiempo de Paz</i>
TPJI	Tribunal Permanente de Justicia Internacional
Trad.	Traducción/traductor
<i>WA</i>	<i>World Affairs</i>
<i>WP</i>	<i>World Politics</i>
<i>WPJ</i>	<i>World Policy Journal</i>

INTRODUCCIÓN

CONTENIDO: 1. Objeto de la investigación; 2. Estructura y método; 3. Justificación del tema; 4. Examen bibliográfico.

1. Objeto de la tesis doctoral

La presente tesis doctoral se ocupa del análisis de la política exterior de los Estados pues, aunque no desconocemos que otros actores de las relaciones internacionales, en particular las Organizaciones Internacionales, desarrollan una importante faceta de interacción en el sistema internacional a través de su acción exterior, consideramos y manifestaremos por qué la política exterior es propia de los Estados como actores privilegiados de las relaciones internacionales y sujetos originarios del Derecho internacional. Como debatiremos, son los fines de la política exterior los que hacen que ésta tenga una consideración eminentemente estatal como «política».

Si bien es cierto que el proceso de organización internacional ha alcanzado a fines del siglo XX un desarrollo extraordinario, en gran parte resultado del creciente proceso de interdependencia entre las unidades estatales del sistema internacional, esto no empece para que la comunidad política organizada por excelencia, el Estado, continúe en una posición preponderante como actor de las relaciones internacionales. Este es uno de los postulados básicos del realismo político, en particular de MORGENTHAU y ARON¹, y los neorrealistas siguen considerando al Estado el actor por antonomasia de la sociedad internacional². A pesar de las críticas revisionistas de los teóricos de la dependencia y los transnacionalistas al paradigma tradicional, en este punto concreto todos terminan por reconocer que, aun en la presente etapa, los Estados continúan ejerciendo un papel privilegiado respecto de los otros actores — Organizaciones Internacionales, sociedades multinacionales, Organizaciones no gubernamentales, otros movimientos sociales y políticos e, incluso, el individuo—. Así, por ejemplo KEOHANE y NYE consideran un error relegar al Estado a un segundo orden o pretender que sea sustituido totalmente por otros actores no estatales³:

«Contemplar nuestra época como aquella en la que el Estado territorial, dominante durante cuatro siglos en el mundo político desde el final de la época feudal [...] ha sido desalojado por actores no territoriales, como las corporaciones multinacionales, los movimientos sociales y las organizaciones internacionales [...] cambiar el realismo por un punto de vista igualmente simple —por ejemplo, que la fuerza militar es algo obsoleto y la interdependencia económica beneficiosa—, lo con-

¹ MORGENTHAU: *La lucha por el poder y por la paz*. Ed. Sudamericana. Buenos Aires, 1963 (trad. de *Politics among Nations: The Struggle for Power and Peace*. A. Knopf. Nueva York, 1948); ARON: *Paz y guerra entre las naciones* (2 vols.). Alianza Editorial. Madrid, 1985 (trad. de *Paix et guerre entre les nations*. Calmann-Lévy. París, 1984; 1ª ed., París, 1962). Sobre la relevancia de la obra de MORGENTHAU en la ciencia de las relaciones internacionales, vid. BARBÉ: *La obra y el pensamiento de Hans J. Morgenthau*. Universidad Complutense de Madrid, 1986 (tesis doctoral parcialmente inédita); «Estudio preliminar», en MORGENTHAU: *Escritos sobre política internacional*. Tecnos. Madrid, 1990, pp. XIX-LV; y «Poder y verdad en la era nuclear», *PE* núm. 74, 2000, pp. 177-182; para la obra de ARON, GAGO GUERRERO: *La concepción de la política internacional en Raymond Aron*. Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid. Madrid, 1992.

² GILPIN: *War and Change in World Politics*. Cambridge University Press. Nueva York, 1981; KRASNER: *Defending the national interest: Raw materials, investments and U.S. Foreign Policies*. Princeton University Press. Princeton, 1978; WALTZ: *Teoría de la política internacional*. Grupo Editor Latinoamericano. Buenos Aires, 1988 (trad. de *Theory of International Relations*. Addison-Wesley Publishing. Massachusetts, 1979); y los desarrollos de BUZAN ET ALL.: *The logic of anarchy. Neorealism to structural realism*. Columbia University Press. Nueva York, 1993; MANDELBAUM: *The fate of Nations: The search of national security in the 19th and 20th Centuries*. Cambridge University Press. Cambridge, 1988; POSEN: *The sources of military doctrines*. Cornell University Press. Ithaca, 1984.

³ *Transnational Relations and World Politics: An introduction*. Harvard University Press. Cambridge (Mass.), 1972, pp. 3 y 5.

denamos como puntos de vista igualmente equivocados.»

Como dice WALLERSTEIN, «en el sistema moderno actual, la fuerza de gravitación más poderosa es el Estado-nación»⁴. Por tanto, frente a las tesis que proclaman la situación de crisis irreversible del Estado⁵, FERNANDOIS recuerda que «allí donde se manifiesta de manera más clara no conduce a la formación de entidades supranacionales, sino que a una fragmentación seguida por la reformulación del antiguo Estado nacional en un nuevo contexto, como parte del antiguo. Las fórmulas de cooperación internacional suponen generalmente la ausencia de crisis paralizadora de las sociedades y Estados nacionales respectivos, como en el caso de la Unión Europea»⁶.

Por tanto, asumimos el paradigma estatocéntrico en nuestro enfoque de la materia porque es lo que representa la realidad de las cosas y, como dice WALTZ, «lo que uno ve cuando observa el mundo depende de la propia perspectiva, que da calor al significado de los conceptos»⁷; o como señala ROSTOW, «el deber del autor no es buscar o pretender haber logrado un nivel absoluto de objetividad [que, por otra parte, no existe]; su deber consiste en poner bien en claro cuáles son sus normas de juicio»⁸. De modo que nuestro marco teórico de referencia se encuentra en el realismo político y esto justifica la acotación «análisis de la política exterior de los Estados».

Así nos ocupamos, en primer lugar, del concepto de política exterior, para poner de manifiesto, desde ahora, las dificultades teóricas de tal empresa, que constituye uno de los temas centrales de la ciencia de las relaciones internacionales, tanto desde un punto de vista práctico como del análisis teórico. Para ello trataremos de responder a las cuestiones de por qué los Estados actúan en el sistema internacional de una u otra forma y qué factores inciden como condicionantes de esta actuación. Claro que frente a pretensiones y deseos excesivamente ambiciosos en la disciplina, GILPIN realiza la siguiente advertencia: «siendo honestos uno debe preguntarse si los estudiosos de las relaciones internacionales del siglo XX saben algo que Tucídides y sus contemporáneos no supieran sobre el comportamiento de los Estados en el siglo V a. C.»⁹.

Sin embargo, desde el punto de vista científico, resulta totalmente necesario aportar una definición de lo que entendemos por política exterior. Así que procederemos a desagregar el concepto en sus partes componentes y a analizarlas por separado: los fines, los objetivos y los medios; para detenernos especialmente en los vínculos entre la política interior y exterior del Estado, con referencia a las concepciones que proponen la existencia de interacciones entre ambas, agrupadas en torno a las teorías del *linkage*, es decir, las cadenas de unión entre actividades internas y externas, propias de los teóricos neorrealistas y de los estructuralistas sistémicos.

Claro que el concepto de «política» se encuentra, desde el realismo político, estrechamente vinculado con el de poder. Como dice MORGENTHAU, «la directiva principal que ayuda al

⁴ *Geopolitic and geoculture. Essays on the changing world system*. Cambridge University Press. Cambridge, 1992, p. 189.

⁵ Así, por ejemplo, DEUTSCH: *Las naciones en crisis*. Fondo de Cultura Económica. México, 1981 (trad. de *Tides among nations*. The Free Press. Nueva York, 1979). Una exposición de los tres paradigmas de las relaciones internacionales, en ARROYO LARA: *Proyecto docente e investigador para acceso a cátedra* (2 vols.). Universidad de La Laguna, 1993 (inédito), vol. I (*Proyecto docente*), pp. 133-197.

⁶ «El mundo de los grandes cambios», *El retorno del Fénix. Ensayos sobre Europa Central* (Lira Alcaya ed.). Universidad de Santiago de Chile. Santiago de Chile, 1998, pp. 17-33, p. 27.

⁷ *Teoría de la política internacional*, op. cit., p. 214.

⁸ *Los Estados Unidos en la palestra mundial*. Tecnos. Madrid, 1962 (trad. de *The United States in the World Arena*. MIT. Massachusetts, 1960), p. 25.

⁹ *War and Change in World Politics*, op. cit., p. 227.

realismo político a encontrar su ruta a través del horizonte de la política internacional es el concepto de interés definido en función del poder»¹⁰. Esto ha sido así a lo largo de la historia y creemos que en el momento actual el poder continúa siendo el factor decisivo por el que se mueven los actores del sistema internacional; al fin y al cabo, «lo que importa en una sociedad de naciones soberanas es dónde reside el poder»¹¹.

El término poder adquiere diversos significados y se concibe de diferentes modos. Para algunos es el mejor reflejo de un conjunto de atributos o facultades; para otros es un proceso de influencia. Incluso hay quien lo ve como una capacidad de control para gobernar recursos, el comportamiento de otros actores, acontecimientos o los resultados de la interacción, sea de cooperación o de conflicto. Algunos valoran el poder como la capacidad de reducir la incertidumbre en el sistema internacional. Para otros se trata de un fin en sí mismo. Por último están los que consideran que el poder es primariamente un fenómeno psicológico, así MORGENTHAU dice que «puede consistir en cualquier cosa que establezca y mantenga el control del hombre sobre el hombre. El poder cubre todas las relaciones sociales que sirven a tal fin: desde la violencia física hasta los lazos psicológicos más sutiles por los que una mente humana controla a otras»¹². En todo caso, esta lista podría ampliarse bastante¹³.

Por tanto, aún teniendo en cuenta el proceso de organización internacional y la existencia de otros actores de las relaciones internacionales¹⁴, la afirmación anterior mantiene toda su vigencia por cuanto unos y otros alimentan una pugna continua por acceder a mayores cuotas de poder, o si se quiere, a un mayor grado de influencia en el sistema internacional. Aunque de esta cuestión nos ocuparemos en los Capítulos I y II, RUSSETT y STARR expresan que «en una era de creciente interdependencia, poder puede significar simplemente la facultad y la vulnerabilidad de otros actores, en otros términos, afectar al menú de otros, incluso si se trata de pequeños y relativamente frágiles actores»¹⁵. Como dice HUNTINGTON: «si el poder y la primacía no importaran, los politólogos tendrían que buscar otro trabajo»¹⁶.

En este punto queda claro que la delimitación de la noción de potencia en las relaciones internacionales adquiere carácter prioritario en esta investigación. En particular porque no todo Estado o Nación constituye una potencia en el sentido señalado; el rango en la jerarquía internacional depende de un conjunto de factores materiales e inmateriales y de una correcta relación entre los mismos. El fenómeno es complejo en sí mismo porque el poder siempre es relativo, se determina en función de otros, de ahí los intentos de clasificación jerárquica. De todos modos, como dice WALTZ, siempre hay acuerdo en quiénes son los grandes poderes de un período determinado¹⁷. Como recordó FERMANDOIS recientemente: «la cooperación regional y la sociedad internacional se encuentran lejos de reemplazar, si es que lo puedan alguna vez, el

¹⁰ *La lucha por el poder y por la paz*, op. cit., p. 16.

¹¹ *Ibid.*, p. 588.

¹² *Ibid.*, p. 21.

¹³ Sobre esta problemática, BALDWIN: *Paradox of power*. Blackwell. Oxford, 1989; DEUTSCH: *El análisis de las relaciones internacionales*. Ed. Gernika (3ª ed.). México, D.F., 1994 (trad. de *The Analysis of International Relations*. Prentice-Hall. Englewood Cliffs (N.J.), 1988), pp. 29-70; RUSSETT y STARR: *World Politics. The Menu for Choice*. Freeman and Co. (5ª ed.). Nueva York, 1996 (1ª ed., 1981), pp. 115-137; WARD y HOUSE: «A theory of the behavioral power of nations», *JCR* núm. 32, 1988, pp. 3-36.

¹⁴ La relevancia de este cambio quedó reflejada en las Jornadas de Estudios Internacionales organizadas por el Instituto de Estudios Avanzados de la Universidad de Santiago de Chile, en octubre de 1998, con la participación de académicos americanos, asiáticos y europeos. Las conclusiones en la obra colectiva *Actores no estatales de las relaciones internacionales*. Actas de las Primeras Jornadas de Estudios Internacionales. Instituto de Estudios Avanzados. Santiago de Chile, 1998.

¹⁵ *World Politics. The Menu for Choice*, op. cit., pp. 116-117.

¹⁶ «Why international primacy matters», *IS* núm. 4, 1993, pp. 68-83, en concreto p. 69.

¹⁷ *Teoría de la política internacional*, op. cit., p. 194.

papel de las grandes potencias como ordenadoras del sistema internacional. Todavía son las grandes potencias las que poseen los recursos, la capacidad de convocatoria y el liderazgo para desarrollar un activismo internacional en torno al cual se produzca la cooperación internacional [o el conflicto]»¹⁸.

Con este planteamiento de partida, el análisis de la política exterior de los Estados quedaría incompleto sin el estudio de las nociones centrales de «interés nacional» y «seguridad nacional».

El primer término tiene un origen paralelo al Estado y, desde un punto de vista teórico, se puede decir incluso que lo precedió en las obras de MAQUIAVELO y de los teóricos clásicos de la razón de Estado. En la teoría de las relaciones internacionales, es la doctrina realista la que ha otorgado primacía al interés nacional en el análisis y formulación de la política exterior. En un mundo anárquico de todos contra todos, donde cada Estado persigue sus propios intereses y objetivos, éstos adquieren una referencia concreta en la definición del interés nacional.

Por su parte, la conceptualización de la seguridad nacional no resulta tarea sencilla, pues la noción misma de «seguridad» plantea bastantes dificultades. En un sistema cuyo principio ordenador se basa en la absoluta igualdad de las partes que lo componen, cada una de ellas debe velar por la propia seguridad, protección y supervivencia—la institución de la «autotutela» para los iusinternacionalistas—. De modo que corresponde al Estado el papel de proporcionar seguridad a una sociedad y, mientras esta singular comunidad política continúe como ejecutante fundamental de las relaciones internacionales, esto será así. Sin embargo, aun cuando se trata de una idea central en la teoría de las relaciones internacionales, la complejidad de la misma deviene porque no hay, ni de lejos, un consenso acerca de su definición y, paralelamente, porque se ha empleado y se emplea como justificación y legitimación de políticas nacionales concretas.

De manera que el estudio de estos temas se ha planteado desde una disquisición contradictoria de las proposiciones del realismo político y otros enfoques, en particular el transnacionalista o interdependiente.

Este marco teórico se desarrolla para su aplicación a un período histórico determinado de las relaciones exteriores de España, pues nos hemos propuesto exponer y comparar la concepción y evolución de la política exterior durante el denominado «bienio republicano-socialista» de la Segunda República, es decir, de abril de 1931 a septiembre de 1933. El análisis comienza con la consideración de España como potencia media en el sistema europeo de la década de 1930. Esta tesis no suscita el consenso en 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 adecuado que sí lo proporciona la teoría de las relaciones internacionales pues, como hemos dicho, constituye uno de sus temas centrales. Por tanto, después de ocuparnos de la noción de potencia y de sus características, en particular la voluntad política subyacente de las elites políticas e intelectuales para ejercer como tal, y de los intentos de clasificación, afirmamos 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 otros¹⁹, 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 influen-

¹⁸ «El mundo de los grandes cambios», op. cit., p. 30.

¹⁹ *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). La referencia al caso concreto de España, en MADARIAGA: *Memorias (1921-1936). Amanecer sin mediodía*. Espasa-Calpe. Barcelona, 1974, p. 606; MORGENTHAU: *La lucha por el poder y por la paz*, op. cit., p. 44.

cia en el sistema internacional o, más bien, objeto del juego de las grandes potencias — *players* en la terminología anglosajona—. De modo que concluimos con la afirmación de la posición de España como potencia media en el sistema europeo de entreguerras. Como aseguró MADARIAGA²⁰:

«Con el advenimiento de la República se le abre a España una era de expansión en el mundo de las naciones. En Europa, donde era mero satélite del “sirio” político que constituían Francia e Inglaterra se abre la posibilidad de seguir su propia política, contando con la simpatía de las naciones ni grandes ni pequeñas. [...] en América, España logra con la República su máxima popularidad. En la Sociedad de las Naciones ha reparado el disparate cometido por Primo de Rivera retirándose de ella, y restaurado en condiciones honorables su derecho a reelección indefinida del Consejo.»

Para continuar, resulta imprescindible conocer la concepción de la política exterior de los nuevos dirigentes de la República, proclamada el 14 de abril de 1931. A pesar de la vigencia de los principios de continuidad y estabilidad, el cambio de régimen político y posterior organización constitucional y territorial del Estado tuvieron una influencia importante en la política exterior. Las concepciones de las relaciones internacionales y de la política exterior de los Partidos integrantes del Pacto de San Sebastián —republicanos de derechas, de izquierda, radicales y socialistas— se plasmaron en mayor o menor medida en la Constitución de 9 de diciembre de 1931, que, como ha dicho entre otros REMIRO BROTONS, es el texto más avanzado en la historia constitucional española por las soluciones aportadas a los problemas internacionales, propia del espíritu idealista, pacifista y societario de los dirigentes republicanos. También nos detenemos en los programas de las agrupaciones políticas no afines al gobierno, es decir, partidos de derechas, de extrema derecha, monárquicos y parafascistas y el minúsculo, pero influyente por consideraciones exógenas, Partido Comunista de España —en adelante PCE—. De modo que el conjunto de los distintos enfoques y concepciones internacionales se encuentra recogido en la definición de los fines y objetivos de la política exterior del bienio republicano-socialista.

Así podremos aseverar si el Gobierno Provisional, primero, y los sucesivos Gobiernos de coalición republicano-socialista, desde octubre de 1931 a septiembre de 1933, estuvieron en condiciones de desarrollar una política exterior digna de tal nombre.

Desde una perspectiva cronológica se pueden delimitar tres fases en la política exterior del bienio republicano-socialista.

1) Abril de 1931 a febrero-marzo de 1932, en la que los principales asuntos internacionales que se plantearon fueron el reconocimiento del nuevo régimen, tanto por parte de las grandes potencias como en el ámbito de la primera estructura organizada de pretendido carácter universal, la Sociedad de Naciones —en adelante SdN—; la aprobación de la Constitución de diciembre de 1931 con sus trascendentes declaraciones de principios y regulación constitucional de las relaciones exteriores; el diseño y puesta en marcha de una política exterior republicana, que tuvo como consecuencia un renovado protagonismo en la Organización internacional.

2) De marzo de 1932 a octubre-noviembre del mismo año, caracterizada por las tensas relaciones bilaterales con Francia; el protagonismo en la Sociedad de Naciones, donde organizó el denominado «Grupo de los Ocho»; y también por los primeros reveses internacionales: el desarrollo del conflicto de Manchuria y de la Conferencia de Desarme, inaugurada en febrero de 1932.

3) De noviembre de 1932 a septiembre-octubre de 1933, período en el que se percibe la

²⁰ *Españoles de mi tiempo*. Ed. Planeta (2ª ed.). Barcelona, 1974, pp. 303-304.

gravedad de la crisis europea por parte de los dirigentes de la política exterior: Azaña, Zulueta, de los Ríos y Madariaga, con un discernimiento de los peligros que podían derivarse para España del inicio de un período de permanente conflictividad internacional. De modo que esta etapa se caracteriza por una mayor cautela por parte de los representantes ante las grandes potencias y en la SdN, que se ven sometidos a estrictas instrucciones del Gobierno; y por la búsqueda de posiciones intermedias entre las grandes potencias, sobre todo de Francia y Alemania, orientada a la neutralidad.

Los primeros pasos de la acción exterior de la República resultan fundamentales para comprender el desarrollo posterior de las relaciones exteriores durante el bienio republicano-socialista y aun hasta el estallido de la Guerra Civil. Particular relevancia adquiere el tema del reconocimiento de gobiernos y regímenes políticos surgidos de la ruptura del orden constitucional anterior. Como ha puesto de manifiesto la doctrina iusinternacionalista no es preciso que dicho cambio sea violento o requiera el uso de la fuerza, de modo que la expresión «revolucionario» aplicada a tales cambios que ha tenido acogida en esa doctrina²¹, responde mejor a la realidad del fenómeno, de aplicación singular al cambio político acaecido en 1931. De hecho, en su primer Decreto, el Gobierno Provisional expuso el fundamento de sus poderes: «el Gobierno de la República ha tomado el poder sin tramitación y sin resistencia ni oposición protocolaria alguna; es el pueblo quien le ha elevado a la posición en que se halla, y es él quien en toda España le rinde acatamiento e inviste de autoridad»²². Mediante un segundo Decreto de 14 de abril de 1931 el Gobierno Provisional se proclamó con «carácter transitorio de órgano supremo, mediante el cual ha de ejercer las funciones soberanas del Estado, acepta la alta y delicada misión de establecerse como Gobierno de plenos poderes», con el compromiso expreso de la convocatoria de elecciones a Cortes Constituyentes por sufragio universal, directo y secreto, ante las cuales en su condición de Órgano supremo y directo de la voluntad nacional sometería su actuación individual y colegiada²³.

En lo exterior, el primer objetivo del Gobierno Provisional fue obtener el reconocimiento internacional del nuevo régimen, en especial de las grandes potencias europeas, de los Estados vecinos y de aquellos con los que se desarrollaban relaciones más intensas. El planteamiento de la cuestión a la luz del Derecho internacional y de la doctrina de la época ocupa un lugar prioritario.

En segundo lugar, la presentación del nuevo régimen en la única Organización con fines políticos con pretensiones de universalidad, la SdN, persiguió este objetivo inicial: la búsqueda del pronto reconocimiento que, en la idea de los nuevos dirigentes, contribuiría a la consolidación interna y a la mejora de la posición internacional de la República. Desde estos momentos el protagonismo de Azaña, Presidente del Gobierno desde octubre de 1931 a septiembre de 1933, y de Madariaga como Delegado permanente en la SdN, representó una influencia cardinal y privilegiada en la concepción y desarrollo de la política exterior. La actuación de los Ministros de Estado del período 1931-1933, así como los relevos en el personal diplomático y las reformas del Ministerio de Estado —en adelante ME— y del Servicio Exterior demuestran la voluntad de los dirigentes republicanos de romper con la dinámica política y administrativa del régimen monárquico e imprimir un nuevo carácter a las relaciones exteriores, para afirmar el papel de España como potencia media en el sistema europeo.

Como señalamos antes, esta voluntad de cambio en la conducción de los asuntos internacionales, conforme a los postulados republicanos de orden y democracia, se plasmó en la Constitución de 9 de diciembre de 1931, texto que, en opinión de científicos políticos y juris-

²¹ Esta cuestión la precisamos en el primer apartado del Capítulo IV.

²² *GdM* de 15 de abril de 1931.

²³ *Ibidem*.

tas, destaca como una de las obras más acabadas del constitucionalismo contemporáneo²⁴. En particular, la regulación de las competencias internacionales mereció ya en su momento los mayores elogios y es indudable su influencia en los textos constitucionales de la segunda posguerra mundial. En consecuencia nos ocupamos de estudiar los principios constitucionales, los órganos de las relaciones internacionales, sus competencias, potestades y funciones, y las relaciones entre ellos, la concertación y denuncia de los tratados, la regulación específica acerca de la condición de miembro de la SdN, los tratados secretos y, singularmente, la renuncia constitucional a la guerra como instrumento de política nacional, que no era sino la incorporación a la Constitución del Tratado General de Renuncia a la Guerra de 27 de agosto de 1928 —en adelante Pacto BK—.

Examinados los diversos programas internacionales de los dirigentes republicanos y otros grupos, el protagonismo de los responsables de la política exterior, el marco constitucional en el que se plasmaron aquellas concepciones y las reformas del ME y del Servicio Exterior, corresponde escrutar y, a nuestro juicio, afirmar el desarrollo de una auténtica política exterior de la República en el corto período de tiempo analizado.

Es preciso insistir en el hecho de que las relaciones exteriores de España se insertan en un orden internacional que los autores han calificado de «paz cartaginesa». El establecimiento de la SdN y el sistema de seguridad colectiva erigido por el Pacto habían respondido a la decisión de las grandes potencias vencedoras de perpetuar el *statu quo* surgido del conflicto mundial, con una supuesta hegemonía de Francia sobre el continente, que sólo fue real mientras Alemania se mantuvo sometida a las disposiciones del Tratado de Versalles²⁵. Esto fue así porque, como explicaremos en su momento, las relaciones de poder desiguales entre grandes potencias no se perpetúan en el tiempo, sino todo lo contrario. De este modo, a principios de la década de 1930 las potencias revisionistas iniciaron un proceso destinado a subvertir el orden vigente. Primero Japón (1931), después Alemania (1932-1933) y, más tarde, Italia (1935) pusieron en marcha políticas exteriores agresivas o, más bien, revolucionarias en la terminología kissingeriana²⁶. El sistema internacional entró, en consecuencia, en una fase de creciente inestabilidad, crisis agravada por la depresión económica mundial de 1929, que comenzó a golpear a los Estados europeos con toda su dureza en 1931. El ámbito de cooperación institucionalizado de las grandes potencias, el Consejo de la SdN, se mostró incapaz de aportar soluciones a la crisis política y económica general, para probar que el acuerdo, aunque sea tácito, entre las grandes potencias constituye un requisito *sine qua non* para la estabilidad del sistema internacional o de los subsistemas regionales en su caso.

²⁴ CLAVERO: *Evolución histórica del constitucionalismo español*. Ed. Tecnos (1ª ed., 2ª reimp.). Madrid, 1986, pp. 113-143; SOLÉ TURA y AJA: *Constitución y períodos constituyentes en España (1808-1936)*. Siglo XXI. Madrid, 1977, pp. 92-117; REMIRO BROTONS: *La acción exterior del Estado*. Tecnos. Madrid, 1984, pp. 122-123.

²⁵ Como dice ARON, «para mantener el estatuto de Versalles y el sistema de alianzas en la Europa balcánica y oriental, Francia hubiera tenido que ser capaz de iniciativas militares, con el fin de impedir la violación, por parte de Alemania, de las cláusulas esenciales del Tratado de Versalles» (*Paz y guerra entre las naciones*, op. cit., p. 72). Como veremos en su momento, ni de lejos estaban dispuestos los dirigentes de la política exterior francesa a emprender acciones de este tipo y desde 1932 trataron de vincularse a Gran Bretaña en la búsqueda de un equilibrio al creciente poderío de Alemania en Europa.

²⁶ Según KISSINGER «un orden internacional “legítimo” tiende hacia la estabilidad y la paz; un orden internacional “revolucionario”, hacia la inestabilidad y la guerra, de modo que los Estados revolucionarios hacen sistemas internacionales revolucionarios» (*Política exterior americana*. Plaza y Janés. Barcelona, 1970 (trad. de *American Foreign Policy*. Weidenfeld and Nicolson. Londres, 1969), pp. 14-38; *Un mundo restaurado. La política del conservadurismo en una época revolucionaria*. Fondo de Cultura Económica. México, 1973 (trad. de *A World Restored. The Politics of Conservatism in a revolutionary age*. Grasset and Dunlap. Nueva York, 1964), pp. 1-6). Claro que WALTZ critica que este razonamiento «es circular, y lo es naturalmente» (*Teoría de la política internacional*, op. cit., p. 95).

En este contexto internacional los dirigentes de la República trataron de definir e implementar una política exterior orientada, en primer lugar, a la salvaguardia de la soberanía e integridad territorial ante un posible conflicto bélico a gran escala en Europa y, después, a la consecución de unos objetivos exteriores muy concretos, aunque con una carencia de medios que contribuyó a dificultar el logro efectivo de los mismos.

Sólo en el ámbito de la SdN puede afirmarse que las líneas de acción ideadas en Madrid se pudieron llevar a cabo ejemplarmente: colaboración leal y activa con los principios del Pacto, colaboración con las otras potencias medias europeas, atención privilegiada a las Repúblicas hispanoamericanas, apuesta decidida por el desarme y el arreglo pacífico de las controversias. Claro que el deseo de fortalecimiento de la Organización y otros organismos de cooperación se vio coartado por la acción de las grandes potencias que continuaron concertándose entre ellas al margen de los cauces institucionales establecidos, es decir, la vuelta a la diplomacia secreta y los encuentros en la cumbre —ejemplo límite fue la Conferencia de Munich en septiembre de 1938—. Como reconoció Balfour en la Asamblea en 1935: «la Sociedad es lo que sus miembros hacen de ella. Si tiene éxito, es porque sus miembros tienen unidos entre sí la voluntad y el poder de aplicar los principios del Pacto. Si fracasa, es porque sus miembros carecen o bien de la voluntad o del poder de cumplir sus obligaciones»²⁷. Subyacente en la participación activa en la SdN y en la defensa y promoción de los principios del Pacto se encontraba el empeño de los dirigentes de la política exterior por elevar el rango de España en la jerarquía internacional.

Acorde con este planteamiento del tema, las relaciones exteriores se estudian desde un orden sistemático que pretende reflejar la importancia que los dirigentes republicanos otorgaron a los distintos ámbitos de la acción exterior: la Organización internacional y las relaciones bilaterales, en particular con las grandes potencias europeas, pues, como decimos, son las que dictan de forma predominante las reglas del sistema en el que se inserta el resto de los actores internacionales.

2. Estructura y método

La presente tesis doctoral se organiza, además de la Introducción, en seis Capítulos. En el Capítulo I, «La política exterior de los Estados», planteamos el marco teórico y la delimitación conceptual previa para su aplicación al período histórico elegido. De este modo, estudiamos los principales elementos de una teoría de la política exterior: el concepto de política exterior, los vínculos entre política interior y exterior, los fines, los objetivos y los medios de ésta; el concepto de interés nacional en la teoría y en la práctica y el debate acerca de la validez universal del término; el concepto de seguridad nacional en la teoría de las relaciones internacionales, la problemática de su definición, los elementos del mismo, el proceso de formulación de la seguridad nacional en su vertiente de política de defensa y los órganos de la defensa, con particular referencia a las Fuerzas Armadas.

El Capítulo II, «Consideración de España como potencia media en el sistema europeo de Estados de los años treinta», se compone de dos partes, una teórica y otra histórica, con el propósito de concretar la condición de España como potencia media en este período. Así que analizamos la noción de potencia en las relaciones internacionales y su definición, los atributos, los recursos económicos y militares y el elemento fundamental a nuestro juicio, la voluntad política subyacente para ejercer como tal. A continuación examinamos los intentos de los científicos políticos por establecer una clasificación jerárquica entre las potencias, para cen-

²⁷ Cit. en SCHWARZENBERGER: *La política del poder*. Fondo de Cultura Económica. México, 1960 (trad. de *Power Politics*. Stevens and Sons Ltd. Londres, 1951), p. 257.

trarnos en la condición de potencia media y el margen de actuación. En la segunda parte de este Capítulo establecemos el marco histórico de referencia con la premisa de España como potencia media en los años treinta, sus condicionamientos internos y externos, la organización militar y la política de defensa nacional de la República, acorde con el enfoque de la investigación.

En el Capítulo III, «La concepción de la política exterior de los dirigentes de la República», exponemos el programa internacional de los partidos y agrupaciones políticas durante el período republicano. En primer lugar, de los máximos responsables de la política exterior: el Presidente del Gobierno, el Delegado en la SdN, así como el programa del Partido Socialista Obrero Español —en adelante PSOE— durante su participación en el Gobierno de coalición. También examinamos con más brevedad los diferentes programas de los partidos de oposición desde la Derecha Liberal Republicana a la extrema derecha y el PCE, para concluir con los fines y objetivos del bienio republicano-socialista.

El Capítulo IV, «Los primeros pasos de la política exterior de la República», se inicia con la exposición del tema del reconocimiento de gobiernos en el Derecho internacional y las doctrinas al respecto, para pasar a la instauración del Gobierno Provisional y sus primeros actos políticos y jurídicos, así como al reconocimiento efectivo del nuevo régimen republicano. A continuación tratamos brevemente la gestión de los tres Ministros de Estado, Lerroux, Zulueta y de los Ríos, los aciertos y fracasos de su gestión, la reforma del ME y del Cuerpo Diplomático, la Delegación de España en la SdN y la presentación de la República en la Organización con su participación en el Consejo y la Asamblea en mayo y septiembre-octubre de 1931. La Constitución de diciembre de 1931 y los objetivos constitucionales y las competencias en las relaciones internacionales ocupan una parte sustancial de este Capítulo.

Como señalamos antes, las relaciones exteriores del período se estudian desde una doble perspectiva: la organización internacional y las relaciones bilaterales.

Así, el Capítulo V, «La política exterior del bienio republicano-socialista. La Organización internacional», está organizado en dos partes principales. La primera, la creación de la SdN, su naturaleza jurídica y los fines fundamentales del sistema de seguridad colectiva, la adhesión de España y su participación hasta 1930, el período denominado por WALTERS «los años de la estabilidad»²⁸. En la segunda, exponemos extensamente la actuación de España en la SdN durante el bienio 1931-1933 con los siguientes puntos: el contexto internacional de crisis política y de depresión económica; el desarrollo del conflicto chino-japonés como primer reto al sistema de seguridad colectiva; la Conferencia de Desarme inaugurada en febrero de 1932 con unas expectativas extraordinarias y que languidecería hasta febrero de 1935, tras la retirada de Alemania de la SdN; los conflictos hispanoamericanos con la primacía del marco societario en la participación de España en los mismos y, finalmente, la fracasada Conferencia Económica Mundial de junio de 1933.

En el Capítulo VI, «La política exterior del bienio republicano-socialista. Las relaciones bilaterales», nos ocupamos de las relaciones con las grandes potencias europeas y los Estados vecinos, para centrar nuestro análisis en los principales asuntos. Con Francia, los intentos de vinculación de España al sistema de seguridad francés y las complicadas relaciones comerciales; con Portugal, el problema histórico de la hegemonía española en la Península, el iberismo, y la continua injerencia del Gobierno español en los asuntos internos lusos, en particular al promover y apoyar activamente a los grupos opuestos a la Dictadura de Salazar; con Italia,

²⁸ *Historia de la Sociedad de Naciones*. Tecnos. Madrid, 1971 (trad. de *A History of the League of Nations*. Oxford University Press. Londres, 1960). Aunque ROSS asevera que es preferible referirse a los años de «falsa estabilidad» del sistema europeo de Estados (*The Great Powers and the Decline of the European States system 1914-1945*. Longman. Londres, 1983).

la consideración de España como factor relevante de la política exterior y de seguridad en el Mediterráneo y los intentos de establecimiento de un renovado Directorio europeo; con Gran Bretaña, los intereses británicos en la Península y el equilibrio de poder en Europa; con Alemania, los dos momentos claves en las relaciones bilaterales del período: la proclamación de la República (abril de 1931) y la llegada de Hitler al poder (enero de 1933); y con la Unión Soviética, la persistente cuestión del reconocimiento y el establecimiento de relaciones diplomáticas. El último epígrafe está dedicado a las relaciones con los Estados de Hispanoamérica, con particular atención al protagonismo de los Estados Unidos como poder hegemónico condicionante de las relaciones hispanoamericanas.

Las conclusiones que obtenemos en esta investigación se emiten cuando se considera oportuno a lo largo de estos Capítulos, sin perjuicio de que al final de la investigación procedemos a una recapitulación de ellas en el apartado «Conclusiones».

En el presente trabajo se da por hecho que la política exterior y la seguridad pueden formar parte del objeto de estudio de las ciencias sociales. Esto significa que las mismas proposiciones metodológicas que se han aplicado a otras áreas de investigación pueden emplearse en este ámbito, y que puede y debería darse un mayor intercambio entre el estudio de la política exterior y la seguridad y otros temas.

Hemos usado métodos distintos en varios Capítulos e, incluso, en apartados de un mismo capítulo, conscientes de su carácter desigual pero, obviamente, complementario. En particular, nuestra adscripción al realismo político nos ha llevado a utilizar el método clásico, con un enfoque de las relaciones internacionales que deriva de la filosofía y del Derecho y se caracteriza por la confianza explícita en el ejercicio de la capacidad de juicio, de penetración, método renovado por los científicos neorrealistas y estructuralistas²⁹. KISSINGER ha reflexionado hace poco al respecto³⁰:

«Los intelectuales analizan las operaciones de los sistemas internacionales; los estadistas los construyen. Y hay una gran diferencia entre la perspectiva de un analista y la de un estadista. El analista puede elegir el problema que desee y estudiar, mientras que al estadista los problemas se le imponen. El analista puede dedicar todo el tiempo que juzgue necesario para llegar a una conclusión clara; para el estadista, el desafío abrumador es la presión del tiempo. El analista no corre riesgos; si sus conclusiones resultan erróneas podrá escribir otro tratado. Al estadista sólo se le permite una conjetura; sus errores son irreparables. El estadista debe actuar basándose en evaluaciones que no pueden demostrarse en el momento en que las está haciendo; será juzgado por la historia según la sabiduría con que se haya enfrentado al cambio inevitable y, ante todo, por lo bien que haya conservado la paz.»

Como dice AMADEO, aparte de la pléyade de brillantes pensadores que han seguido sus técnicas, este método se acerca mejor a la naturaleza de la disciplina³¹. Otras disciplinas apor-

²⁹ Para un análisis de los fundamentos de la filosofía científica que está en la base del neorrealismo, vid. BUENO DE MESQUITA: «Toward a scientific understanding of international conflict: a formal view», *ISQ* junio de 1985, pp. 121-136; DOUGHERTY y PFALTZGRAFF: *Teorías en pugna en las relaciones internacionales*. Grupo Editor Latinoamericano. Buenos Aires, 1993 (trad. de *Contending Theories of International Relations: A comprehensive Survey*. Harper Collins Publishers. Nueva York, 1990), pp. 130-135; GILPIN: «The richness of the tradition of political realism», *IO* núm. 2, 1984, pp. 287-304. La mejor crítica al neorrealismo, en ASHLEY: «The poverty of neorealism», *IO* núm. 2, 1984, pp. 255-286; también BALDWIN: *Neorealism and Neoliberalism. The contemporary debate*. Columbia University Press. Nueva York, 1993; KEOHANE: *Neorealism and its critics*. Columbia University Press. Nueva York, 1986; TOMASSINI: *La política internacional en un mundo postmoderno*. Grupo Editor Latinoamericano. Buenos Aires, 1991, pp. 61-70; VASQUEZ y MANSBACH: «The issue cycle: conceptualising long-term global political change», *IO* núm. 3, 1983, pp. 257-281.

³⁰ *Diplomacia*. Ediciones B-Grupo Zeta. Barcelona, 1996 (trad. de *Diplomacy*, 1994), p. 21.

³¹ *Manual de política internacional*. Ed. Abeledo-Perrot (2ª ed. corr. y act.). Buenos Aires, 1978, p. 28.

tan herramientas indispensables para el trabajo del teórico de las relaciones internacionales. La historia provee la masa de elementos sobre la que el científico puede elaborar sus tesis y proposiciones generales. Pero además no hay que olvidar que las relaciones internacionales, como disciplina autónoma, han tenido un antecedente en la historia diplomática y en la historia de las relaciones internacionales, en particular por las aportaciones de la escuela francesa, encabezada por RENOUVIN y DUROSELLE³². Sobre esto KENNAN ha dicho recientemente³³:

«Todo el que intente escribir esta historia me parece que debe atender a dos tipos de requerimientos. El primero es que haga todo lo posible para aclarar los hechos de un incidente particular o capítulo de la historia, para que sea accesible al lector. Los hechos desnudos constituyen el *por qué* de la historia y exigen, desde luego el mayor respeto. Pero más allá de ellos se encuentra la pregunta del *cómo*, de las relaciones de esos hechos con el comportamiento de las personas implicadas. [...] Entonces aportará a sus coetáneos una información que no sólo se refiere a personas de otro tiempo, sino también acerca de nosotros mismos. [...] Es más que una explicación de lo que ocurrió en el pasado; es una explicación de cómo, trasladados a una época distinta con todas las circunstancias de ese entorno, podríamos haber reaccionado nosotros mismos.»

Por tanto, el recurso al método histórico no sólo resulta conveniente, sino necesario y obligado. La sociología aporta el conocimiento de las sociedades humanas de las que el Estado es la forma organizada más perfecta, al menos hasta el momento actual de desarrollo de la sociedad internacional, y el método sociológico es capaz de comprender toda la realidad social y explicar los fenómenos empíricos aisladamente considerados³⁴. Por su parte, el Derecho internacional regula la sociedad que le es propia y hace posible la existencia de las políticas exteriores de los Estados, acompaña su desarrollo y reglamenta el proceso de organización internacional, al procurar armonizar las relaciones entre los diferentes actores estatales y no estatales y señalar las metas hacia las que éstos deben tender en sus relaciones recíprocas, más allá del mero recurso a la violencia³⁵. Por último, la creciente influencia de la economía y los enfoques economicistas que tratan de responder a nuevas realidades de la sociedad internacional³⁶. En consecuencia, como afirma ARROYO LARA, el método en las relaciones internacionales es complejo y, al mismo tiempo, de gran importancia³⁷.

³² *Introducción a la política internacional*. Ed. Rialp. Madrid, 1968 (trad. de *Introduction à l'histoire des relations internationales*. Armand Colin. París, s.d.); DUROSELLE: *Tout empire périra. Théorie des relations internationales*. Armand Colin. París, 1992. Para los estudios de historia de las relaciones en España, MORENO JUSTE: «La "Historia de las relaciones internacionales" en España», *CHC* núm. 18, 1996, pp. 215-218; *in extenso* la obra colectiva *I Jornadas sobre historia de las relaciones internacionales. Una visión desde España*. Dirección General de Investigación Científica y Técnica. Madrid, 1996.

³³ KENNAN y ULLMAN: «Los Estados Unidos y el mundo», *PE* núm. 72, 1999, pp. 51-60, en concreto p. 60 (la cursiva en el original).

³⁴ El estudio sociológico de las relaciones internacionales ha sido desarrollado ejemplarmente por MERLE: *Sociología de las relaciones internacionales*. Alianza Ed. (2ª ed. ampl.). Madrid, 1991 (trad. de *Sociologie des relations internationales* (4ª ed.). Dalloz. París, 1988).

³⁵ La historia diplomática y el Derecho internacional como disciplinas tradicionales en el estudio de la sociedad internacional, en ARENAL: *Introducción a las relaciones internacionales*. Tecnos (3ª ed.). Madrid, 1990, pp. 41-59; BARBÉ: *Relaciones internacionales*. Tecnos. Madrid, 1995, p. 32-37 y la bibliografía allí citada.

³⁶ Al respecto, GILPIN: *Economía política de las relaciones internacionales*. Grupo Editor Latinoamericano. Buenos Aires, 1990 (trad. de *The Political Economy of International Relations*. Princeton University Press. Princeton, 1987); MURPHY y TOOZE: *The new international political economy*. Lynne Rienner. Boulder (Col.), 1991; STRANGE: *States and markets. An introduction to international political economy*. Pinter Ltd. (1ª ed., 1ª reimp.). Londres, 1988.

³⁷ *Proyecto docente e investigador para acceso a cátedra*, op. cit., vol. I, p. 97. Sin embargo, GRASA HERNÁNDEZ señala que desde los años ochenta la preocupación metodológica ha pasado a un segundo plano, subordinada a la teoría y a la resolución de los problemas concretos, de modo que «la preferencia por uno u otro método, ya no es un rasgo indicativo de simpatía por un programa de investigación o un paradigma determina-

Por otra parte, como decíamos antes, la forma en la que el investigador aborda los temas implica una toma de posición sobre valores morales y políticos. Como manifiesta MESA, «el ejercicio de las ciencias sociales no es, no debe ser, una mera tarea especulativa. Lo entiendo, aquel ejercicio, como una contribución para mejorar el medio social sometido a observación, mediante el compromiso del observador con unas opciones específicas»³⁸. Y nosotros así lo entendemos. No se logra nada con ignorar este hecho y, desde luego, se desvirtúa el objetivo final de la investigación con una pretensión de «inmaculada percepción» de una determinada realidad, lo cual es radicalmente falso. Como expresa ARROYO LARA³⁹:

«Hemos de entender que todo estudioso o investigador de las Relaciones Internacionales, sean cuales fueren los valores que profesen, lo que desean es hallar la verdad, con independencia de la preferencia valorativa respecto a los métodos. Una cosa es tener como finalidad de cualquier método encontrar la verdad, y otra que la elección del método esté influenciada por la perspectiva del investigador.»

De modo que «la elección del método va a depender, primero, de nuestras preferencias personales, explícitas o implícitas, y, segundo, de lo que nos parece problemático y por qué nos lo parece»⁴⁰. Por otra parte, como aseguró RAPOPORT, no existe incompatibilidad alguna —o no tiene por qué haberla— entre el compromiso con la ciencia y el compromiso con determinados fines sociales, políticos o ambos a la vez⁴¹. En todo caso, este estudio debe contribuir a los objetivos generales de las ciencias sociales, es decir, comprender cómo conviven los hombres en sociedad, cómo se desarrollan como individuos, mantienen relaciones de cooperación y resuelven conflictos y transmiten a generaciones posteriores su comprensión acerca de la naturaleza humana y de la existencia en comunidad.

3. Justificación del tema

El interés por el tema objeto de la investigación se apoya en varias consideraciones. Primera, continuar con el estudio de la teoría de la política exterior y de las relaciones internacionales en general en España, exigencia que ha sido constantemente alentada por ARENAL⁴². En particular el análisis del concepto de política exterior justificaría por sí solo la investigación pues, a pesar de la extensa y penetrante discusión académica, no se ha producido en la comunidad científica un consenso, siquiera parcial, sobre lo que una definición del término debe incluir o excluir. Por su parte, el estudio de los temas de seguridad nacional, además de resultar absolutamente necesario para profundizar en la elaboración de una teoría de la política exterior, pretende contribuir a superar la pobre situación que mantienen en España⁴³.

do.» («La reestructuración de la teoría de las relaciones internacionales en la posguerra fría: el realismo y el desafío del liberalismo neoinstitucional», *Cursos de Derecho internacional de Vitoria Gasteiz 1996*. Universidad del País Vasco/Tecnos. Madrid, 1997, pp. 149-173, cita en pp. 115-116). Sobre el método en las relaciones internacionales y sus problemas, vid. ARROYO LARA: *Proyecto docente e investigador para acceso a cátedra*, op. cit., vol. I, pp. 97-103.

³⁸ *La nueva sociedad internacional*. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid, 1992, p. 14.

³⁹ *Proyecto docente e investigador para acceso a cátedra*, op. cit., vol. I, p. 100.

⁴⁰ *Ibidem*.

⁴¹ «Can peace research be applied?», *JCR* núm. 2, 1970, pp. 277-286.

⁴² Esencialmente en «El estudio de las relaciones internacionales en España», *FI* núm. 4, 1989, pp. 719-730; «La enseñanza de las relaciones internacionales en España», *Derecho internacional y relaciones internacionales en el mundo mediterráneo*. Actas de las XVII Jornadas de la Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales. BOE/Universitat de les Illes Balears/Fundación “la Caixa”. Madrid, 1999, pp. 319-338.

⁴³ En este sentido, COMÁ: «Seguridad y defensa, una disciplina académica aún incipiente», *RED* núm. 144,

Segunda, el estudio de la noción de potencia en las relaciones internacionales como uno de los temas centrales de la disciplina. Como trataremos en su momento, todos los autores que se han acercado a los asuntos internacionales, realistas o transnacionalistas por igual, no han podido resistirse a la tentación de apelar a la noción de potencia e, inmediatamente, proceder a calificarla para establecer un orden jerárquico entre ellas. Es más, las clasificaciones de los sistemas internacionales que han propuesto los teóricos se estructuran en torno a la noción de «potencia». De modo que nos planteamos reflexionar sobre la vigencia de tal noción, con el trasfondo del encumbramiento definitivo de la primera potencia hegemónica en el sistema internacional global.

Tercera, la elección del período histórico se justifica con la relevancia extraordinaria que supuso el advenimiento de la República en abril de 1931 y los cambios políticos y constitucionales acaecidos en España que afectaron, como no había ocurrido antes en la historia constitucional española, a la concepción y desarrollo de la política exterior del Estado. En particular, en un contexto internacional de creciente inestabilidad, «período fascinante (y terrible) para el historiador de los asuntos internacionales» en palabras de FERMANDOIS⁴⁴. Sin embargo, como hemos dicho, nuestro objeto no es el estudio de toda la política exterior de la República, sino exclusivamente la del primer bienio republicano-socialista (1931-1933), también denominado por la historiografía «bienio reformista» de la República. Creemos, y es nuestra intención demostrar, que durante este período los dirigentes republicanos propiciaron los pasos necesarios para articular una política exterior definida e imprimir un nuevo carácter a la acción exterior del Estado, basada en los principios internacionales de paz, orden y compromiso explícito con el sistema de seguridad colectiva erigido por el Pacto de la SdN. Así que este lapso inauguró un proceso de cambio de la política exterior que, desgraciadamente, por muchos años y para millones de españoles se vio quebrado por el estallido de la Guerra Civil, la mayor tragedia nacional de España como comunidad política organizada.

Cuarta, el tema, desde su vertiente histórica, tiene un aliciente adicional. Se trata, a nuestro juicio, de la falta de un estudio con detenimiento de las relaciones exteriores de España en dicho período. En este sentido, hemos de afirmar que la investigación historiográfica de las relaciones exteriores de la República ha sido intensa y extensa, particularmente desde los años ochenta, y estaba encabezada por un grupo de excelentes académicos e investigadores, que bien podemos calificar como la Escuela Madrileña —de la Universidad Complutense de Madrid, Autónoma de Madrid y Nacional de Educación a Distancia—, con algunas excepciones⁴⁵. Es más, SAZ CAMPOS había demandado el estudio que nosotros echamos en falta desde

2000, p. 53. Como decía ARTEAGA en una conferencia en el INCIPE (Madrid, diciembre de 1997): «la realidad no puede ser más contundente: no hay ningún centro, escuela o autor español que goce de prestigio internacional por su dedicación, permanencia o influencia en el campo de los estudios estratégicos. Desde el lado de la oferta no se puede decir que falte materia gris o dedicación pero su fragmentación externa e interna le impide alcanzar una masa crítica suficiente para consolidar la disciplina. [...] La fragmentación interna de los analistas de seguridad se debe tanto a su división ideológica, entre quienes se dedican a los estudios para la paz o a los estudios estratégicos, pero también a su lucha por la supervivencia económica y académica. [...] La falta de mercado estable hace que los investigadores *senior* (los de siempre) sobrevivan invirtiendo en investigación lo que ganan en docencia u otras actividades profesionales, mientras que los investigadores *junior* se ven desalojados del sector una vez que declina el espejismo de sus becas postdoctorales». Pero como manifiesta el mismo autor, la realidad es que la sociedad actual no carece de riesgos y necesita analistas de seguridad que sean capaces de afrontar su estudio «con solvencia metodológica, independientemente del enfoque formal por el que opten» (*Actas de las Jornadas Los Estudios de seguridad y defensa en España*. INCIPE. Madrid, 1998, cita en pp. 3-4).

⁴⁴ *Abismo y Cimienta. Gustavo Ross y las relaciones entre Chile y Estados Unidos, 1932-1938*. Ed. Universidad Católica de Chile. Santiago de Chile, 1997, p. 18.

⁴⁵ Vid. en este sentido, PEREIRA CASTAÑARES: «Reflexiones sobre la historia de las relaciones internacionales y la política exterior española», *CHMC* núm. 8, 1987, pp. 269-289. Entre las obras más destacadas, aunque afecta-

principios de los años ochenta y desde entonces había señalado algunos de los asuntos más relevantes de la investigación. Hemos pretendido recoger el testigo, de modo que nos sintamos tributarios de esas ideas iniciales⁴⁶.

4. Examen bibliográfico

La bibliografía de la tesis doctoral se puede fragmentar en dos temas principales: aquella que se ocupa de la teoría de la política exterior y las relaciones internacionales en general y la propiamente histórica, empleada de forma fundamental aunque no exclusiva, en los capítulos dedicados a las relaciones exteriores de España en el bienio republicano-socialista.

En el primer caso, hemos acudido a los libros de texto y tratados de relaciones internacionales al uso, en especial de los autores adscritos al realismo político y al neorrealismo, por ser éste el enfoque de nuestra investigación como indicamos *ut supra*. Esa bibliografía se ha completado con monografías y artículos de revistas especializadas. A pesar del enorme esfuerzo editorial desarrollado principalmente en Iberoamérica por traducir la ingente producción anglosajona, la mayor parte de las obras se encuentran en inglés. Por tanto, cuando existe acudimos a la edición española, con algunas excepciones por desacuerdo con la traducción. En los demás casos, recurrimos al original. De este modo, la cita bibliográfica de las obras traducidas incluye la edición, lugar y fecha de la versión española y del original.

Por lo que respecta a la bibliografía sobre la República, recorremos las obras generales de los autores de mayor solvencia y prestigio, para centrarnos en las monografías y artículos referentes a las relaciones exteriores de España en nuestro período. Reproducimos las consideraciones formuladas antes acerca de las citas de obras en lengua no española. Por otra parte, hemos recurrido extensamente a los Diarios y Memorias de los más importantes dirigentes de la política exterior, entre los que destacan las del Presidente de la República, Alcalá-Zamora, el Presidente del Gobierno, Azaña, y el Delegado en la SdN, Madariaga. Estas obras constituyen un legado histórico de valor incuestionable, como ha destacado el conjunto de la historiografía española.

En la elaboración de la bibliografía final de la tesis doctoral optamos por incluir todas las obras generales, las monografías y los artículos en un solo apartado por orden alfabético de autores, pues consideramos que es la forma más útil para la consulta, tanto para el investigador como para el lector. La única excepción se produce con las obras de consulta de documentos, que se incluyen en el apartado «Fuentes y textos documentales».

En cuanto a los textos de los tratados internacionales y documentos diplomáticos ampliamente citados en esta investigación, acudimos, en primer lugar, a la *Gaceta de Madrid* o al *Journal Officiel de la Société des Nations*, si fueron publicados, si no, a recopilaciones de

das por la ausencia de una visión global de la política exterior de la República, EGIDO LEÓN: *La concepción de la política exterior española durante la II República (1931-1936)*. UNED. Madrid, 1986; NEILA HERNÁNDEZ.: *España República mediterránea. Seguridad colectiva y defensa nacional (1931-1936)*. Universidad Complutense de Madrid. Madrid, 1994 (tesis doctoral inédita); OLIVEIRA: *Portugal y la Segunda República Española 1931-1936*. Ediciones Cultura Hispánica/ICI. Madrid, 1986 (trad. de *Portugal e a II República de Espanha 1931-1936*. Perspectivas e Realidades. Lisboa, 1985); PÁEZ-CAMINO: *La significación de Francia en el contexto internacional de la Segunda República española (1931-1936)* (2 vols.). Universidad Complutense de Madrid. Madrid, 1990; PERTIERRA DE ROJAS: *Las relaciones hispano-británicas durante la Segunda República española (1931-1936)*. Fundación Juan March. Madrid, 1984; QUINTANA NAVARRO: *España en Europa, 1931-1936*. Ed. Nerea. Madrid, 1993; SAZ CAMPOS: *Mussolini contra la II República*. Edicions Alfons el Magnànim. Valencia, 1986; TORRE GÓMEZ: *La relación peninsular en la antecámara de la guerra civil de España (1931-1936)*. UNED. Madrid, 1986; VIÑAS: *La Alemania nazi y el 18 de julio*. Alianza Ed. (2ª ed.). Madrid, 1977.

⁴⁶ «La política exterior de la Segunda República en el primer bienio (1931-1933): una valoración», *REI* núm. 4, 1985, pp. 843-858.

consulta, y los consideramos como fuente original. Siempre que fue posible acudimos al documento en el idioma original. En los casos en que no fue así, se cita expresamente la fuente de la que se recogió. De cualquier modo, antes de incorporarlos a nuestra tesis se tomaron las prevenciones lógicas para confirmar su veracidad. Los documentos diplomáticos españoles proceden del Archivo del Ministerio de Asuntos Exteriores en sus dos Secciones, Archivo Histórico (1475-1931) y Archivo Renovado (1931-) —en adelante AMAE, H y AMAE, R respectivamente— y del Archivo General de la Administración de Alcalá de Henares, Sección de Asuntos Exteriores —en adelante AGA, AE—, ambos de consulta imprescindible para cualquier investigación de este tipo.

El presente trabajo es el producto de cuatro años de intensa colaboración e intercambio entre el doctorando y el Director del mismo, el profesor Eladio Arroyo Lara, a quien agradezco la ayuda constante prestada para la elaboración de la tesis. Hemos elaborado juntos todos los capítulos y apartados, aunque la responsabilidad por los posibles errores en la investigación y las conclusiones alcanzadas es sólo imputable al doctorando.

La redacción del proyecto se inició por capítulos, en principio independientes, pero posteriormente fueron revisados a fondo para dotarlos de la necesaria unidad y coherencia argumental. Hemos contado para ello con los comentarios de numerosos profesores y amigos, participando en congresos y seminarios, nacionales y extranjeros, y en muchas ocasiones hemos dispuesto de entrevistas privadas. Particularmente, el profesor Dr. Francisco Galván Fernández (Departamento de Historia de la Universidad de La Laguna); el profesor Dr. Humberto Garza Elizondo (Centro de Estudios Internacionales, El Colegio de México); los profesores Drs. Rodrigo Díaz Albónico, Joaquín Fermanois (ahora en el Instituto de Historia de la Universidad Católica), Walter Sánchez y Agustín Toro Dávila (Instituto de Estudios Internacionales, Universidad de Chile); Brigadier Gustavo Basso Cancino (Academia de Estudios Políticos y Estratégicos de Chile); los profesores Dra. Evguenia Fediakova, Mg. Cristián Garay, Dra. Olga Ulianova y Dr. Iván Witker (Instituto de Estudios Avanzados, Universidad de Santiago de Chile); el profesor Dr. Jorge Tapia Valdés (Director del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad Arturo Prat, Chile); el profesor Dr. Ferenc Fischer (Departamento de Historia de la Universidad de Pécs, Hungría). Y mis compañeros y amigos Juan Miguel Díaz Rodríguez, Marcos Pascual y Antonio Santana, de la Universidad de La Laguna, con un mismo objetivo: nuestras respectivas tesis doctorales. También María Jesús Herrera, quien se encargó de leer el original con esmerada dedicación y aconsejar las correcciones lingüísticas oportunas.

Agradecemos el apoyo financiero que hemos recibido para la investigación, especialmente la Beca del Subprograma de Formación de Personal Investigador y Profesorado Universitario del Ministerio de Educación y Cultura (convocatoria de 1995), durante el período 1 de enero de 1996-31 de diciembre de 1999; así como las ayudas autorizadas por el Vicerrectorado de Investigación y Postgrado de la Universidad de La Laguna para realizar las estancias de investigación en el Centro de Estudios Internacionales de El Colegio de México (noviembre-diciembre de 1997), Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile (octubre-noviembre de 1998) e Instituto de Estudios Avanzados de la Universidad de Santiago de Chile (septiembre-octubre de 1999). Mi más profundo agradecimiento al profesor Dr. Luis Rodríguez Domínguez, anterior Vicerrector de Investigación y Postgrado de la Universidad de La Laguna por su comprensión.

En fin, a mis padres y a mi esposa, Candy, —no siempre tan pacientes, aunque comprendemos sus buenos motivos— por su apoyo e impulso.

CAPÍTULO I

LA POLÍTICA EXTERIOR DE LOS ESTADOS

Índice del Capítulo:

1. El concepto de política exterior

CONTENIDO: 1.1. El concepto de política exterior. 1.2. Los vínculos entre la política interior y exterior del Estado. 1.3. Los elementos de la política exterior: 1.3.1. Los fines; 1.3.2. Los objetivos; 1.3.3. Los medios.

2. El interés nacional de los Estados

CONTENIDO: 2.1. El concepto de interés nacional en la teoría y en la práctica. 2.2. El debate acerca de la validez universal del término.

3. La seguridad nacional

CONTENIDO: 3.1. El concepto de seguridad nacional: 3.1.1. El concepto en la teoría y en la práctica: problemática de su definición; 3.1.2. Los elementos de la seguridad nacional. 3.2. La formulación de la seguridad nacional: 3.2.1. La política de defensa y la defensa nacional; 3.2.2. Los órganos de la defensa.

1. EL CONCEPTO DE POLÍTICA EXTERIOR

CONTENIDO: 1.1. El concepto de política exterior. 1.2. Los vínculos entre la política interior y exterior del Estado. 1.3. Los elementos de la política exterior: 1.3.1. Los fines; 1.3.2. Los objetivos; 1.3.3. Los medios.

1.1. El concepto de política exterior

La política exterior constituye uno de los componentes necesarios de la ciencia de las relaciones internacionales⁴⁷, tanto desde un punto de vista práctico como del análisis teórico. Nuestro objeto de estudio se ocupa de la política exterior de los Estados, trata de responder a las cuestiones de por qué los Estados actúan en el sistema internacional de una u otra forma y qué factores inciden como condicionantes de esa actuación.

Con carácter previo indagar acerca del concepto de política exterior se torna en objetivo fundamental de la teoría de la política exterior. La extensa y penetrante discusión académica sobre el concepto no ha producido en la comunidad científica un consenso, siquiera parcial, sobre lo que una definición del término debe incluir o excluir. Autores pertenecientes a una misma escuela no se ponen de acuerdo en cómo enfrentar tal estudio y, mucho menos, en alcanzar una definición que consiga una aceptación general en la disciplina⁴⁸. Como dice ARROYO LARA, «la discutida terminología, que encierra en sí un concepto, es de las más confusas en las disciplinas del Derecho internacional público y las Relaciones Internacionales. Podemos elegir ciertos elementos de lo que denominamos “política exterior” y, rara vez, hallaríamos un consenso en las respectivas comunidades científicas»⁴⁹. Incluso se habla de una crisis de la noción de política exterior en un sentido general⁵⁰. Resulta evidente que el enfoque de las relaciones internacionales y del papel del Estado del que parte cada autor o escuela condiciona la definición que cada uno va a conferir al objeto de análisis⁵¹.

⁴⁷ La consideración de las relaciones internacionales como ciencia y como disciplina científica, en ARENAL: «La teoría de las relaciones internacionales hoy: retos, debates y paradigmas», *FI* núm. 4, 1989, pp. 583-629; y todo en general *Introducción a las relaciones internacionales*, op. cit.; ARROYO LARA: *Proyecto docente e investigador para acceso a cátedra*, op. cit., vol. I, pp. 1-238.

⁴⁸ Así lo constatan, por ejemplo, CALDUCH CERVERA: *Dinámica de la sociedad internacional*. Editorial Centro de Estudios Ramón Areces. Madrid, 1993, p. 1; HOLSTI, K.: *Why nations realign. Foreign policy restructuring in the post-war world politics*. Allen & Unwind. Londres, 1982, p. 195; RUSSETT y STARR: *World Politics. The Menu for Choice*, op. cit., p. 162.

⁴⁹ Y continúa: «es lógico que, en un entorno fluctuante, no exista, desde el punto de vista exclusivamente científico, una unívoca, clara y terminante definición. Cada cual opinará según sus creencias, explicaciones y pretendidas predicciones sobre esa evanescente definición que, en nuestra opinión, escapa de los calificativos absolutamente objetivos.» («El ámbito material de la política exterior de la Unión Europea», *Acción exterior de la Unión Europea y comunidad internacional* (Mariño Menéndez ed.). Universidad Carlos III de Madrid-BOE. Madrid, 1998, pp. 353-381, en concreto p. 357). A. KAPLAN señala la «paradoja de la conceptualización»: «se necesitan los conceptos adecuados para formar una buena teoría, pero necesitamos una buena teoría para llegar a los conceptos adecuados» (*The conduct of inquiry: Methodology for Behavioral Science*. Chandler Publishing Co. San Francisco, 1964, pp. 370-397).

⁵⁰ En este sentido, LIÑÁN NOGUERAS: «Cooperación Política y Acta Única Europea», *RIE* núm. 1, 1988, pp. 45-73, en concreto p. 53.

⁵¹ En tal sentido, el análisis de HOLSTI, O.: «Modelos de relaciones internacionales y política exterior», *FI* núm. 4, 1989, pp. 525-560. Incluso, desde nuestro enfoque de la materia centrado en el paradigma realista, muchos autores reconocen que con tal modelo no se puede hacer un análisis detallado de la política exterior. Como afirma WALTZ, ni siquiera es posible combinar teoría de las relaciones internacionales con teoría de la política exterior (*Teoría de la política internacional*, op. cit.); y MERLE se cuestiona la posibilidad de elaborar una teoría de la política exterior válida para todos los Estados del sistema internacional y, por tanto, la validez universal del

Desde una visión decimonónica de la sociedad internacional y de las relaciones interestatales, NÖEL definió la política exterior como «el arte de dirigir las relaciones de un Estado con los demás Estados»⁵². Aunque confundía los conceptos de política exterior y diplomacia, no andaba descaminado. La política exterior es el modo, la forma, mediante la cual los Estados conducen sus relaciones mutuas, como partes integrantes del sistema internacional, condenados irremisiblemente a entenderse de forma pacífica —la cooperación— o violenta, pues la historia de las relaciones internacionales muestra hasta la saciedad la imposibilidad de un Estado, de cualquier comunidad política en general, de permanecer absolutamente aislada del exterior.

Los problemas para lograr una definición científica del término han sido señalados por CALDUCH CERVERA⁵³.

1) La confusión de la política exterior del Estado con la política exterior desarrollada por el gobierno. En el grado de desarrollo de las sociedades y sistemas políticos nacionales actuales intervienen múltiples órganos y entidades, públicas y privadas, en la conformación de la política exterior del Estado. Por tanto, este planteamiento se encuentra hoy en día absolutamente superado, aunque, sin duda, en etapas anteriores tuvo su vigencia.

2) Al referirse a la política exterior, determinados autores contemplan exclusivamente la acción externa. Esto supone cercenar dos fases relevantes en la formulación de tal política: la etapa de concepción y adopción de decisiones previa a cualquier acción exterior y, después, la de evaluación y control. Estas dos etapas se verifican eminentemente en el orden interno del Estado y responden a una concreta distribución interna del poder y del régimen político vigente⁵⁴.

término (*Sociología de las relaciones internacionales*, op. cit., p. 355).

⁵² NÖEL: «Politique et diplomatie», *Les Affaires étrangères*. Presses Universitaires de France. París, 1959, p. 99.

⁵³ *Dinámica de la sociedad internacional*, op. cit., pp. 1-5.

⁵⁴ El proceso de adopción de decisiones constituye una de las vías más interesantes y fructíferas en el estudio de la política exterior de los Estados. EASTON fue el primero y el más autorizado de los teóricos que pusieron el proceso decisorio en el centro del análisis político. Describió la vida política en términos de un sistema que recibe los *inputs* provenientes de la sociedad, el conjunto de demandas o presiones, y les da una respuesta a través de una serie de *outputs* o resultados, que son aquellas decisiones en virtud de las cuales se distribuyen los beneficios o las cargas en la sociedad (*The Political System*. A. Knopf. Nueva York, 1953). Este enfoque fue aplicado al estudio de la política exterior por FRANKEL: *The Making of Foreign Policy. An Analysis of Decision-Making*. Oxford University Press. Nueva York, 1963; SNYDER ET ALL.: *Foreign Policy Analysis*. The Free Press. Nueva York, 1963. Así, a partir de los años sesenta la adopción de decisiones se colocó en un lugar preferente en el proceso de análisis de la política en general y de la política exterior en particular, si bien, de hecho, no se identifica plenamente con éstas. Los factores que influyeron decisivamente en el desarrollo de este enfoque fueron: 1) la pretendida necesidad de superar el modelo clásico de análisis de las relaciones internacionales; 2) la «revolución behaviorista»; 3) la incorporación de académicos a los órganos oficiales de la política exterior, el fenómeno de los *in-and-outers*; y 4) la proliferación de situaciones de crisis en el marco del desarrollo de la Guerra Fría y la cantidad de estudios que se realizaron sobre las mismas. Respecto al tercero de los factores, los primeros «analistas practicantes», tal como los denomina TOMASSINI, fueron Brzezinski, Huntington, Kissinger, McGeorge Bundy y Stanley, atraídos a la Universidad de Harvard a finales de los cuarenta por W. Elliott. En cuanto a los estudios de casos destacan las obras de ALLISON: *La esencia de la decisión. Análisis de la crisis de los misiles de Cuba*. Grupo Editor Latinoamericano. Buenos Aires, 1988 (trad. de *Essence of Decision. Explaining the Cuban Missile Crisis*. Little Brown. Boston, 1971); BRECHER y GEIST: *Decisions in crisis: Israel 1967 and 1973*. University of California Press. Berkeley, 1984; HOLSTI, O.: «The 1914 Case», *APSR* junio de 1965, pp. 365-378; MCCLELLAND: «Access to Berlin: The quantity and variety of events, 1948-1963», *Quantitative International Politics* (J. Singer ed.). The Free Press. Nueva York, 1968, pp. 159-186; SNYDER y DIESING: *Conflict among Nations: Bargaining, Decision-Making and System Structure in International Crisis*. Princeton University Press. Princeton, 1977. El estudio de estos planteamientos requeriría un trabajo monográfico, así que para la exposición de los diversos enfoques, vid. DOUGHERTY y PFALTZGRAFF: *Teorías en pugna en las relaciones internacionales*, op. cit., pp. 481-520.

3) Una tercera cuestión gira en torno a aquellos enfoques que separan el análisis de la política exterior del resto de la actividad política del Estado, al obviar la decisiva influencia de los condicionantes internos —régimen político, distribución territorial del poder, sistema de partidos políticos, grupos de interés y opinión pública— en la configuración de la acción exterior del Estado.

Sin embargo, desde el punto de vista científico, que es el que nos interesa, es absolutamente necesario delimitar un concepto de política exterior. Para esto procederemos a desagregar el concepto en sus partes componentes y a tratarlas por separado. La doctrina ha mostrado como elementos esenciales para la construcción del concepto de política exterior los siguientes.

Primero, desde nuestro punto de vista, la política exterior es propia de los Estados como actores privilegiados, aunque no únicos, de las relaciones internacionales —«y sujetos por excelencia del Derecho internacional»⁵⁵—. Como veremos más adelante, son los fines de la política exterior los que hacen que ésta tenga una consideración eminentemente estatal en cuanto «política». Así, AMADEO la define como «acción que cada Estado desarrolla en el plano internacional»⁵⁶. Para CALDUCH CERVERA, «la política exterior sólo puede predicarse de los Estados ya que son los únicos que reúnen los dos requisitos necesarios para poder desarrollarla plenamente: capacidad jurídica reconocida internacionalmente y capacidad política plena, autónoma y eficaz»⁵⁷. Para MERLE, «en las relaciones internacionales, el actor estatal desempeña su función mediante lo que se ha convenido en llamar “política exterior” o extranjería»⁵⁸. LASAGNA dice que es «aquella área de actividad gubernamental que es concebida como las relaciones entre el Estado y otros actores, particularmente, otros Estados (pero no exclusivamente) en el sistema internacional»⁵⁹. LEURDIJK dice que «para elaborar una teoría de la política exterior podemos combinar los diferentes ámbitos bajo la óptica del Estado-actor: el análisis fundado sobre la noción de actor y, dentro de esta perspectiva la política exterior es la

⁵⁵ PASTOR RIDRUEJO: *Curso de Derecho internacional público y organizaciones internacionales*. Tecnos (6ª ed.). Madrid, 1996, p. 299. Sobre la consideración del Estado como unidad básica del sistema, vid. WALTZ: *Teoría de la política internacional*, op. cit., en especial pp. 139-142.

⁵⁶ *Manual de política internacional*, op. cit., p. 19.

⁵⁷ *Dinámica de la sociedad internacional*, op. cit., p. 4. Bien es verdad que estos elementos también son definitorios de las Organizaciones Internacionales y, en particular, hablamos de una hipotética política exterior de una organización concreta, la Unión Europea, o como expresa el Título V del Tratado de la Unión Europea, de la «Política exterior y de seguridad común». Con su énfasis en el actor para la determinación de la política exterior, LIÑÁN NOGUERAS señala que «se trata de un actor múltiple, al que no resultan extrapolables los esquemas, no ya de un Estado unitario, sino ni siquiera de un Estado federal o de una organización internacional» («Cooperación Política y Acta Única Europea», op. cit., p. 57). En este sentido abunda recientemente ARROYO LARA: «no es lo mismo el potencial exterior de un sujeto individual con capacidad de obrar —y, por ende, los demás componentes—, que si ese sujeto se halla inmerso, junto con otros, en estructuras organizadas, cuyos elementos constitutivos son diferentes (o pueden serlo), y que se conectan a conductas comunes, en mayor o menor grado, que si lo hacen de forma individual, por motivos que no es necesario ni precedente examinar aquí.» («El ámbito material de la política exterior de la Unión Europea», op. cit., pp. 358-359). En esta tesis, VILARIÑO PINTOS concibe la política exterior como la «acción *ad extra* de un sujeto de Derecho internacional, o más estrictamente, la determinación o fijación, por ese sujeto, de los objetivos (mediatos o inmediatos) a alcanzar en sus relaciones con otros sujetos en función de sus intereses esenciales y generales y para defenderlos en todo momento, actividad que se lleva a cabo, en general, por los gobiernos de los Estados o específicamente por los órganos centrales de las relaciones exteriores o, en su caso, por el Poder exterior.» (*Curso de Derecho Diplomático y Consular*. Tecnos. Madrid, 1987, pp. 79-80).

⁵⁸ *Sociología de las relaciones internacionales*, op. cit., p. 355.

⁵⁹ «Las determinantes internas de la política exterior: un tema descuidado en la teoría de la política exterior», *Eint* núm. 111, 1995, pp. 387-409, en concreto p. 389.

coordinación horizontal de acciones de los Estados en los diversos ámbitos»⁶⁰. En este sentido, expresa DEUTSCH, por muchos, que las relaciones internacionales modernas se producen principalmente en sólo tres niveles: los Estados, la política subnacional de los grupos de interés y las Organizaciones Internacionales, aunque sin conseguir hasta ahora el alcance del predominio y el poder generales del Estado⁶¹. Para RUSSETT y STARR, «política exterior es la actuación del Estado en el sistema internacional»⁶².

Por tanto, desde este enfoque el factor decisivo para la determinación de la política exterior se desplaza hacia el actor que, como dice LIÑÁN NOGUERAS, «identifica un ámbito material como de interés para su política exterior» o, en palabras de ARROYO LARA, «se supone que los entes o actores de estas comunidades científicas, poseen, si existe, bien abiertas o bien parcial, capacidad de obrar suficiente, y además, actúan e interactúan en dos esferas: su política interior, y la externa, la dirigida hacia otros entes, también con capacidad de obrar»⁶³. Claro que este enfoque, por sí solo considerado no aporta todos los elementos necesarios en una disciplina que se caracteriza por la ausencia de una terminología específica, no porque no la tenga, sino porque no existe un acuerdo general con ella, aún cuando ARROYO LARA señale que poco importa tal cuestión «siempre que, condición inexcusable, sepamos a qué nos estamos refiriendo»⁶⁴. Planteamiento complejo porque esa ausencia de una terminología adecuada dificulta extraordinariamente el análisis de la materia. Así, desde aquellas premisas, este autor aclara que es preciso tener en cuenta, al menos, seis factores⁶⁵:

- a) No puede existir, por su propia naturaleza, un concepto de política exterior objetivo, al menos en lo que respecta a la Unión Europea.
- b) Es decisiva la introversión de lo que entendemos por actividad exterior.
- c) No es posible, en un medio acción-reacción, una predicción aproximada de una política externa en la que puede o debe actuar un sujeto.
- d) Sin embargo, las variables internas, sus intereses, poseen una dimensión traslacional hacia sus variables externas. La desconexión entre unas y otras es posible, pero intelectualmente no es suficiente para explicar la disfunción, más o menos, profunda, entre unas y otras.
- e) Los gobernantes, las clases dominantes de un sujeto capaz de actuar, harán siempre exteriormente en función de sus valores e intereses, aquellos con los que ordenan sus elementos internos.
- f) Los medios de actuación son muy variables y dependen de la estructuración de ese universo de valores, intereses y poder. [...].»

Así pues, la política exterior es consecuencia de la existencia de una sociedad de Estados soberanos e independientes, y las nociones de soberanía y territorialidad ayudan a comprender el significado de lo exterior⁶⁶. Fue Bodino en el siglo XVI quien acuñó el término para

⁶⁰ LIÑÁN NOGUERAS: «Cooperación Política y Acta Única Europea», op. cit., p. 56.

⁶¹ *El análisis de las relaciones internacionales*, op. cit., pp. 106-107. Perfectamente de acuerdo con MORGENTHAU: «Lo que es cierto del carácter general de las relaciones internacionales, lo es también del Estado-nación como punto final de referencia de la política exterior. Si bien el realista considera que el interés es el rasero perenne de acuerdo con el cual la acción política debe ser juzgada y dirigida, la conexión contemporánea entre el interés y el Estado-nación es producto de la Historia; debe pues desaparecer en el transcurso de la historia. Nada hay en la posición del realista que vaya en contra de la presunción de que la división actual del mundo en Estados-naciones no pueda verse superada por unidades mayores, de carácter bien distinto.» (*La lucha por el poder y por la paz*, op. cit., p. 22).

⁶² *World Politics. The Menu for Choice*, op. cit., pp. 162-163.

⁶³ LIÑÁN NOGUERAS: «Cooperación Política y Acta Única Europea», op. cit., p. 56; ARROYO LARA: «El ámbito material de la política exterior de la Unión Europea», op. cit., p. 357.

⁶⁴ *Ibid.*, p. 358.

⁶⁵ *Ibidem.*

⁶⁶ En especial STOESSINGER: «The anatomy of the nation-state and the nature of power», *Perspectives on world politics* (Little y Smith ed.). Routledge (2ª ed.). Londres, 1991, pp. 23-35.

caracterizar a los Estados independientes: *summa in cives ac subditos legibusque soluta potestas* —*De Republica*, 1576—. Hacia el interior, la soberanía es el control que ejerce el Poder constituido del Estado sobre los individuos y el territorio mediante un conjunto de poderes, potestades y competencias. Hacia el exterior, supone reconocer el principio de igualdad de los Estados —que sólo es aplicable a Estados relativamente homogéneos en la realidad—, el respeto a la independencia y el deber de no injerencia, así como la posibilidad de recurrir, en última instancia, al uso de la fuerza para restablecer el Derecho⁶⁷. Por tanto, podemos entender, como una de las acepciones de «soberanía», el conjunto de competencias inherente a la condición de Estado, que posibilita que pueda decidir por sí solo cómo enfrentar los asuntos internos y externos. El Estado posee competencias internas y externas; por las primeras hace la ordenación de conductas en su territorio y sobre sus nacionales; por las segundas, actúa hacia el exterior con plena capacidad de obrar, si la tiene. Hablamos, en suma, del «poder» del Estado. Y la importancia que para cada Estado tiene la política exterior depende del grado de influencia en los asuntos internacionales, cuestión conexas con la condición de potencia que trataremos en el Capítulo siguiente.

Segundo, la política exterior, la interior y otras —seguridad, defensa— son partes componentes de la política general del Estado. La diferencia fundamental radica en los destinatarios: la política exterior, y sólo ésta, se dirige a los Estados y a los demás actores de las relaciones internacionales⁶⁸. Es corriente entre los autores definir la política exterior por oposición a la política interior. MERLE señaló el planteamiento clásico de que «la política extranjera es la parte de la actividad estatal dirigida hacia el exterior es decir, que trata, por oposición con la política interior, de los problemas situados más allá de las fronteras»⁶⁹. ARROYO LARA expresa esta concepción, al menos parcialmente, cuando indica que los actores «actúan e interactúan en dos esferas: su política interior, y la externa, la dirigida hacia otros entes»⁷⁰. Pero ya FRAGA había apuntado la imposibilidad de «separar la política exterior de la interior, y uno de los primeros objetivos de aquélla es la contribución a la estabilidad del régimen social y político»⁷¹.

Como manifiesta LIÑÁN NOGUERAS, se ha producido una «alteración substancial» en las esferas tradicionales que distinguían la política exterior por su referencia a los asuntos externos del Estado, de modo que es imposible establecer una diferenciación por el hecho de que «dado el nivel de internacionalización cualquier tema es susceptible de tener una dimensión política exterior»⁷². MERLE ha sido claro en este punto⁷³:

⁶⁷ PASTOR RIDRUEJO: *Curso de Derecho internacional público y organizaciones internacionales*, op. cit., pp. 299-311.

⁶⁸ Así, CALDUCH CERVERA dice que «mientras la política interior se dirige a los individuos y grupos de una misma sociedad estatal, la política exterior está orientada a permitir la vinculación entre Estados» (*Dinámica de la sociedad internacional*, op. cit., p. 4).

⁶⁹ *La politique étrangère*. Presses Universitaires de France. París, 1984, p. 7.

⁷⁰ «El ámbito material de la política exterior de la Unión Europea», op. cit., p. 357.

⁷¹ «La diplomacia en el sistema actual de las relaciones internacionales», *RPI* núm. 52, 1960, pp. 9-33, en concreto p. 16.

⁷² «Cooperación Política y Acta Única Europea», op. cit., p. 55. El término «internacionalidad», según REYNOLDS, deriva de que se trata de «relaciones entre individuos o grupos que son miembros de distintos Estados, o entre distintos Estado». Considera este término más apropiado que otros, como interestatal o intergubernamental, por responder a un planteamiento global del fenómeno (*Introducción al estudio de las relaciones internacionales*. Tecnos. Madrid, 1977 (trad. de *An Introduction to international relations*. Longman. Londres, 1971), p. 35). Por su parte, TRUYOL Y SERRA expresó que las relaciones son internacionales «cuando afectan a individuos o grupos pertenecientes a Estados diferentes o a los Estados mismos entre sí» («Genèse et structure de la société internationale», *Rec. des Cours* vol. 96, 1959, pp. 557-641, en concreto p. 566); y ARENAL las define como «aquellas relaciones entre individuos y colectividades humanas que configuran y afectan a la sociedad internacional en cuanto tal.» (*Introducción a las relaciones internacionales*, op. cit., p. 424). Sobre el con-

«Todas las perturbaciones que afectan a la conducción de los asuntos exteriores provienen de la evidencia de la confusión creciente entre política exterior y política interior. El postulado clásico, de inspiración hobessiana, según el cual existe una diferencia de naturaleza entre los “asuntos extranjeros” y los “asuntos del interior” se ha transformado profundamente desde el inicio del siglo XIX. Pero no ha dejado de representar el modelo de referencia al servicio de los prácticos y de punto de apoyo a los trabajos científicos. Hoy día, la mayor parte de los observadores están de acuerdo en reconocer que la distinción entre lo interno y lo externo ha desaparecido.»

En este momento, resulta necesario precisar qué entendemos por «política». TOMASSINI señala que «políticas», en su sentido más usual, son los distintos campos de la actividad del Estado, aunque al tratarse de una noción polisémica puede expresar un propósito general, en otras ocasiones alude a un programa concreto, o indica una línea de acción que ha sido objeto de aprobación por la autoridad correspondiente. En todo caso, «constituye un proceso que se desarrolla en el tiempo a través de varias etapas»⁷⁴. Pero no debemos obviar que el concepto de política está estrechamente vinculado con el de poder. Hablamos entonces de «poder político», definido en términos de relación entre sujetos en la que uno impone a otro su voluntad u obtiene la adhesión voluntaria de forma tal que determina su comportamiento, en última instancia, a través del uso de la fuerza —«que es el medio más eficaz para condicionar los comportamientos»⁷⁵—. En la clásica definición de MORGENTHAU, «el poder puede consistir en cualquier cosa que establezca y mantenga el control del hombre sobre el hombre. El poder cubre pues todas las relaciones sociales que sirven a tal fin: desde la violencia física hasta los lazos psicológicos más sutiles por los que una mente humana controla a otra»⁷⁶.

En las relaciones internacionales es, como mínimo, «la capacidad de una nación de usar sus recursos tangibles e intangibles en cada momento para afectar el comportamiento de otros Estados» (STOESSINGER); como máximo, «la capacidad para prevalecer en el conflicto y superar los obstáculos» (DEUTSCH) —de ambas cuestiones nos ocuparemos detenidamente más adelante—⁷⁷. En todo caso, el poder es un factor fundamental en las relaciones internacionales⁷⁸. Así, DEUTSCH dice que la política «consiste en el control más o menos incompleto del comportamiento humano por medio de hábitos voluntarios de *acatamiento* combinados con amenazas de *coacción probable*»⁷⁹.

cepto de relaciones internacionales, *ibíd.*, pp. 416-426; ARROYO LARA: *Proyecto docente e investigador para acceso a cátedra*, op. cit., vol. I, pp. 23-32.

⁷³ *La politique étrangère*, op. cit., p. 145.

⁷⁴ «Elementos para el análisis de la política exterior», *EInt* núm. 78, 1987, pp. 125-157, en concreto pp. 129-130.

⁷⁵ BOBBIO, MATTEUCCI y PASQUINO: *Diccionario de política*. Siglo XXI Editores (10ª ed., 1ª ed. en español, 1981-1982). México, 1997 (trad. de *Dizionario di politica*. Unione Tipografico-Editrice Torine (2ª ed., 1ª ed. 1976). Turín, 1983), pp. 1215-1225, cita en p. 1217.

⁷⁶ *La lucha por el poder y por la paz*, op. cit., p. 21. Según FRANKEL, el poder puede definirse como «la capacidad de conseguir los efectos deseados» (*International relations*. Oxford University Press. Londres, 1964, p. 97); para ORGANSKY, como «la capacidad de influir en la conducta de los demás de acuerdo con los propios fines» (*World politics*. A Knopf. Nueva York, 1958, p. 96); y para REYNOLDS, «el poder consiste en la capacidad de influir en una conducta» (*Introducción al estudio de las relaciones internacionales*, op. cit., p. 130).

⁷⁷ STOESSINGER: «The anatomy of the nations-state and the nature of power», op. cit., p. 34; DEUTSCH: *El análisis de las relaciones internacionales*, op. cit., p. 29.

⁷⁸ MORGENTHAU: *La lucha por el poder y por la paz*, op. cit., en especial pp. 13-29; en la misma línea pero más recientemente, GILPIN: «The richness of the tradition of political realism», op. cit., pp. 287-304.

⁷⁹ A su vez, el acatamiento voluntario o habitual de la suma de la población constituye la base invisible pero enteramente real del poder de todo gobierno (*El análisis de las relaciones internacionales*, op. cit., p. 23; la cursiva en el original). Como ya señaló ARENAL, las dos escuelas de pensamiento que tradicionalmente han dominado en el estudio de las relaciones internacionales, la realista y la idealista, han privilegiado el análisis del fenómeno del poder («Poder y relaciones internacionales: un análisis conceptual», *REI* núm. 3, 1983, pp. 501-

Podemos concretar, por tanto, que la política exterior forma parte de la política general del Estado. Así CALDUCH CERVERA entiende «la política exterior como aquella parte de la política general formada por el conjunto de decisiones y actuaciones mediante las cuales se definen los objetivos y se utilizan los medios de un Estado para generar, modificar o suspender sus relaciones con otros actores de la sociedad internacional»⁸⁰. MEDINA dice que «la política exterior de un Estado es parte de la política general del mismo, la forma en que un Estado conduce sus relaciones con otros Estados»⁸¹. Empero, aún siendo parte de la política general del Estado, se distingue de las otras políticas por las siguientes consideraciones:

1ª) es dirigida y debe ser implementada en el contexto internacional⁸²;

2ª) en ella se encuentra comprometida de forma crítica la seguridad del conjunto del Estado, la seguridad nacional, lo que explica su consideración como política de Estado, más que del gobierno de turno⁸³;

3ª) en la política exterior se produce, aun en los Estados democráticos, una mayor tensión entre los principios de legitimidad representativa y de autoridad, respecto a los que se dan en la política interna con primacía de los componentes esenciales del interés y la seguridad nacionales, nociones que trataremos con detenimiento más adelante⁸⁴.

Tercero. Debemos centrarnos en la idea de «acción». En la disciplina, ALLISON se refirió a la política exterior como «un curso de acción internacional seguido por un actor o un grupo de actores para abordar un problema o un área de problemas»⁸⁵. ARROYO LARA otorga relevancia decisiva a «la introversión de lo que entendemos por actividad internacional»⁸⁶. REYNOLDS consideró que «no es sólo un conjunto de acciones, sino también los principios que la orientan o los objetivos a que sirve»; y que «una prudente y acertada selección de los objetivos de poco sirve si la acción para conseguirlos es ineficaz y, por ello, la distribución entre objetivos y acción merece ser retenida»⁸⁷. Estos autores, por tanto, ponen el acento en la acción y emplean el término «política» para referirse a «las acciones encaminadas a conseguir unos objetivos». De modo que REYNOLDS define la política exterior como «el conjunto de acciones de un Estado en sus relaciones con otras entidades que actúan en la escena internacional, con objeto, en principio de promover el interés nacional»⁸⁸.

524); e *in extenso* VASQUEZ: *El poder de la política del poder*. Ed. Gernika (2ª ed.). México, 1992 (trad. de *The power of Power Politics. A critique*. Rutgers University Press. New Brunswick (N.J.), s.d.).

⁸⁰ *Dinámica de la sociedad internacional*, op. cit., p. 4.

⁸¹ *Teoría de las relaciones internacionales*. Tecnos. Madrid, 1973, p. 21.

⁸² REYNOLDS dice que «la política exterior no se hace en el vacío, sino en relación con otras entidades que operan igualmente en la escena mundial» (*Introducción al estudio de las relaciones internacionales*, op. cit., p. 106); y TOMASSINI que «la política exterior representa la forma en que un país se conduce frente a su contexto externo» («El marco de análisis de la política exterior», *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz 1990*. Universidad del País Vasco. Bilbao, 1991, pp. 119-164, en concreto p. 125); también RUSSETT y STARR: *World Politics. The Menu for Choice*, op. cit., pp. 162-163.

⁸³ En este sentido, WALTZ: *Foreign policy and democratic politics*. Little Brown. Boston, 1967, pp. 12-15.

⁸⁴ Podemos adelantar que, de forma crítica, LASAGNA considera que «una política exterior centrada exclusivamente sobre estos dos ejes, aparecería como depositaria de unos supuestos intereses permanentes del Estado que la harían invulnerable a los cambios domésticos» («Las determinantes internas de la política exterior: un tema descuidado en la teoría de la política exterior», op. cit., p. 390); idea que responde ampliamente a las críticas generadas desde diferentes posiciones teóricas, particularmente el transnacionalismo, frente a los postulados básicos de la política exterior racional de la doctrina realista y neorrealista. Vid. al respecto, TOMASSINI: *La política internacional en un mundo postmoderno*, op. cit., pp. 61-92.

⁸⁵ *La esencia de la decisión. Análisis explicativo de la crisis de los misiles de Cuba*, op. cit., p. 34.

⁸⁶ «El ámbito material de la política exterior de la Unión Europea», op. cit., p. 358.

⁸⁷ *Introducción al estudio de las relaciones internacionales*, op. cit., p. 45.

⁸⁸ Y más adelante: «la política exterior consiste en las decisiones y acciones de los gobernantes con objeto de alcanzar determinados objetivos a largo y corto plazo» (ibíd., pp. 45-46 y 60 respectivamente).

Por tanto, a nuestro juicio, el enfoque correcto en la determinación de lo que entendemos por política exterior combina el actor, el sujeto, con la acción exterior, y «entender por “política” la actividad exterior de los sujetos, lo cual incluye, precisamente, que es una actividad exterior, no interna»⁸⁹, con independencia de la materia de que se trate. De este modo, como señala ARROYO LARA, «sus ámbitos materiales dependerán de sus sistemas de cooperación, coordinación o integración en organizaciones —si pertenece a ellas—, o de su personal evaluación interna o externa de las cuestiones de actividad exterior»⁹⁰. AMADEO concreta que «esa acción puede desenvolverse en forma bilateral, respecto de cada uno de los miembros de la comunidad internacional, o de forma multilateral, en el caso de las organizaciones internacionales»⁹¹.

Cuarto, la política exterior como toda política tiene un sentido teleológico, finalista, en otras palabras, afecta al comportamiento de otros actores, incluso en condiciones generales; de modo que persigue la adaptación del Estado en el sistema internacional, en un nivel de interacción más o menos intenso entre los distintos actores de las relaciones internacionales. Según expresan RUSSETT y STARR, «como nada está distribuido de forma igualitaria en el sistema internacional, cada Estado necesita de recursos, bienes económicos y estratégicos, y de la cooperación y la coordinación con todos los otros actores. La política exterior concierne entonces a la conducta hacia otro actor por cualquier asunto»⁹². De modo que «cada Estado elige su propia política. Elegir efectivamente requiere la consideración de los fines del Estado en relación con su situación»⁹³.

Por tanto, actor y acción externa, o proceso como conjunto de acciones orientadas a un fin, otorgan los parámetros apropiados para avanzar una definición objetiva de la política exterior, a pesar de que un autor concluyese recientemente que «no creemos en la posibilidad de exponer una definición completa y comprensiva de lo que podemos denominar “política exterior objetiva”»⁹⁴. Entendemos por tal el conjunto de acciones externas que desarrolla un sujeto dotado de personalidad jurídica originaria y capacidad de obrar conforme al Derecho internacional, y que están orientadas a la obtención de unos fines y objetivos concretados por la organización política interna, la que sea, y a cuyo servicio se disponen unos medios que pretenden ser adecuados para tales objetivos.

Claro que la separación entre el contexto y los factores internos o, en otros términos, entre el sistema internacional y las unidades nacionales tiende a perjudicar el análisis y la formulación de la política exterior. En un trabajo ya clásico, ROSENAU constató que había diferencias significativas entre los Estados, y especificó tres dimensiones que consideraba esenciales: el tamaño, el desarrollo y el sistema político. Además propuso las variables que podían afectar a los distintos tipos de Estados⁹⁵. Estudios posteriores confirmaron que estas tres dimensiones son fundamentales en el análisis de la política exterior. Por tanto, según la expresión de RUSSETT y STARR, la política exterior es el resultado de «la interacción entre actividades de-

⁸⁹ ARROYO LARA: «El ámbito material de la política exterior de la Unión Europea», op. cit., p. 359.

⁹⁰ *Ibidem*.

⁹¹ *Manual de política internacional*, op. cit., pp. 19 y 121.

⁹² *World Politics. The Menu for Choice*, op. cit., p. 163.

⁹³ WALTZ: *Teoría de la política internacional*, op. cit., p. 199.

⁹⁴ Con todo, creemos que esta es la concepción que subyace en las palabras de ARROYO LARA: «con ello pretendemos señalar que cada sujeto deberá tener en cuenta sus estructuras políticas internas, su evolución en las Organizaciones Internacionales, sus conclusiones como actor individual, los resultados de ambas y obrar, según su propia visión de lo que conviene, respecto a sus intereses, para la mejora y el desarrollo de su identidad económica y política.» («El ámbito material de la política exterior de la Unión Europea», op. cit., p. 359).

⁹⁵ «Pre-theories and theories of foreign policy», *Approaches to comparative and international politics* (Farrell ed.), Northwestern University Press. Evanston (Ill.), 1966, pp. 27-92.

ntro del Estado y del sistema internacional»⁹⁶ y, por consiguiente, «una de las grandes fuentes de la política exterior son los desafíos que una nación enfrenta en su contexto externo»⁹⁷. En particular, como dice el mismo TOMASSINI⁹⁸:

«Esta vertiente cobra una extraordinaria importancia cuando el sistema internacional atraviesa por un período de conflicto, transición o crisis. En esos momentos cada país o grupo de países tienen que hacer un especial esfuerzo para acomodarse a la nueva estructura internacional y por responder en forma lúcida y activa al nuevo balance de riesgos y oportunidades que ella le plantea. Ello supone una lectura correcta de la nueva situación y esto, a su vez, exige una gran inversión de esfuerzos y recursos en información, análisis, previsión y programación».

De modo que, como ya señaló ROSENAU, el análisis de la política exterior es una «*bridging discipline*» —término de difícil traducción— que «toma como foco de estudio los puentes que los sistemas cerrados denominados Estados crean, para establecer vínculos entre ellos y sus subsistemas abarcando incluso a los sistemas internacionales de los que ellos son partes»⁹⁹. Por análisis de la política exterior podemos entender el «proceso a través del cual se generan los elementos de juicio necesarios para que la autoridad correspondiente pueda definir el curso de acción más apropiado para enfrentar una situación suficientemente general o recurrente como para requerir una pauta de conducta, y no sólo una decisión aislada»¹⁰⁰.

El primer paso en el proceso de análisis consiste en identificar los principales problemas y oportunidades que enfrenta un Estado en las distintas áreas en las que se desenvuelven sus relaciones exteriores. Para este cometido todos los gobiernos se dotan de mecanismos formales e informales¹⁰¹. De este modo, se produce la identificación de los asuntos que pueden ser señalados como periódicos, recurrentes o emergentes. Claro que la identificación de la mayor parte de los asuntos se basa en consideraciones políticas que escapan a todo intento de examen sistemático. En esta etapa intervienen los sectores más diversos, desde organismos especializados de la Administración, hasta los grupos de presión y la misma opinión pública.

La fase siguiente consiste en la jerarquización de los asuntos identificados. WISEMAN señala que «la mayor parte de las decisiones acerca de qué temas deben ser objeto de una planificación detallada se basan en criterios esencialmente políticos que con frecuencia no se apoyan en ningún análisis sistémico de la situación»¹⁰². Los criterios generales para la selección de los asuntos son el contexto en el que se plantean, las características internas de los mismos, las repercusiones que pueden generar y los costos de sacarlos adelante. Por tanto, la apreciación de la situación, la definición de los fines y objetivos y la elección de los medios, en orden de prioridades constituyen, los problemas fundamentales de la formulación de la política exterior.

Así que, como hemos tratado de exponer, la política exterior estriba en algo más que el mero mantenimiento de relaciones exteriores. Como ha dicho AMADEO, sólo hay política ex-

⁹⁶ *World Politics. The Menu for Choice*, op. cit., p. 163. Como expresa CALDUCH CERVERA, «resulta importante comprender que esta constante influencia recíproca es dinámica y, por consiguiente, no permanece equilibrada» (*Dinámica de la sociedad internacional*, op. cit., p. 24).

⁹⁷ TOMASSINI: *Teoría y práctica de la política internacional*. Ed. Universidad Católica de Chile. Santiago de Chile, 1989, p. 144.

⁹⁸ *Ibidem*.

⁹⁹ «Introduction: New directions and recurrent questions in the comparative study of foreign policy», *New directions in the study of foreign policy* (Hermann et al. eds.). Allen & Unwind. Boston, 1987, p. 1.

¹⁰⁰ TOMASSINI: *Teoría y práctica de la política internacional*, op. cit., p. 141; también en «Elementos para el análisis de la política exterior», op. cit., p. 130.

¹⁰¹ TOMASSINI: *Teoría y práctica de la política internacional*, op. cit., p. 175.

¹⁰² Cit. en *ibid.*, p. 177.

terior cuando las actitudes hacia el exterior presentan una unidad de acción, es decir, cuando existe coherencia y continuidad entre esas actitudes¹⁰³. Un programa elaborado debe ser el que contenga los fines y objetivos que persigue el Estado en la sociedad internacional, así como los medios de los que se dota para la consecución de aquéllos, si desea asegurar los objetivos esenciales y secundarios de la comunidad política, en tanto que es parte de un sistema internacional cuyo principio ordenador es, insistimos, la anarquía¹⁰⁴. De lo contrario, el Estado simplemente generaría respuestas ante estímulos exteriores de forma reactiva, sin un plan determinado y sin una concepción de la política exterior que deba desarrollar.

1.2. Los vínculos entre la política interior y exterior

Aunque hemos mostrado sumariamente los vínculos entre política interna y exterior, como es un tema esencial en todo el esquema lo explicamos y reiteramos a continuación.

La teoría clásica de la política exterior sostenía la separación teórica y práctica entre la política interior y exterior del Estado¹⁰⁵. Sin embargo, en el sistema internacional por el creciente grado de interdependencia, las fronteras de lo externo y lo interno se han vuelto cada vez más confusas¹⁰⁶. Precisamente, MERLE afirma que «si tenemos en cuenta las actividades políticas, la distinción de lo interno y lo externo resulta cada vez más difícil de delimitar. Bajo la influencia de diversos factores que combinan sus efectos —progreso técnico y liberación de intercambios, especialmente—, las fronteras se difuminan cada vez más entre el ámbito de la política interior y el de la política exterior»¹⁰⁷. De modo que, en la teoría de las relaciones

¹⁰³ *Manual de política internacional*, op. cit., p. 122.

¹⁰⁴ WALTZ afirma que «los sistemas internacionales son descentralizados y anárquicos». Entonces surge el problema de «cómo concebir a un orden sin un ordenador, y efectos organizativos sin que haya una organización formal». Y concluye: «los sistemas políticos internacionales [...] se forman por la coacción de unidades auto-interesadas. Las estructuras internacionales se definen en términos de las unidades políticas primarias de una época, ya sean ciudades-Estado, imperios o naciones» (*Teoría de la política internacional*, op. cit., pp. 132, 133 y 136).

¹⁰⁵ DOUGHERTY y PFALTZGRAFF: *Teorías en pugna en las relaciones internacionales*, op. cit., p. 122.

¹⁰⁶ Como establecieron KEOHANE y NYE (1977): «interdependencia, en la política mundial, se refiere a todas las situaciones caracterizadas por las relaciones recíprocas entre los países o entre los sectores de diferentes países. [...] Estos efectos son consecuencia de las transacciones internacionales —flujos de dinero, bienes, población y comunicaciones a través de las fronteras nacionales. [...] Los efectos de las transacciones en la interdependencia dependen de las coacciones o de los costes asociados a ellos. [...] cuando las interacciones no producen efectos en los costes, son simples interconexiones.» (*Poder e interdependencia. La política mundial en transición*. Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1988 (trad. de *Power and interdependence. World Politics in transition*. Little Brown. Boston, 1977; citamos por la edición en inglés), p. 3. Este pensamiento ha sido desarrollado ampliamente en KEOHANE: *Después de la hegemonía. Cooperación y discordia en la política económica mundial*. Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1988 (trad. de *After hegemony: Cooperation and discord in the world political economy*. Princeton University Press. Princeton, 1984); ROSENAU: *Turbulence in World Politics: a theory of change and continuity*. Harvester Wheatsheaf. Nueva York, 1990; RUGGIE (ed.): *The antinomies of interdependence*. Columbia University Press. Nueva York, 1983; WAGNER: «Economic interdependence, bargaining power, and political influence», *IO* núm. 3, 1988, pp. 461-483. Desde la más elaborada posición teórica del neorrealismo, WALTZ dice que «tal como se utiliza actualmente, “interdependencia” describe una situación en la que todo lo que ocurre en cualquier parte del mundo puede afectar a alguien, o a todos, en cualquier otra parte»; para precisar que «interdependencia sugiere reciprocidad entre las partes. Dos o más partes son interdependientes cuando dependen de manera más pareja una de otra para el suministro de bienes y servicios. [...] Interdependencia significa que las partes son mutuamente dependientes. La definición nos permite identificar qué es políticamente importante en las relaciones dependientes [...] Los Estados que son interdependientes con niveles altos de intercambio experimentan, o están sometidos, a la vulnerabilidad común que implica la interdependencia.» (*Teoría de la política internacional*, op. cit., p. 206 y 212 respectivamente).

¹⁰⁷ *Forces et enjeux dans les relations internationales*. Economica (2ª ed.). París, 1985, pp. 161-173, cita en pp. 163-164. TOMASSINI habla incluso de la «vulnerabilidad creciente» de las fronteras nacionales (*Teoría y prácti-*

internacionales, se ha impuesto la idea de la interdependencia de ambas. Como consecuencia de esta interdependencia a los dirigentes políticos les resulta más difícil, si cabe, mantener un conjunto coherente de prioridades en política exterior y articular un interés nacional supuestamente unívoco —que nunca lo ha sido— respecto a etapas anteriores donde política interior y exterior aparecían netamente diferenciadas.

Sin embargo, no creemos que se haya producido una redefinición de los contenidos de la política exterior, sino más bien una expansión de sus asuntos, que abarcan desde aspectos de seguridad y económicos —que siempre los incluyó— a sociales, culturales, medioambientales y de derechos humanos. En todo caso, persisten tres enfoques acerca de la relación entre política interior y exterior¹⁰⁸: 1) el enfoque que sustenta la primacía de la política exterior sobre la política interior; 2) la concepción que otorga la preeminencia a la política interior en detrimento de la exterior; 3) la que propone la existencia de interacciones entre ambas, agrupadas en torno a las teorías del *linkage*, las cadenas de unión entre actividades internas y externas, propia de los teóricos neorrealistas y de los sistémicos estructuralistas¹⁰⁹.

Como dice ARENAL, en la actualidad prácticamente «todos los especialistas de las relaciones internacionales están de acuerdo en resaltar las interacciones e interdependencia entre la política interna y la política internacional y entre el sistema estatal y el sistema internacional»¹¹⁰.

MERLE propone un esquema a partir de varios círculos concéntricos para valorar el grado de penetración entre política interior y exterior¹¹¹. El círculo interno, denominado «núcleo duro» o «competencia reservada» de los dirigentes del Estado, estaría constituido por las relaciones diplomáticas clásicas y aquellas materias que afectan de forma directa a la seguridad y la defensa del Estado —el académico añade también «la política de cooperación y desarrollo»¹¹²—. En un segundo círculo, hacia el exterior, se ubicarían las actividades económicas y financieras, espacio en el que se genera una intensa zona de solapamiento entre diferentes actores. El tercer círculo incluye actividades que, por su misma naturaleza, son menos dependientes del influjo externo, por lo que los gobiernos disponen de un margen de maniobra mayor —cultura, sanidad, relaciones laborales—, aunque en estas materias el grado de reglamentación internacional, como sabemos, es altísimo, en particular en los sistemas de cooperación intensa o integración —la Unión Europea, el Consejo de Europa, Mercosur—. Por tanto señala con rotundidad, que «en estas condiciones, indudablemente más valdría abandonar el sólido concepto de “soberanía” y sustituirlo por el, más modesto y realista, de autonomía del

ca de la política internacional, op. cit., pp. 31-37), posición que no compartimos en absoluto.

¹⁰⁸ MERLE: *La politique étrangère*, op. cit., pp. 165-172; también en *Sociología de las relaciones internacionales*, op. cit., pp. 373-378.

¹⁰⁹ Como afirma ARROYO LARA, un sujeto con competencias externas necesita manifestar el complejo de relaciones internas, porque «no es posible entender la una sin la otra» («El ámbito material de la política exterior de la Unión Europea», op. cit., p. 357). Vid. al respecto, ROSENAU: *Linkage politics: Essays on the convergence of national and international systems*. Free Press (2ª ed.). Nueva York, 1969; también KISSINGER: *Política exterior americana*, op. cit., pp. 11-54. Más reciente, CLARKE y WHITE: *Understanding foreign policy. The foreign policy system approach*. Southampton, 1989; HAAS, E.: «Why collaborate? Issue-linkage and international regimes», *WP* núm. 3, 1980, pp. 357-405; LOHMANN: «Linkage politics», *JCR* núm. 1, 1997, pp. 38-67; MCGINNIS: «Issue linkage and the evolution of international cooperation», *JCR* núm. 30, 1986, pp. 141-170; PUTNAM: «Diplomacy and domestic politics: the logic of the two-level games», *IO* núm. 3, 1988, pp. 427-460; SOLDATOS: *Le système institutionnel des Communautés Européennes dans un monde en mutation. Théorie et pratique*. Bruylant. Bruselas, 1989; STEIN: «The politics of linkage», *WP* núm. 33, 1980, pp. 62-81; TOMASSINI: «El marco de análisis de la política exterior», op. cit., pp. 140-164.

¹¹⁰ *Introducción a las relaciones internacionales*, op. cit., p. 307.

¹¹¹ *Sociología de las relaciones internacionales*, op. cit., pp. 374-376.

¹¹² *Ibid.*, p. 374.

poder gubernamental de decisión [sic]». Aunque reconoce que el problema es menos importante en el terreno del Derecho que en el de los hechos¹¹³.

En todo caso, sea cual sea el punto de partida que adoptemos, el régimen político y la distribución interna del poder del Estado intervienen profundamente en la conformación de la política exterior, «la cara oculta de la política exterior» que diría MERLE¹¹⁴. Desde el realismo político, KISSINGER indicó tempranamente que la estructura interna de los Estados cumple un papel relevante. Sus modelos de sistemas internacionales estables y revolucionario están vinculados con las estructuras internas de los Estados de cada uno de los sistemas. De modo que los gobiernos de regímenes políticos estables no recurren a políticas exteriores revolucionarias o antisistémicas para restaurar o preservar la cohesión interna¹¹⁵. Por tanto, afrontar el estudio de la política exterior de un Estado requiere, de forma ineludible, la comprensión de su sistema constitucional, la distribución del poder y el reparto de competencias en las relaciones internacionales entre los diferentes órganos e Instituciones del Estado, órganos siempre compuestos por Autoridades que representan a toda la comunidad: el Jefe del Estado, el jefe del gobierno, el Parlamento, los comités especiales de política exterior, de seguridad nacional u otros con competencias específicas.

Históricamente, el órgano constitucional supremo en materia de relaciones exteriores se localiza en la figura del jefe de Estado, *de iure* si se trata de sistemas presidencialistas, o *de facto*, si se trata de sistemas autoritarios. En los regímenes donde el Ejecutivo es bicéfalo, las competencias en materia de política exterior se suelen atribuir al jefe del gobierno, ostentando el jefe de Estado funciones residuales o representativas. Corresponde, por tanto, a uno u otro, según la Constitución interna, la máxima representación y dirección de la política exterior del Estado¹¹⁶. Como dice MERLE¹¹⁷:

«Las reglas del Derecho internacional clásico, siempre en vigor en este tema, reservan a los gobiernos el monopolio de la representación y de la acción del Estado en sus relaciones exteriores. La práctica y la interpretación de esas reglas por la doctrina tradicional parece, a simple vista, confirmar la tesis de los juristas. [...] Las relaciones con el exterior son un monopolio del Ejecutivo y la responsabilidad de las opciones que hay que efectuar en este campo incumbe a aquel personaje del Estado que se encuentra en la cima de la jerarquía.»

En un escalón inferior, el Ministro de Asuntos Exteriores tiene atribuidas la ejecución de las directrices del gobierno, la negociación de tratados internacionales y la gestión ordinaria de las relaciones internacionales a través de los órganos centrales y el Servicio exterior. Claro que, como afirma DEUTSCH, con frecuencia sólo unos pocos funcionarios y asesores especializados participan en la elaboración de los programas de política exterior que se proponen al gobierno¹¹⁸.

¹¹³ *Ibíd.*, p. 376.

¹¹⁴ *Ibíd.*, p. 382; también REYNOLDS: *Introducción al estudio de las relaciones internacionales*, op. cit., p. 86.

¹¹⁵ *Un mundo restaurado. La política del conservadurismo en una época revolucionaria*, op. cit.; también *Política exterior americana*, op. cit., pp. 11-54.

¹¹⁶ El art. 97 de la Constitución española de 1978 establece: «El Gobierno dirige la política interior y exterior, la Administración civil y militar y la defensa del Estado. Ejerce la función ejecutiva y la potestad reglamentaria de acuerdo con la Constitución y las leyes».

¹¹⁷ *Sociología de las relaciones internacionales*, op. cit., p. 356.

¹¹⁸ *Análisis de las relaciones internacionales*, op. cit., pp. 113-114. Vid. al respecto, GOLDHAMMER: *The advisor*. Elgenier. Nueva York, 1987; HALPERIN: *Bureaucratic politics and foreign policy*. Brookings Institution. Washington, 1974; JANIS: *Victims of Group Thinking*. Boston, 1972. Las propuestas de adecuación de los órganos vinculados a la creación de la política exterior, en HOFFMANN: *Orden mundial o primacía. La política exterior norteamericana después de la Guerra Fría*. Grupo Editor Latinoamericano. Buenos Aires, 1988 (trad. de *Primacy or world order: American foreign policy since the Cold War*. McGraw-Hill. Nueva York, 1978), pp.

Por otro lado, la distribución territorial del poder, aun cuando se debe tener en cuenta en la conformación de las decisiones políticas internas del Estado, carece de relevancia hacia el exterior, por cuanto es el Estado, independientemente de su organización política interna, el titular de derechos y obligaciones internacionales y le son imputables los actos que genera en su actividad externa y, en consecuencia, es el responsable de sus efectos, lícitos o no. Incluso en los Estados federales o intensamente descentralizados, las relaciones internacionales en el más amplio sentido de la expresión, y la defensa nacional constituyen áreas reservadas a la Federación o al Poder central. Como destaca LIÑÁN NOGUERAS, «en este sentido, parece el trazo más común la centralización en materia de relaciones internacionales»¹¹⁹. Esto no supone desconocer, claro está, la hipotética intervención de las entidades territoriales en las etapas de elaboración y control de la política exterior de aquellos Estados que les otorgan competencias para ello¹²⁰.

Fuera de las estructuras de poder pero imbricados en el proceso interno de la política exterior, participan también los grupos de interés —económicos, sociales, de derechos humanos, de intereses extranjeros¹²¹— y la opinión pública, fenómeno que MERLE denomina «parcelación de la actividad exterior del gobierno»¹²². Como dice REYNOLDS, «la influencia que los grupos de presión puedan ejercer sobre la determinación de la política exterior, cuando intentan ejercerla, varía, pues según la naturaleza del régimen político, la fuerza o la debilidad de la administración, la proximidad o la lejanía de las elecciones (en los regímenes en los que las hay) y la medida en que un grupo insatisfecho puede perjudicar a los gobernantes que se le resisten»¹²³.

En particular, en los Estados democráticos es preciso considerar el papel de los partidos políticos y de la opinión pública como creadores y portadores de la opinión en política exterior, aun cuando ésta sea «percibida y accionada como actividad residual, como arena de confrontación con el partido en el poder, sin que los alternantes en el poder, con su crítica, pre-

275-282.

¹¹⁹ «Cooperación Política y Acta Única Europea», op. cit., p. 57. La Constitución española de 1978 adoptó en la organización territorial del Estado un régimen de autonomías (art. 137), con un reparto competencial determinado, donde corresponde al Poder central la «competencia exclusiva en las siguientes materias: 3ª Relaciones internacionales. 4ª Defensa y Fuerzas Armadas» (art. 149.1).

¹²⁰ Así, CALDUCH CERVERA: *Dinámica de la sociedad internacional*, op. cit., p. 27; TOMASSINI: *Teoría y práctica de la política internacional*, op. cit., pp. 150-152. En España esta cuestión ha generado un profundo debate doctrinal desde la aprobación de la Constitución de 1978. Sin ánimo de exhaustividad, vid. FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE: «La acción exterior de las Comunidades Autónomas: desarrollos recientes», *Cursos de Derecho internacional de Vitoria-Gasteiz 1996*. Universidad del País Vasco/Tecnos. Madrid, 1997, pp. 268-318; PÉREZ GONZÁLEZ: «La acción exterior del Estado y las Autonomías: desarrollos en la práctica estatutaria», *Cursos de Derecho internacional de Vitoria-Gasteiz 1986*. Universidad del País Vasco. Bilbao, 1987, pp. 257-362; PÉREZ VOITURIEZ: *La Comunidad Autónoma Canaria ante los Derechos internacional y comunitario*. Parlamento de Canarias. Santa Cruz de Tenerife, 1993; REMIRO BROTONS: «La actividad exterior del Estado y las Comunidades Autónomas», *Estudios de la Constitución española de 1978*. Ed. M. Ramírez. Zaragoza, 1979, pp. 355-377; *La acción exterior del Estado*, op. cit., en especial pp. 233-262.

¹²¹ Respecto a la importancia de los grupos de interés o de presión en todo el proceso de la política exterior, vid. DEUTSCH: *El análisis de las relaciones internacionales*, op. cit., pp. 71-88.

¹²² *Sociología de las relaciones internacionales*, op. cit., p. 360.

¹²³ (*Introducción al estudio de las relaciones internacionales*, op. cit., p. 94). No compartimos en absoluto su afirmación de que «incluso en los Estados Unidos, la política se ve menos afectada por los grupos de presión en el campo de la política exterior que en el de la política internacional. Pocos grupos de presión perciben con suficiente claridad la existencia de una conexión directa entre sus intereses y determinadas decisiones de política exterior como para verse impulsados a emplear sus energías y recursos en influir sobre los gobernantes.» (ibíd., p. 94). Un ejemplo paradigmático de la participación activa de un grupo de presión en favor de un Estado tercero es el lobby judío en los Estados Unidos (vid. PEÑAS MORA: «La posición privilegiada de Israel en la política exterior de los Estados Unidos», *Boletín de Información del CESEDEN* núm. 253, 1998, pp. 17-50).

tendan en verdad articular una alternativa global, coherente y homogénea, y sin que preocupe una auténtica participación en la elaboración y control de la política exterior del Estado»¹²⁴. Más concretamente, respecto a la opinión pública, CALDUCH CERVERA señala que «desconocerla puede hacer fracasar las iniciativas exteriores más sólidas, por el contrario, reconocerla puede fortalecer la política exterior de un gobierno en las circunstancias internacionales más adversas»¹²⁵.

En fin, de este análisis de las relaciones entre política interna y externa se pueden extraer algunos principios básicos.

1) El principio de continuidad a pesar de los cambios internos. Esto es más cierto cuando se trata de los fines esenciales o en el ámbito referido antes «núcleo duro» de la política exterior. En otros términos, hablamos de la seguridad, la defensa y el mantenimiento de los compromisos internacionales, exigibles en situaciones de cambios de gobierno y aun en los supuestos de sucesión de Estados, con ciertas particularidades¹²⁶. Por tanto, se puede afirmar la superioridad jerárquica de estos asuntos y el elevado esfuerzo que realizan los dirigentes políticos para lograr el mayor apoyo o consenso nacional en estas materias.

Con todo, no se puede desconocer que las políticas exteriores varían en el tiempo, de un Estado a otro y de un tipo de régimen a otro. En la doctrina esta materia no ha sido suficientemente tratada, pues como señala LASAGNA, «los académicos de la política exterior han privilegiado en sus estudios los patrones de continuidad de esa política»¹²⁷. Este autor identifica tres niveles de cambio en la política exterior: 1º) la reestructuración, que supone un intento de cambio fundamental, en los elementos básicos de esa política; 2º) la reforma, caracterizada por tratarse de un proceso lento, creciente y referido a aspectos parciales aunque importantes de la política exterior; 3º) el ajuste, es decir, el nivel de cambio menos intenso y que se desarrolla de forma continuada, con pequeñas alteraciones en el comportamiento exterior del Estado; si bien, a largo plazo, la suma de los ajustes parciales genera cambios fundamentales en la política exterior¹²⁸.

¹²⁴ RODRÍGUEZ CARRIÓN: «Elaboración y control de la política exterior en un sistema democrático», *REI* núm. 2, 1980, pp. 403-417, en especial pp. 411-413, cita en p. 412. Respecto a los partidos políticos, vid. MERLE: «Partis politiques et politique étrangère en régime pluraliste», *Forces et enjeux dans les relations internationales*, op. cit., pp. 174-188.

¹²⁵ *Dinámica de la sociedad internacional*, op. cit., p. 34; también DUROSELLE: «L'opinion publique et la politique étrangère», *Les Affaires Étrangères*. París, 1959; MERLE: *Sociología de las relaciones internacionales*, op. cit., pp. 368-372; REYNOLDS: *Introducción al estudio de las relaciones internacionales*, op. cit., pp. 90-98; ROSENAU: *Public opinion and the foreign policy: An operational formula*. Random House. Nueva York, 1961; RISSE-KAPPEN: «Public opinion, domestic structure, and foreign policy in liberal Democracies», *WP* núm. 43, 1991, pp. 479-512; RUSSETT y STARR: *World Politics. The Menu for Choice*, op. cit., pp. 207-218; WITTKOPF: *Faces of internationalism: Public opinion and American foreign policy*. Duke University press. Durham, 1990.

¹²⁶ En esta materia, PASTOR RIDRUEJO: *Curso de Derecho internacional público y organizaciones internacionales*, op. cit., pp. 324-341; y ANDRÉS SÁENZ DE SANTAMARÍA: «Problemas actuales de la sucesión de Estados», *Cursos de Derecho internacional de Vitoria-Gasteiz 1993*. Tecnos/Universidad del País Vasco. Madrid, 1994, pp. 157-214.

¹²⁷ «Las determinantes internas de la política exterior: un tema descuidado en la teoría de la política exterior», op. cit., p. 392. Se han ocupado de esta cuestión, GOLDMANN: «Change and Stability in foreign policy: Détente as a problem of stabilization», *WP* núm. 34, 1982, pp. 422-440; HERMANN: «Changing Course: When Governments choose to redirect foreign policy», *ISQ* núm. 34, 1990, pp. 3-21; HOLSTI, K.: «Restructuring foreign policy: A neglected phenomenon in foreign policy theory», *Change in the international system* (Holsti ed.). Edward Elgar. Londres, 1991, pp. 83-100; LASAGNA: «Las determinantes internas de la política exterior: un tema descuidado en la teoría de la política exterior», op. cit., pp. 392-395. Claro que todos estos autores ofrecen diferentes conceptos del tema.

¹²⁸ Lo que KAHN describió como «grandes cambios» producidos por medio de la acumulación de «pequeñas decisiones» («The tyranny of small decisions: market failures, imperfections and limits of econometrics», *Economic Theories of International Relations* (Russett ed.). Markham. Boston, 1966, p. 523).

Por otra parte, los factores que llevan al cambio pueden proceder tanto del sistema internacional como de las unidades nacionales que lo conforman.

2) El principio de estabilidad pese a los cambios de gobierno o, incluso, de régimen político¹²⁹. Los cambios que se pueden producir, y de hecho es así¹³⁰, no son producto de rupturas violentas, sino que se trata más bien de orientaciones que requieren de tiempo para su concreción y cuyos efectos quedan amortiguados en el momento de su ejecución. Cabría pensar que un cambio de régimen radical o revolucionario lleva aparejada una ruptura total con el régimen anterior, de modo que cuanto más profundo es el cambio interior, más se acentúa su impacto en la política exterior, aunque no es posible deducir de ello una regla general, sino más bien una tendencia. Como dice MERLE, «en todos los lugares, la continuidad se impone al cambio; y cuando este último se produce, se manifiesta mediante lentas evoluciones que pasan por encima de las alteraciones de la mayoría parlamentaria»¹³¹. En este sentido, para TOMASSINI, en el momento actual de las relaciones internacionales debe imponerse la máxima de que «la adaptación inteligente, bien informada y oportuna al cambio pasa por constituir la esencia misma de dicha política»¹³².

1.3. Los elementos de la política exterior

Adelantamos antes que la política exterior no es sólo un conjunto de acciones externas, sino que forman parte consustancial de ella, como elementos definitorios, los fines que la orientan y los objetivos que sirve. Tal es así, que una prudente y acertada clasificación de los objetivos de poco vale si la acción para conseguirlos es ineficaz y, por ello, la disposición de fines y objetivos merece ser considerada con detenimiento.

1.3.1. Los fines de la política exterior

Dos de los elementos centrales de la política exterior son la determinación de los objetivos que debe perseguir y los fines a los que sirve. Queremos dejar aclarado de antemano, porque

¹²⁹ LASAGNA: «Las determinantes internas de la política exterior: un tema descuidado en la teoría de la política exterior», op. cit. Según FISCHMANN: «los regímenes son formas de organización política más permanentes que los gobiernos, pero al tiempo son típicamente menos permanentes que el Estado. El Estado, por contraste es (normalmente) una estructura permanente de dominación y coordinación que incluye un aparato coactivo y orientado a administrar una sociedad y extraer recursos de ella.» («Rethinking State and Regime: Southern Europe's transition to democracy», *WP* núm. abril, 1990, pp. 422-440, cita en pp. 428-429). Sobre el concepto de régimen político, vid. también HAGAN: «Domestic political regimes changes and third voting realignments in the United States, 1946-1984», *IO* núm. 3, 1989, pp. 505-541; LINZ: «Totalitarianism and authoritarian regimes», *Handbook of Political Sciences* 1974, pp. 175-411; MORLINO: *Cómo cambian los regímenes políticos*. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid, 1985; SALMORE y SALMORE: «Political regimes and foreign policy», *Why nations act: Theoretical perspectives for comparative foreign policy studies* (Salmore et. all. eds.). Sage. Beverly Hill (Cal.), 1978; pp. 103-122. El concepto de régimen internacional, en ARROYO LARA: *Proyecto docente e investigador para acceso a cátedra*, op. cit., vol. II (*La política exterior y de seguridad común de los Estados miembros de las Comunidades Europeas como régimen internacional*), y la bibliografía allí citada.

¹³⁰ Lo normal es que se produzcan cambios de régimen sin que se altere la organización política del Estado e, incluso, aprovechando esa estructura. Este es el caso, por ejemplo, de los cambios de régimen en España en 1931 y en especial en 1978, donde se utilizaron las estructuras estatales existentes para edificar una nueva organización política y territorial del Estado. LASAGNA dice que «un régimen puede considerarse cambiado cuando hay un cambio relevante en su orientación general y sus patrones de autoridad política han sido alterados, lo que a su vez modifica la estructura política» («Las determinantes internas de la política exterior: un tema descuidado en la teoría de la política exterior», op. cit., p. 399).

¹³¹ MERLE: *Sociología de las relaciones internacionales*, op. cit., p. 380.

¹³² *Teoría y práctica de la política internacional*, op. cit., p. 155.

puede existir confusión, que entendemos que los fines se encuentran en la base de la concepción de la política exterior y vienen a significar lo que se desea alcanzar globalmente a largo plazo, mientras que los objetivos, en sentido estricto, suponen la concreción a corto y medio plazo de la acción exterior. Los fines pertenecen a la formulación de la política general del Estado y, por tanto, están o deberían estar sometidos a un amplio consenso nacional¹³³. Por su parte, la determinación de los objetivos corresponde al Ejecutivo, con independencia de la forma del régimen político interno —en los sistemas autoritarios al individuo o grupo de individuos que componen el directorio de poder del Estado; en los sistemas democráticos, al Ejecutivo y, en su caso, con el concurso del Parlamento en el que se sustenta el gobierno—.

Precisamente la distinción entre fines y objetivos otorga una mayor densidad conceptual a la generalmente aceptada por la doctrina¹³⁴. De este modo, AMADEO clasifica los objetivos de la política exterior en generales, o permanentes, y concretos, es decir, objetivos no comunes a todos los Estados pues dependen de diversas variables políticas, históricas, geográficas¹³⁵. ARON opina que hay objetivos eternos —abstractos y concretos— y objetivos históricos¹³⁶. GEORGE y KEOHANE establecen una tipología entre intereses nacionales, básicamente propios o irreductibles, e intereses secundarios, colectivos o ajenos¹³⁷. RENOUVIN y DUROSELLE hablan de objetivo general y objetivos parciales¹³⁸. VIÑAS de fines esenciales o vitales y fines secundarios o renunciables¹³⁹. Sin embargo, otros muchos autores, entre ellos RUSSETT y STARR, no hacen una distinción teórica entre ambas nociones¹⁴⁰.

Los científicos políticos han aportado diversas definiciones de los fines de la política exterior. Para AMADEO los objetivos permanentes «traducen las tendencias dominantes en la conducta internacional de los Estados. Este tipo de objetivos es, en cierto modo, intemporal y no está limitado a un determinado aspecto de la política exterior. Son objetivos que pueden aplicarse a cualquier circunstancia histórica y a cualquier país», y los clasifica en objetivos de conservación —supervivencia, integridad territorial, seguridad y poderío, en tanto que mantenimiento del *statu quo*— y de expansión¹⁴¹. Para CALDUCH CERVERA, «los fines se configuran como una serie de resultados generales que se aspiran a lograr y/o se intentan mantener durante largos períodos de tiempo y respecto de los cuales un Estado está dispuesto a movilizar sus principales recursos arriesgando, en último extremo, su propia existencia y soberanía»¹⁴². K. HOLSTI los denomina «intereses centrales», definidos como «los tipos de metas por los que la mayoría de las personas están dispuestas a realizar los sacrificios últimos. Son habitualmente propuestos en la forma de principios básicos de la política exterior y se convierten en artículos de fe que una sociedad admite sin crítica»¹⁴³. SCHWARZENBERGER se refiere a los «interese-

¹³³ Vid. al respecto, RODRÍGUEZ CARRIÓN: «Elaboración y control de la política exterior en un sistema democrático», op. cit., pp. 416-417.

¹³⁴ Así lo expresa CALDUCH CERVERA: *Dinámica de la sociedad internacional*, op. cit., pp. 34-37.

¹³⁵ *Manual de política internacional*, op. cit., pp. 150-151.

¹³⁶ *Paz y guerra entre las naciones*, op. cit., pp. 101-126.

¹³⁷ «El concepto de interés nacional: usos y limitaciones», en GEORGE: *La decisión presidencial en política exterior*. Grupo Editor Latinoamericano. Buenos Aires, 1991 (trad. de *Presidential Decisionmaking in Foreign Policy. The Effective Use Of Information and Advice*. Westview Press. Boulder (Col.), 1980), pp. 223-243, en concreto pp. 229-238.

¹³⁸ *Introducción a la política internacional*, op. cit., pp. 367-375.

¹³⁹ VIÑAS: «Estrategia nacional y entorno exterior: el caso de España», *REI* núm. 1, 1983, pp. 73-101, en concreto pp. 75-76.

¹⁴⁰ Aún cuando intitulan el epígrafe correspondiente: «Fines y objetivos de la política exterior» (*World Politics. The Menu for Choice*, op. cit., pp. 165-167).

¹⁴¹ *Manual de política internacional*, op. cit., pp. 150-151.

¹⁴² *Dinámica de la sociedad internacional*, op. cit., p. 34.

¹⁴³ *International Politics. A framework for Analysis*. Prentice Hall (2ª ed.). Englewood Cliffs, 1974, pp. 136-137.

ses permanentes» cuando dice que «en el caso de la mayoría de los Estados soberanos, como son las pequeñas y medianas potencias, el interés permanente de sus políticas exteriores parece obvio. Si están bien aconsejadas [sic], se limitarán al sostenimiento de su independencia»¹⁴⁴. VIÑAS los denomina «fines cimeros», aquellos en virtud de los cuales la colectividad está dispuesta a realizar todo tipo de esfuerzos¹⁴⁵.

Así pues, los fines se configuran como las metas que los Estados desean alcanzar a largo plazo, basados en un amplio consenso interno y que representan la visión determinada de una Nación acerca de las relaciones internacionales y de la posición del Estado en la sociedad internacional, por tanto, distinta de una comunidad estatal a otra¹⁴⁶, en función de muy diversos factores de orden político, económico, social, cultural, histórico y geográfico. En particular, la diferencia de tamaño, el nivel de desarrollo y otras características afectan a las capacidades de los Estados y, en consecuencia a sus fines y objetivos de política exterior —la historia, la cultura, la memoria selectiva de los pueblos—¹⁴⁷. Tal es así que en el caso de las grandes potencias uno de los fines fundamentales, decisivo a nuestro juicio, es que sus elites dirigentes y la población crean que su sociedad representa un modelo para las demás y, por supuesto, estén dispuestos a hacer frente a su coste —sobre esta cuestión crucial trataremos en el Capítulo siguiente—. Por tanto, los fines del Estado sólo cambian cuando se produce una mutación profunda en las estructuras sociales y culturales y en la organización política de la comunidad estatal.

La generalidad de la doctrina, con independencia de la terminología empleada, coincide en la determinación de cuáles deben ser los valores, que integren los fines de la política exterior. Éstos podrán ser tantos como cuantas sean las metas que un grupo organizado se proponga, según los tiempos y las circunstancias, pero relacionados, con carácter prioritario, con la preservación de la comunidad política. De modo que se puede concretar un fin mínimo de la política: la ordenación de conductas en su territorio y sobre sus nacionales y el mantenimiento de la independencia e integridad nacional frente a los otros. Como dice BOBBIO, «este fin es mínimo porque es la condición *sine qua non* para el logro de todos los demás fines y es compatible con los mismos»¹⁴⁸. Este es el elemento fundamental, consideramos, que nos permite hablar de política exterior del Estado y no de otros sujetos de las relaciones internacionales, en particular las Organizaciones Internacionales¹⁴⁹.

No es posible predicar el mantenimiento de la seguridad nacional de otros actores de la sociedad internacional, por carecer de los elementos de población y territorio y, en consecuencia, es imposible que en su actuación internacional pretendan la obtención de fines que son inherentes a la condición de Estado. Es más, la sucesión o la extinción de Estados, de una u

¹⁴⁴ *La política del poder*, op. cit., p. 40.

¹⁴⁵ VIÑAS: «Estrategia nacional y entorno exterior: el caso de España», op. cit., p. 75.

¹⁴⁶ Así, RODRÍGUEZ CARRIÓN: «Elaboración y control de la política exterior en un sistema democrático», op. cit., p. 413. Como dice ARROYO LARA: «de los factores internos, casi siempre la defensa de un sistema de valores y un complejo de intereses que, inevitablemente, tienen reflejo exterior» («El ámbito material de la política exterior de la Unión Europea», op. cit., p. 357).

¹⁴⁷ Como manifiestan RUSSETT y STARR, «el hecho de que diferentes Estados tienen diferentes historias, culturas y estructuras políticas y socioeconómicas significa que sus preferencias u objetivos de política exterior (y también sus estrategias de política exterior) derivan en gran medida del modelo de sociedad, y no del lugar en la estructura internacional.» (*World Politics. The Menu for Choice*, op. cit., p. 170). Al respecto, BOZEMAN: *Politics and Culture in International History*. Princeton University Press. Princeton, 1960; SAID: *Culture and Imperialism*. Random House. Nueva York, 1993.

¹⁴⁸ *Diccionario de política*, op. cit., p. 1219.

¹⁴⁹ Así, por ejemplo, LIÑÁN NOGUERAS, cuando afirma con rotundidad que «las cuestiones de seguridad y defensa constituyen por definición cuestiones afectas a la política exterior» («Cooperación Política y Acta Única Europea», op. cit., p. 53).

otra manera, siempre tiene un impacto, las más de las veces traumático, en las relaciones internacionales y esta problemática constituye una parte central del Derecho internacional público¹⁵⁰. Sin embargo, la disolución de una Organización Internacional no produce efectos comparables, al margen de que, desde un punto de vista teórico, sea una cuestión seriamente tratada por la doctrina¹⁵¹. La extinción de la personalidad jurídica de la SdN en 1946 es un buen ejemplo de la menor importancia que tiene la desaparición o transformación de una Organización internacional respecto de los Estados y del medio que la sucesión de Estados en el sentido señalado¹⁵². Como certeramente señala WALTZ, «cuando llega el momento decisivo, los Estados rehacen las reglas según las cuales operan otros actores»¹⁵³.

Por tanto, podemos concretar que los fines básicos de la política exterior son¹⁵⁴: 1) la seguridad nacional, es decir, el mantenimiento de la independencia política y la soberanía nacional, la integridad del territorio y de la población; 2) la protección de las condiciones de vida de los habitantes en relación directa con un determinado sistema socioeconómico y la voluntad de mejorar su nivel; 3) el mantenimiento de los valores y principios propios de esa sociedad, que la identifican como grupo nacional, al menos estatal, dentro de la sociedad internacional.

CALDUCH CERVERA indica que, paralelamente a los fines, se sitúan los denominados principios internacionales de la política exterior, que se imponen a los Estados por su condición de actores de las relaciones internacionales. Éstos serían, *ad exemplum*, el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, la protección y el respeto de los derechos humanos, la resolución pacífica de las controversias, el cumplimiento de las obligaciones jurídicas internacionales, la promoción del progreso social y el nivel de vida de los pueblos¹⁵⁵. Aunque es preciso señalar que se trata, en unos casos, de principios generales del Derecho internacional,

¹⁵⁰ Así, DÍEZ DE VELASCO: *Instituciones de Derecho Internacional Público*. Tecnos (11ª ed.). Madrid, 1997, pp. 277-286; PASTOR RIDRUEJO: *Curso de Derecho internacional público y organizaciones internacionales*, op. cit., pp. 324-341. La práctica reciente ha sido pródiga en la materia, en especial tras la desmembración del Imperio soviético y de la misma Unión Soviética; vid. ANDRÉS SAENZ DE SANTAMARÍA: «Problemas actuales de la sucesión de Estados», op. cit.; BOTHE y SMITH: «Sur quelques questions de succession posées par la dissolution de l'URSS et celle de la Yougoslavie», *RGDIP* núm. 4, 1992, pp. 811-842; DASTIS QUECEDO: «La desintegración de la Unión Soviética y la cuestión de su "sucesión" en las Naciones Unidas», *REDI* núm. 1, 1992, pp. 249-252; DENITCH: *Ethnic nationalism: The tragic death of Yugoslavia*. University of Minnesota Press. Minneapolis, 1994.

¹⁵¹ Vid. al respecto, ARROYO LARA: «Comunidades Europeas, Unión Europea y el problema de la sucesión de organizaciones internacionales», *RIE* núm. 3, 1986, pp. 413-432, en especial pp. 418-423 y la bibliografía allí citada.

¹⁵² Por otra parte, los fracasos en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales en la década de 1930 no son imputables a la Organización, sino a los Estados miembros, en particular a las grandes potencias, como tendremos ocasión de tratar en los Capítulos V y VI.

¹⁵³ *Teoría de la política internacional*, op. cit., p. 141.

¹⁵⁴ Por ejemplo, CALDUCH CERVERA señala los siguientes: la seguridad del Estado, el bienestar económico y social de la población y la protección y fomento de los valores y cultura de la sociedad (*Dinámica de la sociedad internacional*, op. cit., pp. 37-38). Para VIÑAS son la defensa de la integridad nacional, la perpetuación del sistema político y socio-económico, la unificación étnica, religiosa o lingüística, el mantenimiento de la unidad nacional y el desarrollo económico y social («Estrategia nacional y entorno exterior: el caso de España», op. cit., p. 75). En particular, en cuanto a la unificación étnica, KÓRACAS ha dicho que «debemos tener presente que las características étnicas de un país tienen su importancia en la definición de su política exterior. Por eso, un Estado multinacional [...] tiene que afrontar problemas de otra naturaleza que un país étnicamente homogéneo.» («Grecia y su política exterior», *Embajadores en la Escuela Diplomática*. Escuela Diplomática. Madrid, 1996, pp. 61-72, en concreto p. 64); en sentido contrario, una población étnicamente homogénea elimina una posible fuente de conflictos internos, que cuando se producen suelen tener resultados más catastróficos para los propios Estados que los conflictos internacionales —recordemos los ejemplos recientes de Yugoslavia o Ruanda—.

¹⁵⁵ *Dinámica de la sociedad internacional*, op. cit., p. 38.

por su misma naturaleza de obligado cumplimiento para los Estados con independencia de su aquiescencia y, en otros casos, de declaraciones programáticas, de fines en sí mismos, que en nada obligan a los Estados en particular, y menos en el grado de desarrollo actual de la sociedad internacional. En el sistema vigente cada Estado es el encargado de definir sus intereses y sus objetivos en una «pugna insuperable» del binomio sociedad y poder¹⁵⁶.

1.3.2. Los objetivos de la política exterior

Por su parte, los objetivos son los resultados concretos a corto y medio plazo, necesarios para dotar de efectividad a los fines de la política exterior y el establecimiento de los mismos ocupa un papel central en la formulación y aplicación de una política¹⁵⁷. AMADEO los define como «aquellas metas estables que los Estados se proponen alcanzar en el plano internacional y para cuyo logro emplean los procedimientos y se valen de los métodos propios de esa política»¹⁵⁸. CALDUCH CERVERA se refiere a éstos como «aquellos resultados, concretos y particulares, que se pretenden alcanzar y/o mantener, a corto o medio plazo, mediante la ejecución de una serie de actuaciones exteriores»¹⁵⁹. Y, según RUSSETT y STARR, podemos describir los objetivos de la política exterior como «aquellos asuntos que persiguen los líderes de los Estados»¹⁶⁰. Por otra parte, es evidente que los gobernantes tienen diferentes y cambiantes concepciones y orientaciones sobre el protagonismo del Estado y del contexto internacional. La concreción de tales objetivos corresponde, como señalamos, al gobierno de turno y no tienen por qué estar sometidos a un consenso nacional, que se entiende subyacente mientras no se pueda demostrar lo contrario, propio de los fines de la política exterior¹⁶¹. Por tanto, su alteración o sustitución es más común y no afecta a los intereses esenciales o vitales del Estado. Es más, la consecución sucesiva de los objetivos de la política exterior supone una aproximación a la realización de los fines del Estado.

En este punto se plantea el debate acerca de cuáles de estos objetivos son más relevantes, pues objetivos y medios deben estar jerarquizados, aunque esta graduación ni es simple ni deja de ser objetable en el proceso político¹⁶². Así que raramente se produce un acuerdo o consenso en cuáles deben ser. Para RUSSETT y STARR podemos ver un objetivo de la política exterior como una «imagen de una situación o asunto futuro y condiciones futuras que los gobiernos a través de decisiones individuales aspiran a producir por el ejercicio de influencia

¹⁵⁶ De forma tan certera, RODRÍGUEZ CARRIÓN: «Elaboración y control de la política exterior en un sistema democrático», op. cit., p. 407. Como expresó SPYKMAN, «en la sociedad internacional se permiten todas las formas de coerción, incluso las guerras de destrucción. Esto significa que la lucha por el poder se identifica con la lucha por la supervivencia y, por eso, el mejoramiento de las posiciones relativas de poder conviértese en designio primordial de la política interior y exterior de los Estados. Todo lo demás es secundario porque, en última instancia, solamente el poder permite realizar los objetivos de la política exterior.» (*Estados Unidos frente al mundo*. Fondo de Cultura Económica. México, 1944 (trad. de *America's Strategy in World Politics*. Harcourt, Brace and Co., 1942), pp. 25-26); y MORGENTHAU: «la política internacional, como toda política, es una lucha por el poder. Cualesquiera que sean los fines últimos de la política internacional, el poder es siempre el fin inmediato.» (*La lucha por el poder y por la paz*, op. cit., p. 43).

¹⁵⁷ En este sentido, TOMASSINI: *Teoría y práctica de la política internacional*, op. cit., p. 180.

¹⁵⁸ *Manual de política internacional*, op. cit., p. 145.

¹⁵⁹ *Dinámica de la sociedad internacional*, op. cit., p. 35.

¹⁶⁰ *World Politics. The Menu for Choice*, op. cit., p. 165.

¹⁶¹ Como dice REYNOLDS: «son establecidos por los gobernantes en función de su interpretación de los valores de las circunstancias socio-políticas en que viven y de la prioridad que estimen debe darse a algunos de estos valores en relación con otros (prioridad que puede o no depender de presiones políticas internas.» (*Introducción al estudio de las relaciones internacionales*, op. cit., p. 187).

¹⁶² Como bien dice VIÑAS, la controversia en esta materia es inevitable y, en un sistema político pluralista y democrático, deseable («Estrategia nacional y entorno exterior: el caso de España», op. cit., pp. 75-76).

exterior y por el cambio o apoyo al comportamiento de otros Estados»¹⁶³. Además precisan que los objetivos pueden ser muy concretos, o todo lo contrario —por ejemplo, «salvar al mundo para la democracia»—.

Algunos objetivos, generalmente de naturaleza geoestratégica, se mantienen durante largos períodos de tiempo; otros son coyunturales. Los hay con consecuencias que afectan a toda la comunidad nacional, o, generalmente los de orden económico, a una pequeña parte de aquella, pero cuyos intereses no pueden ser desconocidos, como señalamos antes. Claro que ocurre con frecuencia que los gobiernos también generan objetivos que llegan a ser incompatibles¹⁶⁴.

Por consiguiente, establecer la preponderancia o primacía de unos objetivos sobre los otros corresponde a los dirigentes del Estado. Han sido los científicos políticos los que han indicado la permanente supremacía de las variables complejas denominadas interés nacional y poder político. Para los realistas, los objetivos políticos y los asociados a la seguridad nacional, para los transnacionalistas los asuntos relacionados con el desarrollo económico, la cooperación y el proceso de organización internacional¹⁶⁵. Es importante saber que los objetivos de los Estados, o incluso de cada Estado en particular, difieren considerablemente no sólo en el contenido sino en otros aspectos: el número, alcance y compatibilidad mutua de los objetivos; la intensidad con la que se mantienen; la urgencia con la que se deben alcanzar; la flexibilidad con la que se perciben; el riesgo que el Estado está dispuesto a correr para lograrlos; las expectativas de que esos objetivos puedan ser efectivamente alcanzados¹⁶⁶. Tanto es así que, como afirmó MORGENTHAU, «el realismo político considera que la política exterior racional es la buena política. Sólo una política exterior racional reduce al mínimo los riesgos y lleva al máximo a los beneficios»¹⁶⁷.

Por tanto, en el sistema internacional todo Estado exhibe, de forma más o menos clara, una conducta inclinada a la obtención de unos objetivos y genera para los otros Estados y actores internacionales una apariencia de persecución de un propósito, aun cuando cierto grado de incertidumbre afecta a la toma de decisiones por parte de los dirigentes de la política exterior¹⁶⁸.

Así, el proceso de formulación de los objetivos de la política exterior no tiene un significado simple, ni mucho menos. Primero, como señalan LEGG y MORRISON, es una falacia asumir que una decisión en política exterior afecta a todos los miembros que conforman la comunidad nacional —individuos, sociedades e instituciones— de la misma manera, en especial a corto plazo. Generalmente, los costes y beneficios de una decisión no están distribuidos de forma equitativa y, en consecuencia, se producen conflictos internos sobre lo que la política exterior debe ser. Conforme a este planteamiento, aunque en la práctica los objetivos raramente son explicitados, bien definidos, así sean estables e internamente consistentes, una política exterior racional requiere que las autoridades del Estado elaboren un programa

¹⁶³ *World Politics. The Menu for Choice*, op. cit., p. 165.

¹⁶⁴ Así, durante la Guerra Fría, las declaraciones oficiales de los sucesivos Presidentes de los Estados Unidos del compromiso con la promoción de la democracia y los derechos humanos y, al mismo tiempo, el respaldo a regímenes dictatoriales persistentemente represores de los derechos humanos y de las libertades públicas en sus Estados, o el apoyo a movimientos subversivos y golpistas en Estados «discrepantes». Quizás los ejemplos más notorios son la intervención americana directa en Vietnam (1962-1973), para apoyar a un régimen autoritario, o la participación indirecta en Chile en el golpe militar contra el gobierno del presidente Allende (1973). Vid. al respecto BARNET: *Intervention and Revolution: The United States in the Third World*. Paladín. Londres, 1972.

¹⁶⁵ Dos visiones representativas de cada una de estas escuelas en WALTZ: *Teoría de la política internacional*, op. cit., y KEOHANE y NYE: *Power and interdependence. World Politics in Transition*, op. cit.

¹⁶⁶ Así, LEGG y MORRISON: «The formulation of foreign policy objectives», *Perspectives on World Politics* (Little y Smith ed.). Routledge (2ª ed.). Londres, 1991, pp. 59-68, en concreto p. 61.

¹⁶⁷ *La lucha por el poder y por la paz*, op. cit., p. 20.

¹⁶⁸ DEUTSCH hace extensivas estas consideraciones a «todo sistema, organización o Estado» (*Análisis de las relaciones internacionales*, op. cit., p. 120).

lítica exterior racional requiere que las autoridades del Estado elaboren un programa coherente, que contenga los objetivos de la acción exterior, así como la estrategia a seguir para su obtención.

De todos modos, el desarrollo de tal programa no es un asunto sencillo. De nuevo, LEGG y MORRISON aclaran que «cosas que pensamos como objetivos son fines en sí mismos, pero a veces son más bien medios para el éxito de fines más abstractos o distantes (felicidad, seguridad, éxito, prestigio)»¹⁶⁹. En otro caso, objetivos que se originaron enteramente como medios para lograr algún fin más distante, a menudo «toman vida propia» —según la expresión de los autores citados— y llegan a valorarse por sí mismos, o llegan a entrelazarse con otros objetivos originalmente no planteados, como el prestigio o el honor¹⁷⁰. En tercer lugar, la experiencia y la tradición crean un conjunto de principios relativamente inflexibles que, al menos en parte, surgieron como medios para alcanzar ciertos objetivos. De nuevo, ciertos principios llegan a constituirse en objetivos en sí mismos.

Por otra parte, cada Estado, como cada individuo, tiene muchos objetivos, y muchos de éstos vienen a estar en conflicto con los de otros Estados; de modo que, en la realidad de las cosas, alcanzar unos objetivos necesariamente requiere el sacrificio de otros. A pesar de estas limitaciones, la distinción entre objetivos y medios es otro de los puntos centrales de la teoría de la política exterior.

1) La fuente más importante de los objetivos de la política exterior es, ya lo señalamos, el deseo universalmente compartido de asegurar la supervivencia de la comunidad y la integridad territorial del Estado. La seguridad de la Nación es el objetivo mínimo de la política exterior de cualquier Estado.

2) La necesidad universal es la preservación del nivel de desarrollo económico. LEGG y MORRISON califican a éstos como objetivos puramente defensivos, pero bajo determinadas circunstancias internas o externas pueden requerir una acción ofensiva para garantizar la supervivencia de la Nación o del Estado¹⁷¹.

El conjunto de las necesidades económicas de la Nación constituye una de las fuentes básicas sobre las que se asienta el programa de la política exterior, con unos objetivos que aspiran a mejorar el nivel económico general. Gran cantidad de factores internos afectan extensamente al grado de desarrollo económico y, en todo momento, los dirigentes de la política exterior deben tener en cuenta todos esos factores: el cambio tecnológico, el crecimiento de la población, el desarrollo económico, las nuevas organizaciones y procesos productivos, los valores cambiantes, así como las creencias y expectativas.

Asimismo, el cambio del sistema político puede influir en las necesidades económicas del Estado. Desde el exterior, otro conjunto de consideraciones marca la pauta en tales objetivos: el acceso a los mercados internacionales, la necesidad de preservar la balanza de pagos y la moneda, la necesidad de proteger las vías de comunicación y los transportes, las inversiones en otros Estados, el acceso a las materias primas, la protección de medios e instalaciones en el exterior y, en fin, la vida y propiedades de los ciudadanos en el extranjero¹⁷².

3) Una tercera fuente fundamental es lo que denominamos necesidades políticas de un Estado y de sus líderes, en otros términos, el grado de estabilidad/inestabilidad del sistema político del Estado. La influencia del factor político interno en la política exterior ya ha sido

¹⁶⁹ «The formulation of foreign policy objectives», op. cit., p. 60.

¹⁷⁰ En este sentido, KISSINGER: *Política exterior americana*, op. cit., p. 19.

¹⁷¹ «The formulation of foreign policy objectives», op. cit., p. 62.

¹⁷² Como dice REYNOLDS, «para los Estados que más estrechamente dependen del comercio, la estabilidad internacional resulta sumamente deseable y sólo pueden renunciar a ella si las circunstancias son realmente desesperadas.» (*Introducción al estudio de las relaciones internacionales*, op. cit., p. 78).

apuntada, aunque nos encontramos con un doble fenómeno. En unos casos los dirigentes políticos recurren a los éxitos en política exterior para consolidar o restablecer su situación política interna. En otros, tratan de forzar esos éxitos, de modo que suelen desembocar en fracasos estrepitosos, casi siempre por la ausencia de un programa de política exterior¹⁷³.

4) Otros objetivos relevantes de la política exterior son las necesidades culturales, psicológicas o ideológicas de la comunidad nacional, en especial en relación con su posición y prestigio en el sistema internacional¹⁷⁴. Un elemento importante en la determinación de los objetivos es el papel que, según la comunidad de la política exterior, y la sociedad en general, debe ejercer el Estado en las relaciones internacionales, elemento determinante en la concepción y desarrollo de la política exterior de las grandes potencias.

5) Hay otras fuentes, procedentes de la estructura internacional y de las otras unidades nacionales que la integran, que los dirigentes y la comunidad de la política exterior suelen tener en cuenta. Son las amenazas de intervención política y militar y los perjuicios económicos, cuestión que trataremos más adelante.

Por último, conviene señalar que existen limitaciones importantes en el proceso de formulación racional de los objetivos. En primer lugar, las capacidades de cada Estado son limitadas y uno de los problemas básicos en la programación de la política exterior es tratar de conciliar los objetivos de los Estados con las capacidades y medios para alcanzarlos. A pesar de los esfuerzos de los dirigentes políticos, la realidad prueba la dificultad de persuadir a las elites internas e, incluso, al jefe del Ejecutivo para que empleen los recursos necesarios, o corran los riesgos, para lograr los objetivos que los especialistas crean más deseables¹⁷⁵. Los costes se cifran no sólo en la disposición de amplias capacidades económicas y militares, sino también en términos de prestigio internacional. En el mundo actual, un Estado que ahorre en política exterior está expuesto a incurrir en grandes pérdidas y a ignorar posibles beneficios¹⁷⁶.

Otra limitación proviene de la necesidad de movilizar el apoyo suficiente para la consecución de un objetivo dado y este problema se plantea incluso en los Estados con gobierno declaradamente autoritario. De modo que en determinadas condiciones de falta de apoyo interno, los objetivos son a menudo modificados para que se acomoden a las pretensiones de individuos y grupos con la finalidad de conseguir una base firme para la política exterior o, en su caso, el abandono de los objetivos planteados. Existe una limitación adicional, denominada el «cuerpo de normas y principios generales» que legitiman los objetivos estatales, las estrategias y los instrumentos de la política exterior y que normalmente se establecen en el Preámbulo de las Constituciones internas, o dimanar de dichos textos constitucionales¹⁷⁷.

En tercer lugar, la limitación exterior principal proviene de las capacidades de los otros Estados, de suerte que no se puede determinar la probabilidad de éxito de un objetivo dado sin considerar esta cuestión y, aun así, siempre existirá un alto grado de incertidumbre¹⁷⁸. La estructura internacional impone sus propias limitaciones en función de la distribución del poder, singularmente fuertes en los sistemas bipolar y de hipotética estabilidad hegemónica. Otros límites externos provienen por la organización internacional y de las propias normas del Derecho internacional general y convencional, claro que tanto la organización internacional,

¹⁷³ Así, KISSINGER: *Política exterior americana*, op. cit., pp. 20-51.

¹⁷⁴ LEGG y MORRISON: «The formulation of foreign policy objectives», op. cit., pp. 63-64.

¹⁷⁵ *Ibid.*, p. 66.

¹⁷⁶ TOMASSINI: *Teoría y práctica de la política internacional*, op. cit., p. 159.

¹⁷⁷ LEGG y MORRISON: «The formulation of foreign policy objectives», op. cit., p. 67.

¹⁷⁸ Como dice KISSINGER, «el aspecto más difícil, realmente trágico de la política exterior, es como hacer frente al problema de la conjetura. Cuando el campo de acción es mayor, el conocimiento sobre el cual hay que basar dicha acción es pequeño y ambiguo. Cuando se dispone de unos conocimientos, la capacidad de influir sobre unos acontecimientos suele reducirse al mínimo.» (*Política exterior americana*, op. cit., p. 14).

como ente abstracto, no es más límite que lo que el Estado desea que sea, igual que las normas.

De modo que la realidad del sistema político y económico internacional debe ser evaluada antes de formular cualquier política, y así las oportunidades y limitaciones externas son determinantes fundamentales en la elaboración de los objetivos de la política exterior, tanto como las necesidades internas¹⁷⁹.

1.3.3. Los medios de la política exterior

Un análisis riguroso y profundo de la política exterior de un Estado exige hacer referencia no sólo al interés nacional, a los fines generales y a los objetivos, sino que también a los medios o instrumentos que un Estado tiene para alcanzar sus objetivos. Un Estado, sea cual sea su posición en el sistema internacional, cuenta con dos tipos de medios para lograr sus objetivos: los pacíficos y los coactivos, con o sin uso de la fuerza —en palabras de ARON, la diplomacia y la guerra¹⁸⁰—.

La planificación y ejecución de la política exterior requiere medios que son privativos y a través de los cuales se van a alcanzar los fines y objetivos establecidos. Los medios más importantes son la diplomacia, los métodos directos como la propaganda, las medidas económicas en sus diversas formas, a través de ofertas, concesión de ventajas o imposición de sanciones, la subversión, la amenaza y, en último extremo, el recurso a la fuerza. La voluntad de emplear los medios disponibles es esencial y está en función de la relativa importancia que los dirigentes otorguen a un asunto determinado en relación con los restantes objetivos, tanto internos como internacionales¹⁸¹.

Si el Estado carece de los medios apropiados o éstos son insuficientes para llegar a los fines que han trazado los dirigentes políticos, quedará en evidencia la escasa proyección internacional, producto de la inadecuación entre fines, objetivos y medios utilizables para la consecución de aquéllos. Esta situación genera en la acción exterior del Estado una sensación de frustración y, por otro lado, una quiebra en su prestigio internacional, de suerte que el efecto negativo en las relaciones exteriores es evidente¹⁸².

Como las relaciones entre Estados son de cooperación o de conflicto, los instrumentos que articulan los gobiernos para desarrollarlas pueden ser clasificados y analizados desde la perspectiva del concurso o no del elemento de coerción en su implementación. De manera que podemos establecer el siguiente cuadro:

- 1) los medios pacíficos: la diplomacia, la negociación, la propaganda;
- 2) los medios de presión: las medidas de carácter económico, en la forma de embargos, represalias económicas, ruptura de relaciones, cierre de fronteras, y la subversión. La nota distintiva consiste en que a través de ellos los Estados procuran imponer sus propios criterios mediante acciones de carácter unilateral, pero que no implican el uso de la fuerza. Los medios no amistosos se emplean cuando los Estados consideran que no es posible o eficaz un acuerdo o cuando no disponen de fuerza o no quieren recurrir a ella para imponer su voluntad¹⁸³;

¹⁷⁹ LEGG y MORRISON: «The formulation of foreign policy objectives», op. cit., p. 64.

¹⁸⁰ Paz y guerra entre las naciones, op. cit., pp. 49-54.

¹⁸¹ REYNOLDS: *Introducción al estudio de las relaciones internacionales*, op. cit., p. 128.

¹⁸² CALDUCH CERVERA: *Dinámica de la sociedad internacional*, op. cit., p. 5.

¹⁸³ El TIJ en la sentencia de 27 de junio de 1986, referida al asunto de las actividades militares y paramilitares en y contra Nicaragua, señaló que «será necesario distinguir las formas más graves de uso de la fuerza (aquellas que constituyen un ataque armado) de otras formas menos graves» (*Rec.* 1986, párrafo 191). Para BERMEJO GARCÍA esta afirmación supone «una brecha peligrosa ya que puede generalizar la idea de que acciones de este tipo no traen consigo riesgos.» («Cuestiones actuales referentes al uso de la fuerza en el Derecho internacional»,

3) los medios coactivos como la intervención, sin uso directo de la fuerza, pero considerada de naturaleza coactiva, y la guerra.

A continuación nos ocuparemos, brevemente, de señalar algunas consideraciones acerca de estos medios.

1) En el lenguaje común resulta habitual confundir la política exterior con la diplomacia¹⁸⁴. Sin embargo, ésta no es más que uno de los medios principales a través de los cuales se implementa la política exterior del Estado. En sentido genérico, la diplomacia es casi tan antigua como la existencia de comunidades políticas organizadas. No obstante, la diplomacia permanente, tal como la conocemos hoy, surgió a mediados del siglo XV en el ámbito del sistema italiano de ciudades-Estado, con el objeto de atender de forma adecuada las necesidades que impuso la naciente estructura del sistema europeo de Estados soberanos asentada sobre el principio societario *par in parem no habet imperium*¹⁸⁵. Aun cuando remitimos a otros autores que se han ocupado extensamente de la materia, sí hemos de decir que hasta el siglo XX la diplomacia fue, junto con la guerra, el instrumento clásico de conducción de la política exterior de los Estados¹⁸⁶.

NICOLSON define la diplomacia como «el manejo de las relaciones internacionales mediante la negociación: el método merced al cual se ajustan y manejan esas relaciones por medio de embajadas y enviados»; en otros términos, las funciones clásicas de la diplomacia son informar al propio gobierno, negociar con los gobiernos extranjeros y ejecutar la política exterior¹⁸⁷.

La etapa de la diplomacia clásica, que se extiende desde la Paz de Westfalia (1648) a la Conferencia de Versalles (1919), se fundamentaba en los siguientes principios: el respeto a la soberanía de los Estados, a su integridad política y el derecho a la existencia, la aplicación al sistema europeo de Estados —el «Concierto europeo» fue su expresión más perfeccionada—, el principio del equilibrio de poder, la no injerencia en los asuntos internos de los Estados y el derecho a la guerra como instrumento lícito para la resolución de las controversias. No obstante, a principios de este siglo se inició la decadencia de esta forma de diplomacia —entendida como «arte u oficio del diplomático»—, motivada por varios factores de incidencia simultánea, como¹⁸⁸: 1) el desarrollo de las comunicaciones modernas; 2) la depreciación de la diplomacia clásica, a la que se acusaba de haber provocado —posición maximalista— o, al menos, no haber evitado —minimalistas— el estallido de la Gran Guerra; 3) el desarrollo de la denominada «diplomacia parlamentaria», ya desde 1920 con el establecimiento de la SdN y, posteriormente, con la ONU; 4) las prácticas diplomáticas de las grandes y medias potencias, cada cual en su nivel, con sus encuentros directos y reuniones entre los más altos diri-

ADI núm. XV, 1999, pp. 3-70, en concreto p. 16).

¹⁸⁴ KISSINGER, siguiendo la tradición de eminentes teóricos y estadistas de su país, titula una de sus obras más recientes y rotundas de esta manera (*Diplomacia*, op. cit.).

¹⁸⁵ Los orígenes en MATTINGLY: *La diplomacia del Renacimiento*. Instituto de Estudios Políticos. Madrid, 1970 (trad. de *Renaissance Diplomacy*. Jonathan Cape Ltd. Londres, 1955).

¹⁸⁶ Para el desarrollo de la diplomacia desde el Renacimiento hasta nuestros días, vid. BALLESTEROS: *Diplomacia y relaciones internacionales*. Ministerio de Asuntos Exteriores. Madrid, 1995; CALDUCH CERVERA: *Dinámica de la sociedad internacional*, op. cit., pp. 371-402; MORALES MOYA: «Relaciones internacionales y función diplomática en la historia contemporánea», *DA* núm. 205, 1985, pp. 9-50; NICOLSON: *Diplomacia*. Fondo de Cultura Económica (3ª ed.). México, 1955 (trad. de *Diplomacy*. Londres, 1939); también *The evolution of diplomatic method*. MacMillan Press. Nueva York, 1962. Desde una perspectiva jurídica, en VILARIÑO PINTOS: *Curso de Derecho Diplomático y Consular*, op. cit.

¹⁸⁷ *Diplomacia*, op. cit., p. 17.

¹⁸⁸ Ya NICOLSON había constatado que los tres elementos que contribuyeron a la creación de la diplomacia contemporánea era: el sentido creciente de comunidad internacional [sic], la valoración del factor opinión pública en las relaciones internacionales y el desarrollo de las comunicaciones (*Diplomacia*, op. cit., pp. 56-60).

gentes del Estado y, más tarde, los procedimientos de concertación entre las grandes potencias, en especial durante la etapa de la Guerra Fría; y 5) en fin, la naturaleza de las relaciones internacionales contemporáneas y la creciente interdependencia entre los Estados.

De modo que la diplomacia tradicional se ha visto complementada por otros tipos de prácticas diplomáticas, adaptadas a esta etapa de las relaciones internacionales: las reuniones de Jefes de Estado y de gobierno en la cumbre¹⁸⁹, la relación directa entre Ministros de Asuntos Exteriores, la diplomacia multilateral o de conferencias internacionales y la diplomacia parlamentaria, que se desarrolla en el marco de las Organizaciones Internacionales y cuyo máximo exponente lo encontramos en las sesiones anuales de la Asamblea General de Naciones Unidas o en la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa¹⁹⁰.

La diplomacia actúa a través de las Representaciones diplomáticas en los otros Estados, en las Organizaciones Internacionales y en las conferencias multilaterales, ya sea de forma permanente o *ad hoc*.

La finalidad principal de las Misiones diplomáticas consiste, en sentido amplio, en ejercer la máxima representación del Estado ante otros Estados u Organizaciones Internacionales, sea o no miembro de las mismas, con los que se mantengan relaciones diplomáticas. No obstante, la misión de la Delegación acreditada va mucho más allá de esta representación formal. De particular relevancia son las funciones legales, de acuerdo con los tratados internacionales y la práctica diplomática, y políticas: la evaluación de la situación interna de los Estados en los que se halla acreditada, así como sus orientaciones y objetivos de política exterior, y la implementación de las acciones y medidas adoptadas por el gobierno con relación al Estado u Organización internacional en los que se encuentra acreditada, de acuerdo con las instrucciones que reciba de las Autoridades gubernamentales propias que, de forma ordinaria, proceden del Departamento de asuntos exteriores.

En sentido contrario, los informes y recomendaciones de los funcionarios diplomáticos y agregados especiales revisten gran importancia pues, al encontrarse sobre el terreno, estas informaciones pueden resultar, y de hecho es así, decisivas. A las Misiones llega información de toda clase y los diplomáticos deben proceder a una selección, en la que la capacidad de comprensión juega un papel fundamental en la información que se va a suministrar a los dirigentes de la política exterior. En particular, dice MORGENTHAU, «la veracidad y rectitud de los informes que un gobierno recibe de sus misiones diplomáticas en el exterior son indispensables para tomar decisiones bien encaminadas»¹⁹¹. Por tanto, la labor esencial que desempe-

¹⁸⁹ En este tipo de reuniones aumenta de forma significativa la presión para que se alcancen resultados concretos, como lo han demostrado las dos últimas Conferencias intergubernamentales para la reforma de los Tratados fundacionales de las Comunidades Europeas/Unión Europea de 1990-1992 y de 1996-1997 —recordemos, por ejemplo, el desarrollo de la Cumbre de Ámsterdam de 16 y 17 de junio de 1997—. Con todo, esta afirmación debe entenderse con respecto a los sistemas democráticos, donde los líderes políticos están sometidos a la responsabilidad popular. Los gobernantes de regímenes autoritarios, en especial los soviéticos en las Conferencias de desarme de los años setenta y ochenta, no se encuentran con este tipo de limitaciones en la negociación. Las presiones para negociar y alcanzar acuerdos pueden provenir, más bien, de consideraciones de posiciones de poder relativas o de prestigio internacional. REYNOLDS señala también que «el factor tiempo influye asimismo en la diplomacia personal o en la cumbre» (*Introducción al estudio de las relaciones internacionales*, op. cit., p. 142).

¹⁹⁰ En particular, para los Estados pequeños, la diplomacia multilateral y parlamentaria ofrece la ventaja de poder contrarrestar, al menos parcialmente, las diferencias que los separan de las grandes potencias, haciendo un frente común en los asuntos más importantes que afectan a sus intereses esenciales. En segundo lugar, la diplomacia parlamentaria permite conocer el grado de consenso de los Estados en determinados asuntos relevantes de las relaciones internacionales (en este sentido, AMADEO: *Manual de política internacional*, op. cit., pp. 210-213).

¹⁹¹ *La lucha por el poder y por la paz*, op. cit., p. 718. Este es un tema que preocupa a los estudiosos de la política exterior, especialmente TOMASSINI: *Teoría y práctica de la política internacional*, op. cit., pp. 193-242;

ñan las Embajadas y otras representaciones diplomáticas sirve de fundamento a diversos autores para afirmar que, «de todos los factores que componen el poder de una Nación, el más importante, por inestable que sea, es la calidad de la diplomacia»¹⁹².

No obstante, la finalidad primordial consiste en cooperar con los otros medios a disposición del Estado en la consecución de los objetivos de la política exterior o, en palabras de MORGENTHAU, el objetivo primordial de la diplomacia consiste en la promoción de los intereses nacionales por medios pacíficos¹⁹³. Como decimos, el instrumento fundamental del que se vale la diplomacia para la promoción de los intereses nacionales es la negociación. Entendemos por negociación el conjunto de acciones que dos o más sujetos de Derecho internacional desarrollan para llegar a una acción común o para resolver amistosamente las diferencias surgidas entre ellos. En la negociación, aplicable con carácter genérico a todo tipo de situaciones y asuntos, los Estados se plantean diversas opciones que se encuentran en relación con la existencia de elementos de conflicto, de interés mutuo o intereses complementarios, es decir, alcanzar acuerdos, decidir no llegar a acuerdo o continuar negociando con la perspectiva de dar con términos nuevos¹⁹⁴. De esta manera, las finalidades que se pueden lograr con la negociación son la consecución de acuerdos, el mantenimiento del *statu quo* o el reconocimiento de la existencia de intereses comunes.

Paralelamente a este desarrollo de las prácticas diplomáticas, se ha producido una adaptación de los órganos del Estado encargados más directamente de la ejecución de la política exterior¹⁹⁵. El Ministro de Asuntos Exteriores o el órgano de funciones similares, con independencia de su denominación, ha perdido protagonismo en las relaciones internacionales, ante la voluntad de los jefes de Estado o de gobierno de ejercer las máximas responsabilidades en las relaciones exteriores¹⁹⁶. Así, bajo la autoridad del Jefe de Estado o de gobierno, corresponde al Ministro la competencia directa en la conducción y ejecución de la política exterior con la estructura, órganos centrales, Servicio Exterior y otros medios de que se dota el Estado. La organización y estructura del Departamento de asuntos exteriores es materia de política interna y de régimen administrativo.

Por otro lado, el Servicio Exterior está formado por el conjunto de Representaciones y Misiones diplomáticas en el extranjero dependientes, orgánica y funcionalmente, del Ministerio de Asuntos exteriores, y que constituyen los canales a través de los cuales se desarrolla la actividad diplomática. Las Representaciones están encabezadas por el jefe de la Misión, o un Encargado de Negocios, y a él corresponde la plenitud de la representación del Estado. Sus funciones abarcan igualmente la información del Estado en el cual se encuentra acreditado, la

DEUTSCH: *Análisis de las relaciones internacionales*, op. cit.; GEORGE: *La decisión presidencial en política exterior*, op. cit. Este autor define la decisión de alta calidad en política exterior como «aquella en la cual el presidente sopesa adecuadamente el interés nacional en una situación particular y elige una política o una opción que es más probable que favorezca el interés nacional a un costo y un riesgo aceptable.» (ibid., p. 15).

¹⁹² MORGENTHAU: *La lucha por el poder y por la paz*, op. cit., p. 190; también AMADEO: *Manual de política internacional*, op. cit., p. 179. KENNAN destacaba hace poco la importancia del Servicio exterior y de los diplomáticos en la información y ejecución de la política exterior («Diplomacy without diplomats», *FA* núm. 5, 1997, pp. 198-212).

¹⁹³ *La lucha por el poder y por la paz*, op. cit., pp. 711-752.

¹⁹⁴ En efecto, a través de la negociación resulta posible conocer de forma precisa los elementos de conflicto, los intereses comunes y los intereses complementarios que permitirán, si existe voluntad para ello, la consecución de acuerdos mutuamente beneficiosos para los Estados negociadores. El término «beneficioso» hay que entenderlo en sentido amplio, al incluir ventajas materiales e intangibles, como prestigio, honor y respeto en la sociedad internacional.

¹⁹⁵ Vid. PASTOR RIDRUEJO: *Curso de Derecho internacional público y organizaciones internacionales*, op. cit., pp. 503-513.

¹⁹⁶ En este sentido, FRAGA: «La diplomacia en el sistema actual de las relaciones internacionales», op. cit., p. 11.

negociación diplomática, la firma de Acuerdos o la protección diplomática de sus nacionales. Para desempeñar estas funciones, las Misiones cuentan con personal adscrito de otros Departamentos del gobierno con funciones especializadas: agregados militares, comerciales, laborales, culturales. Finalmente, en un nivel inferior están los agentes consulares que ejercen funciones de naturaleza administrativa y económica¹⁹⁷.

En la negociación en particular y en la ejecución de la política exterior en general los Estados se valen de un conjunto de medios de persuasión: la recompensa o la promesa de recompensas, el compromiso, la advertencia, la amenaza, casi siempre velada y formulada en «lenguaje diplomático», y la acción directa que puede llegar, incluso, al uso de la fuerza, como prueba demasiado a menudo la realidad de las relaciones internacionales. Estos recursos se pueden emplear de forma sucesiva o simultánea, para reforzar la postura negociadora, y la concreción de los mismos estará en función de los objetivos a alcanzar y de la fortaleza de la posición de una y otra parte.

La propaganda constituye uno de los medios más importantes de los empleados por los Estados para la consecución de sus objetivos¹⁹⁸. Consiste, en la definición de DEUTSCH, en «el esfuerzo de alterar la imagen cognoscitiva y emocional de la realidad que poseen algunos o todos los miembros del otro país para que sean más propensos a actuar según los deseos de los dirigentes del país propagandizado [sic]»¹⁹⁹. CALDUCH CERVERA destaca el elemento que la singulariza respecto de otros términos afines: «la existencia de una manipulación deliberada de la información»²⁰⁰.

Por tanto, el objetivo de la propaganda, que opera tanto sobre los gobiernos como en los pueblos, trata de influir en la dirección deseada sobre el elemento de gobierno de otro Estado, para reducir, en un sentido u otro, su capacidad de oposición. Claro que su eficacia depende principalmente de lo influenciable que sean los destinatarios y de la disponibilidad de medios técnicos y materiales adecuados para ejercer el dominio que se persigue²⁰¹. La actividad propagandística puede articularse a través de las siguientes técnicas: métodos de presentación, técnicas para atraer la atención, sistemas para lograr respuestas y métodos para obtener aceptación²⁰².

Durante mucho tiempo los grandes agentes de la propaganda al servicio de la política exterior fueron los soviéticos y los dirigentes de la Alemania nacionalsocialista. Por su parte, los Estados democráticos no han dejado de recurrir a este instrumento cuando lo han estimado necesario, en especial los Estados Unidos durante la Guerra Fría, aunque nunca alcanzaron los resultados de aquéllos. La razón fundamental estribaba en el control ejercido sobre los medios de comunicación. Resulta evidente que la Legislación soviética y, más tarde, la alemana pusieron a disposición de los dirigentes del Estado los mecanismos imprescindibles para el ejercicio de la propaganda. En sentido positivo, al disponer ingentes recursos para el desarrollo de las campañas propagandísticas consideradas más convenientes para la promo-

¹⁹⁷ En esta materia, vid. VILARIÑO PINTOS: *Curso de Derecho Diplomático y Consular*, op. cit., pp. 91-114 y la extensa bibliografía allí citada.

¹⁹⁸ REYNOLDS: *Introducción al estudio de las relaciones internacionales*, op. cit., p. 144.

¹⁹⁹ *Análisis de las relaciones internacionales*, op. cit., p. 230.

²⁰⁰ *Dinámica de la sociedad internacional*, op. cit., pp. 187-196, cita en p. 188.

²⁰¹ Algunos autores enmarcan la propaganda entre los instrumentos o procedimientos no amistosos de la política exterior (por ejemplo, AMADEO: *Manual de política internacional*, op. cit., p. 234).

²⁰² *Ibid.*, pp. 236-237. CALDUCH CERVERA cita otras clasificaciones de las técnicas propagandísticas. La de HOLSTI: el apelativo nominal, la brillante generalidad, la transferencia, la simplicidad popular, la técnica testimonial, con la variedad de la «apelación a la autoridad», la selección, la orquestación y la frustración con elección de una víctima. La clasificación de DOMENACH: la simplificación, la desfiguración o engrandecimiento, la orquestación, la transfusión, el contagio o unanimidad y la contrapropaganda (*Dinámica de la sociedad internacional*, op. cit., pp. 194-196, y la bibliografía allí citada).

ción de sus intereses. En sentido negativo, al establecer un marco legal y represivo que excluía el éxito de la propaganda exterior en el territorio propio. Esto es aplicable, en general, a cualquier sistema autoritario de Partido único.

En la etapa de la posguerra fría, los responsables de la política exterior de los Estados Unidos avanzaron extraordinariamente en el control de los medios de comunicación de toda índole, no de forma directa, pero sí predisponiéndolos en el sentido deseado al servicio de los intereses nacionales o, todavía, de la Administración de turno. Las lecciones aprendidas de la guerra del Vietnam se aplicaron a los conflictos de Granada (1982), Panamá (1989), la guerra del Golfo Pérsico (1990-1991) y las intervenciones continuadas en Irak y otros Estados. El desarrollo mediático de la reciente intervención de la Alianza Atlántica en Yugoslavia ha probado, sobradamente, la capacidad de control de la propaganda en la «era de la sociedad de la información», en hipótesis libre flujo de información e inmediatez de su divulgación²⁰³ y, al mismo tiempo, la conversión en objetivo militar de los medios de comunicación del adversario, con la justificación perversa de que «la televisión era un objetivo militar por ser un medio de propaganda»²⁰⁴.

Por tanto, a pesar del valor que le otorgan los dirigentes políticos como medio de la política exterior, debemos advertir con REYNOLDS que la propaganda es «un instrumento muy delicado, que debe emplearse con todo cuidado y discernimiento»²⁰⁵, pues su éxito depende en gran medida del azar y de la estimación realizada por el gobierno que recurre a ella de sus efectos sobre el gobierno y la población del oponente.

2) Como señalamos antes, la aplicación de medidas de carácter económico, sean comerciales o financieras, constituye otro método de presión con el que un Estado puede aspirar a orientar la política exterior de otro de conformidad con sus objetivos e intereses. Desde el punto de vista del Estado que se acoge a este tipo de acciones, su eficacia depende del nivel y alcance de las medidas en sí mismas y del grado de desviación de recursos, políticamente aceptable, por el que recurre a ellas. Para los Estados que dependen especialmente del comercio, la estabilidad internacional resulta imprescindible y sólo están dispuestos a renunciar a ella si las circunstancias son realmente críticas²⁰⁶.

Por otro lado, es necesario tener en cuenta la economía del Estado al que se van a aplicar estos métodos y su grado de dependencia de los intercambios internacionales. Como dice WALTZ, «el grado de sufrimiento de un país depende, en general, del grado de su comercio exterior»²⁰⁷, pero la presión económica ha demostrado ser muy ineficaz entre las grandes potencias²⁰⁸. Por tanto, la capacidad de supervivencia del Estado al que imponen estas medidas debe estudiarse a la luz de su autonomía económica y de su grado de dependencia del comercio internacional. De articularse medidas incorrectas o inadecuadas se convertirían en una

²⁰³ NYE afirma que «el libre flujo de información ha tenido siempre un impacto sobre la opinión pública y la formulación de la política exterior, pero ahora la cantidad de información se ha incrementado y la inmediatez de su divulgación ha hecho disminuir el tiempo para deliberar.» («Una redefinición de la misión de la OTAN en la era de la información», *Revista de la OTAN* núm. 4, 1999, pp. 12-15, en concreto p. 13); también WITKER: «Los medios de comunicación como actor de las relaciones internacionales», *Actores no estatales de las relaciones internacionales*. Actas de las Primeras Jornadas de Estudios Internacionales. Instituto de Estudios Avanzados. Santiago de Chile, 1998, pp. 8-16.

²⁰⁴ Vid. al respecto, LOZANO BARTOLOZZI: «Diplomacia y conflictividad en la sociedad de la información», *Periodistas ante el conflicto* (Rodríguez Andrés y Sadaba dir.). EUNSA. Pamplona, 1999, pp. 65-78; y todo en general SERFATY (ed.): *Medios de comunicación masivos y política exterior*. Ediciones Devenir. Buenos Aires, 1995 (trad. de *The Media and Foreign Policy*. St. Martin's Press. Nueva York, 1991).

²⁰⁵ *Introducción al estudio de las relaciones internacionales*, op. cit., p. 147.

²⁰⁶ *Ibid.*, p. 78.

²⁰⁷ *Teoría de la política internacional*, op. cit., p. 228.

²⁰⁸ En este sentido, DEUTSCH: *Análisis de las relaciones internacionales*, op. cit., p. 234.

simple perturbación a terceros sin ventajas prácticas para la finalidad deseada y el esfuerzo realizado. Finalmente, la incidencia de estas medidas en la economía mundial constituye un factor adicional para su éxito.

Las medidas económicas pueden funcionar en un doble sentido: mediante el ofrecimiento de recompensas o ventajas y la imposición de sanciones. El ofrecimiento de ventajas se entiende en un sentido amplio, que incluye la posibilidad de obtener ventajas políticas y no directamente económicas²⁰⁹. RUSSETT y STARR destacan la importancia de la ayuda extranjera, en especial la militar, que den las grandes potencias para conseguir influencia política, una alianza o una posición favorable en las Organizaciones Internacionales²¹⁰. Por su parte, la imposición de sanciones abarca un amplio conjunto de medidas, que van desde las intervenciones para desestabilizar la moneda en los mercados financieros internacionales hasta la imposición de embargos parciales o totales al Estado sometido a tales acciones²¹¹. Evidentemente, como hemos dicho antes, el éxito de estas medidas depende de la situación política y económica del Estado que impone las sanciones, del que las sufre y, finalmente, de la actitud de terceros Estados. En cualquier caso, las amenazas económicas representan un elemento de presión adicional en la negociación y los dirigentes políticos no dudan en recurrir a ellas cuando creen que así pueden influir en la voluntad del otro para obtener un resultado favorable a sus intereses²¹². Ahora bien, debemos concluir que como arma principal las sanciones económicas, con independencia del tipo que sean, raramente son eficaces si no se combinan con otros instrumentos de presión o medios de la política exterior, como ha quedado demostrado recientemente en los casos de Corea del Norte, Cuba, Haití, Irak, Libia, Sudáfrica, Sudán y Yugoslavia²¹³.

La subversión, como se ha señalado, medio de presión, supone la búsqueda de influencia, por todos los medios posibles, sobre grupos del interior de un Estado para derrocar o mante-

²⁰⁹ Uno de los ejemplos más claros que ofrece la historia reciente del uso de ventajas políticas a través de regímenes económicos preferentes lo encontramos en el plan elaborado por el gobierno alemán en los años treinta para los países de Europa central y oriental. El denominado «Plan Schacht» supuso el compromiso de compra por parte de Alemania de los excedentes agrícolas y de materias primas de estos Estados a precios superiores a los negociados en los mercados internacionales. A su vez el pago debía realizarse en la moneda alemana. En el contexto de la crisis estructural de los años treinta —cuestión que trataremos en el Capítulo V— los Estados centroeuropeos recibieron el programa como una verdadera tabla de salvación económica. Sin embargo, esta situación contribuyó enormemente a la preponderancia económica de Alemania en *Mitteleuropa* y, más tarde, facilitó la intervención política y militar directa (en REYNOLDS: *Introducción al estudio de las relaciones internacionales*, op. cit., p. 153).

²¹⁰ *World Politics. The Menu for Choice*, op. cit., p. 145. La ayuda al extranjero como instrumento de la política exterior, en LISKA: *The new Statecraft Foreign Aid in American Foreign Policy*. Chicago, 1960. Recientemente SANAHUJA ha estudiado el papel de la ayuda externa en la política exterior americana durante la Guerra Fría y concluye que, debido a sus orígenes históricos e ideológicos, tal asistencia ha estado subordinada principalmente a objetivos de seguridad nacional derivados del contexto de enfrentamiento del período. Por tanto, no la considera como una variable autónoma o permanente de la política exterior de los Estados (*Ayuda económica y seguridad nacional. La ayuda externa de Estados Unidos del Plan Marshall a la posguerra fría*. Ed. Entinema. Madrid, 1999).

²¹¹ En este punto, vid. la obra colectiva del CESEDEN: *El embargo y el bloqueo como formas de actuación de la comunidad internacional en los conflictos. Cuadernos de Estrategia* núm. 84. Ministerio de Defensa. Madrid, 1996.

²¹² Un ejemplo claro de este tipo de acciones lo tenemos en las promesas de recompensas y las amenazas veladas de perjuicios económicos formuladas por los gobiernos franceses a España a lo largo de las negociaciones para la adhesión a las Comunidades Europeas en los años ochenta.

²¹³ DÍAZ ALBÓNICO: «Reflexiones sobre legitimidad y sanciones internacionales», *Diplomacia* núm. 66, 1994, pp. 58-64. Extensamente en DOXEY: *Economic sanctions and international enforcement*. Oxford University Press. Londres, 1971; HUFBAUER y SCHOTT: *Economic sanctions reconsidered: History and current policy*. Institute for International Economics. Washington, 1985.

ner un gobierno, o modificar o sostener su conducta²¹⁴. La cara principal de la actividad subversiva es la clandestinidad a través de diversas acciones: la infiltración en organizaciones, la promoción de desórdenes, huelgas y sabotajes, la ayuda a grupos disidentes tanto en el interior como en el exterior del Estado sometido a estas medidas, el montaje de escándalos políticos, el arreglo de asesinatos políticos, la organización y apoyo a golpes de Estado o a guerrillas, y la ayuda militar a grupos de insurrectos. Se trata de un instrumento difícil y problemático que puede, y de hecho lo hace, sustituir a la intervención militar directa, con todos los riesgos que ésta acarrea, tanto diplomáticos, materiales como de prestigio internacional²¹⁵. En la utilización de este instrumento para la consecución de sus objetivos han destacado la Unión Soviética y los Estados Unidos a lo largo de la Guerra Fría, al acudir extensa e intensamente al desarrollo de acciones subversivas mutuas y contra los miembros de los respectivos bloques²¹⁶.

3) El uso de la fuerza es un recurso adicional, aun en la etapa actual de las relaciones internacionales. La fuerza es la capacidad para destruir o causar daño, para someter y controlar a través de la violencia, de modo que afecta directamente a la distribución de la seguridad, al control político, el territorio y la estabilidad del sistema internacional²¹⁷. Es un medio al que debe recurrirse en casos extremos por dos razones principales: porque los perjuicios son o pueden ser incalculables y porque el resultado de la aplicación de la fuerza a un contencioso interestatal siempre es incierto. Se recurre a la fuerza cuando existe una expectativa de beneficios de una nueva distribución de recursos o influencia que es calculada antes de su empleo²¹⁸. De esta manera, para que los dirigentes políticos recurran a la fuerza debe encontrarse en juego la integridad de algún elemento del interés nacional o, al menos, algún objetivo esencial de la política exterior y, por otra parte, las ventajas que se espera obtener debían ser muy grandes: estratégicas, diplomáticas, económicas o de cohesión interna.

Alternativamente, los dirigentes del Estado apelan a la amenaza de usar la fuerza, de forma que explotan la percepción de un oponente de que puede ser atacado y sufrir daños²¹⁹. Claro

²¹⁴ REYNOLDS: *Introducción al estudio de las relaciones internacionales*, op. cit., p. 148. ARON dice que «En abstracto, la subversión se plantea como objetivo sustraer una población a la autoridad administrativa y moral de un poder establecido e integrarla en otros marcos políticos y militares, y a veces en y gracias a la lucha.» (*Paz y guerra entre las naciones*, op. cit., p. 215).

²¹⁵ En el asunto de las actividades militares y paramilitares en y contra Nicaragua, el TIJ consideró que el hecho de suministrar armas y entrenar a grupos armados de resistencia constituye un uso de la fuerza prohibido, pero «no ocurre necesariamente lo mismo respecto a todas las formas de ayuda», así, por ejemplo, el envío de fondos «aunque constituye una intervención en los asuntos internos [...] no supone en sí mismo recurrir al uso de la fuerza.» (*Rec.* 1986, párrafo 128).

²¹⁶ SCHELLING se ocupó de crear los conceptos de «*coercive warfare*» y «*compellence*» para describir el empleo de la fuerza militar para alcanzar objetivos secundarios, colectivos o ajenos que no exigieron una respuesta de este tipo. El objeto es forzar el comportamiento del oponente, más que debilitarlo o destruirlo (*Arms and influence*. Yale University Press. New Haven, 1966, pp. 69-71). GARNETT se ha referido a esta técnica como la «diplomacia de la violencia» (GARNETT: «The role of military power», *Perspectives on World Politics* (Little and Smith ed.). Routledge (2ª ed.). Londres, 1991, pp. 64-83, en concreto p. 80). El instrumento central de esta diplomacia viciada es el poder de causar daño y sufrimiento de forma deliberada y consciente. El ejemplo de SCHELLING es el bombardeo nuclear de Japón: «el efecto de las bombas y su propósito era principalmente la destrucción militar que conllevaba su uso y la promesa implícita de causar más daño» (*Arms and influence*, op. cit., p. 18). Recientemente, el revelador ensayo de BERSTEIN: «The atomic bombings reconsidered», *FA* núm. 1, 1995, pp. 135-152.

²¹⁷ RUSSETT y STARR: *World Politics. The Menu for Choice*, op. cit., p. 145.

²¹⁸ Este aspecto ha sido desarrollado por BUENO DE MESQUITA: *The War Trap*. Yale University Press. New Haven (Conn.), 1981; y más tarde BUENO DE MESQUITA y LALMAN: *War and reason*. Yale University Press. New Haven (Conn.), 1992.

²¹⁹ En este sentido, NIEBURG afirmó que la amenaza de uso de la fuerza constituye un medio normal en la negociación, así como un indicador de la seriedad con la que una parte plantea sus reivindicaciones (en *Political*

que por ese margen de incertidumbre que existe en todas las relaciones humanas, el cálculo de pérdidas y ganancias resulta por tanto más difícil de realizar que con los demás medios de la política exterior y, por este motivo, un error en la aplicación de la amenaza o de la fuerza puede tener resultados catastróficos para el Estado que la utiliza²²⁰.

Todos los teóricos de las relaciones internacionales, cualquiera que sea su enfoque, reconocen que la guerra constituye uno de los temas centrales de la disciplina, aunque no todos hacen de la guerra el objeto casi exclusivo de su análisis, ámbito privilegiado del realismo político²²¹. Decía GROCIO que la guerra es una situación de lucha entre Estados — *De iure belli ac pacis*, 1625—²²². Sin embargo, hay situaciones de enfrentamiento entre Estados que no desembocan en un conflicto armado y, por otro lado, puede haber declaración de estado de guerra y no llevarse a cabo en ningún momento acciones bélicas.

Al tener en cuenta estas objeciones, CLAUSEWITZ definió la guerra como «un acto de fuerza para imponer nuestra voluntad al adversario. [...] La guerra es un acto de fuerza y no hay límite para la aplicación de dicha fuerza. Cada adversario fuerza la mano del otro y esto redundando en acciones recíprocas teóricamente ilimitadas»²²³. En las relaciones internacionales, la guerra es un acto político, surge de una situación política y es un instrumento de la política²²⁴. Así pues, VERDROSS la definió como «situación de violencia entre los dos o más Estados, acompañada de la ruptura de relaciones pacíficas»²²⁵. Claro que la evolución de la sociedad internacional en este siglo ha puesto de manifiesto que no sólo los Estados recurren a la violencia como instrumento para lograr sus intereses políticos sino, en particular, los pueblos en el proceso de descolonización. De este modo, RUSSETT y STARR aseveran que la guerra se concreta en «un conflicto armado abierto en el que fuerzas armadas regulares se ven enfrentadas, en el que los combatientes y la lucha responden a una organización centralizada y donde hay alguna continuidad en los enfrentamientos armados»²²⁶. Entre nosotros, CALDUCH CERVERA manifiesta que «es una relación conflictiva entre dos o más colectividades organizadas política y militarmente, que se desarrolla mediante el uso generalizado y continuado de

violence. St. Martin's Press. Nueva York, 1969). Un estudio del caso concreto de los Estados Unidos, en BLECHMAN y KAPLAN: *Force without war: U.S. Armed Forces as a political instrument*. Brookings Institution. Washington, 1978.

²²⁰ REYNOLDS: *Introducción al estudio de las relaciones internacionales*, op. cit., p. 156.

²²¹ En particular, ARON dice que «la teoría de las relaciones internacionales parte de la pluralidad de centros autónomos de decisión y, por lo tanto, del riesgo de guerra, deduciendo de este riesgo la necesidad del cálculo de los medios» (*Paz y guerra entre las naciones*, op. cit., p. 43); y DEUTSCH, «una introducción al estudio de las relaciones internacionales de nuestro tiempo es conocer el arte y la ciencia de la supervivencia de la humanidad» (*Análisis de las relaciones internacionales*, op. cit., p. 1). Para ARENAL, «el principal problema de la sociedad internacional es la paz, que afecta a la propia supervivencia de la humanidad y en definitiva la consecución de unas relaciones entre los Estados, pueblos y hombres que tiendan a eliminar las desigualdades e injusticias de orden político, económico, social y cultural o que afectan gravemente a la actual sociedad internacional, y que permitan la existencia del hombre y de los pueblos en un marco social y político digno y respetuoso con los derechos humanos.» («La teoría de las relaciones internacionales hoy: retos, debates y paradigmas», op. cit., p. 627). Una exposición de los estudios sobre los conflictos internacionales, en su vertiente violenta, en NICHOLSON: *Análisis del conflicto*. Instituto de Estudios Políticos. Madrid, 1974 (trad. de *Conflict Analysis*. English Universities Press. Londres, 1970); un recorrido extenso por las teorías micro y macrocósmicas del conflicto, en DOUGHERTY y PFALTZGRAFF: *Teorías en pugna en las relaciones internacionales*, op. cit., pp. 283-442.

²²² En este sentido, ARON: *Paz y guerra entre las naciones*, op. cit., p. II.

²²³ *De la guerra*. Ed. Labor (2ª ed.). Barcelona, 1994 (trad. de *Von Kriege*, 1831), p. 31 y 33.

²²⁴ ARON: *Paz y guerra entre las naciones*, op. cit., p. 51.

²²⁵ *Derecho Internacional Público*. Ed. Aguilar (5ª ed., 4ª reimp.). Madrid, 1974 (trad. de *Völkerrecht*. Springer-Verlag. Viena, 1961), p. 352.

²²⁶ *World Politics. The Menu for Choice*, op. cit., p. 148.

la violencia armada como el principal, aunque no exclusivo, instrumento para su resolución»²²⁷.

No podemos recurrir al adverbio «históricamente» para señalar la relevancia del uso de la fuerza, de la guerra en definitiva, como instrumento de la política exterior, pues, como veremos al final de este Capítulo, tanto los dirigentes políticos como los teóricos de las relaciones internacionales siguen considerándola un medio necesario y ventajoso para conseguir los objetivos políticos. Desde una perspectiva histórica, los Estados, en su condición de sujetos de Derecho internacional, disponían de un auténtico derecho a la guerra, el *ius ad bellum*. Este principio se mantuvo vigente hasta la Primera Guerra Mundial. Al finalizar este conflicto, las grandes potencias vencedoras, encabezadas por los Estados Unidos, acordaron la creación de una Organización, la SdN, con el objeto fundamental de mantener la paz y la seguridad internacionales, de forma que los Estados participantes asumieron el compromiso de conducir sus diferencias por medios pacíficos. De todas maneras, de acuerdo con las precisiones del Pacto de la SdN, la guerra no quedaba absolutamente proscrita del ordenamiento internacional, ya que se establecía un procedimiento, gravoso si se quiere, *pour le maintien du droit et de la justice*²²⁸.

En el período de entreguerras se produjeron intentos importantes de proscripción de la guerra como instrumento legítimo en las relaciones internacionales, en particular con la firma del Pacto BK. Con este Acuerdo, que alcanzó en su momento una vigencia casi universal, los Estados participantes declararon solemnemente «que condenan recurrir a la guerra para el arreglo de las diferencias internacionales y renuncian a ella como instrumento de política nacional en sus relaciones mutuas», pero fueron tantas las objeciones formuladas ante tal declaración que, en su momento, quedó desvirtuada más allá de cualquier compromiso moral²²⁹. Por otra parte, pese a que desde un principio se reconoció la conexión entre el Pacto BK y el Pacto de la SdN, la primera estructura universal organizada no pudo articular las medidas adecuadas para hacer frente a los retos que de forma continuada le plantearon las «potencias revisionistas» desde comienzos de los años treinta²³⁰. El radicalismo de estas potencias para subvertir el *statu quo* vigente y la pasividad de las grandes potencias vencedoras de la guerra ante los retos planteados contribuyeron al estallido en 1939 del conflicto bélico más sangriento y terrible de la historia de la humanidad: la Segunda Guerra Mundial.

En 1945 las grandes potencias y otros Estados agrupados en las Naciones Unidas, «resueltos a preservar a las generaciones venideras del flagelo de la guerra, que dos veces durante nuestra vida ha infringido a la humanidad sufrimientos indecibles», acordaron el establecimiento de la Organización de las Naciones Unidas. La naciente Organización fue dotada de un órgano rector, el Consejo de Seguridad, al que se atribuyó la responsabilidad primordial de mantener la paz y la seguridad internacionales, y que los Estados miembros «reconocen que actúa en nombre de ellos al desempeñar las funciones que le impone aquella responsabilidad»

²²⁷ *Dinámica de la sociedad internacional*, op. cit., p. 213. En todo caso, descartamos la acepción aceptada por la doctrina americana para determinar la existencia de una guerra, establecida sobre un incorrecto y discutible, a nuestro juicio, criterio cuantitativo. En la definición recogida por RUSSETT guerra significa «una violencia letal a gran escala organizada institucionalmente, y para definir “gran escala” utilizaremos el umbral comúnmente admitido en la literatura científica sobre la guerra: mil víctimas en la batalla [sic].» (*Grasping the democratic peace*. Princeton University Press. Princeton, 1993, p. 13).

²²⁸ DÍEZ DE VELASCO: *Instituciones de Derecho Internacional Público*, op. cit., pp. 802-803.

²²⁹ Más tarde, como norma convencional transformada en Derecho consuetudinario sigue vigente junto con la Carta de las Naciones Unidas y, además, fue empleada como fundamento material de numerosas sentencias de los Tribunales de guerra con posterioridad a la Segunda Guerra Mundial.

²³⁰ Tanto el Pacto de la SdN como el Pacto BK serán analizados detenidamente en los Capítulos IV y V, pues constituyen puntos de referencia fundamentales en las relaciones exteriores de España durante el período objeto de esta investigación.

(art. 24), por lo que se obligan a «aceptar y cumplir las decisiones del Consejo de Seguridad de acuerdo con esta Carta» (art. 25)²³¹.

El Preámbulo de la Carta establece el compromiso de los Estados miembros de que «no se usará la fuerza armada sino en servicio del interés colectivo», y en los principios proclama que «en sus relaciones internacionales se abstendrán de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política de cualquier Estado, o en cualquier otra forma incompatible con los Propósitos de las Naciones Unidas.» (art. 2.4). Por tanto, en el art. 2.4 se encuentra explícita la prohibición general del recurso a la guerra y, aunque JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA aclaró que el principio de prohibición del uso de la fuerza se refiere exclusivamente a la fuerza armada, otros autores y el mismo TIJ, en el asunto de las actividades militares y paramilitares en y contra Nicaragua (1986), estiman también incluido el uso de la fuerza no armada²³². De modo que el recurso a la fuerza sólo es lícito conforme al Derecho internacional en dos supuestos: 1) la acción colectiva autorizada por el Consejo de Seguridad de acuerdo con las previsiones del Capítulo VII de la Carta; y 2) el derecho «inmanente» a la legítima defensa, individual o colectiva, en caso de ataque armado (art. 51)²³³.

Cualquier otra circunstancia en la que los Estados recurran a la fuerza para la solución de sus controversias internacionales es ilegal, opuesta a la Carta y al Derecho internacional general²³⁴. De dicho precepto se desprende que toda alteración en el estatuto jurídico de un Estado por actos de fuerza que violen la Carta será irrelevante para el Derecho internacional, puesto que el Estado o Estados agresores están obligados no sólo a reparar el daño, sino también a restablecer la situación anterior al inicio de esos actos.

Por otra parte, el Consejo de Seguridad en su condición de supremo garante de la paz y la seguridad internacionales es el único órgano legitimado para autorizar el uso de la fuerza contra un Estado²³⁵. No obstante, como hasta el día de hoy la ONU no dispone de fuerzas terres-

²³¹ FERNÁNDEZ SÁNCHEZ: «La participación de las Naciones Unidas en la pacificación de los conflictos», *La ONU, 50 años después* (Fernández Sánchez ed.). Comité Nacional Español para el Cincuentenario de las Naciones Unidas/Organización de las Naciones Unidas en España/Universidad de Sevilla. Sevilla, 1995, pp. 25-51.

²³² *Derecho constitucional de las Naciones Unidas*. Madrid, 1958, pp. 84-85. Para una interpretación de los usos prohibidos por el art. 2.4 de la Carta, vid. BERMEJO GARCÍA: *El marco jurídico internacional en materia de uso de la fuerza: ambigüedades y límites*. Civitas. Madrid, 1993; también «Cuestiones actuales referentes al uso de la fuerza en el Derecho internacional», op. cit.; RODRÍGUEZ CASADO: *Problemas actuales sobre la prohibición del recurso a la fuerza en Derecho internacional*. Tecnos. Madrid, 1998.

²³³ El texto en inglés emplea el término «*inherent right*», mientras que el francés habla de un «*droit naturel*». De modo que se trata de un principio general del Derecho internacional y que no ha desaparecido nunca, pese a estar positivado en la Carta de las Naciones Unidas.

²³⁴ En palabras de DÍAZ BARRADO: «en términos generales, el ordenamiento jurídico internacional recoge la prohibición del uso de la fuerza como obligación que dimana de una norma fundamental y básica de dicho ordenamiento. Norma cuya expresión jurídica más completa se encuentra en el párrafo 4 del artículo segundo de la Carta» («La prohibición del uso de la fuerza en el Derecho internacional contemporáneo. Un caso práctico: la operación armada de los Estados Unidos de América en la República Árabe de Libia. Abril de 1986», *CIH* núm. 12, 1986, pp. 11-41, en concreto pp. 13-14); MARIÑO MENÉNDEZ: «cabe afirmar *categorícamente* que está vigente una norma fundamental del derecho internacional general según la cual está prohibido que los Estados utilicen la fuerza armada para la solución de sus controversias» («Zonas libres de armas nucleares en el Derecho internacional», *Curso de Derecho internacional de Vitoria-Gasteiz* 1985. Universidad del País Vasco. Bilbao, 1986, pp. 145-207, en concreto p. 155, la cursiva en el original); PASTOR RIDRUEJO: «poner de relieve su naturaleza de *ius cogens*, no discutida hoy por nadie» (*Curso de Derecho internacional público y organizaciones internacionales*, op. cit., p. 652). Por otra parte, decía VERDROSS que la prohibición sólo se extiende a las relaciones internacionales, es decir, quedan fuera las medidas coercitivas adoptadas por un Estado en su territorio contra personas privadas, incluida la represión de rebeliones y guerras civiles; dejando a salvo, claro está, lo previsto en el inciso final del art. 2.7 de la Carta (*Derecho internacional público*, op. cit., p. 553).

²³⁵ Vid. el excelente ensayo de FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE: «El poder y el Derecho en las Naciones Unidas: la discrecionalidad del Consejo de Seguridad», *Las Naciones Unidas y el Derecho internacional* (Fernández de

tres, navales, aéreas y espaciales propias para poder llevar a efecto las resoluciones del Consejo de Seguridad que imponen medidas coercitivas contra un Estado, son los propios Estados miembros los que deben hacer cumplir tales decisiones, de acuerdo con las previsiones de la resolución pertinente (arts. 2.5 y 25 de la Carta). Claro que, como dice BERMEJO GARCÍA, «es obvio que el Consejo de Seguridad casi no ha funcionado hasta 1990 y después en general lo ha hecho bajo el peso específico o la hegemonía de los Estados Unidos»²³⁶.

El posterior desarrollo normativo que ha recibido la «prohibición general del uso de la fuerza» formulada en la Carta, en especial a través de las resoluciones de la Asamblea General 2625 (XXV), de 24 de octubre de 1970, «Declaración sobre los principios de Derecho Internacional referentes a las relaciones de amistad y cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas», y 42/22, de 17 de marzo de 1988, «Declaración sobre el mejoramiento de la eficacia del principio de abstención de la amenaza o de la utilización de la fuerza en las relaciones internacionales», ha determinado la consideración de que tal prohibición adquiere una naturaleza «constitucional» en el ordenamiento jurídico internacional²³⁷. Por su parte, la Resolución 3314 (XXIX), de 14 de diciembre de 1974, califica las agresiones armadas como crimen internacional (art. 1), habla de la no existencia de justificación más allá de lo dispuesto en la Carta para el empleo de la fuerza (art. 3), al tiempo que declara que el recurso a la guerra genera responsabilidad internacional y las adquisiciones territoriales u otras situaciones ilícitas no serán reconocidas conforme al Derecho internacional (art. 5).

De todas formas, desde el establecimiento de la ONU los Estados miembros y los no miembros no han dejado de usar la violencia para la solución de las controversias internacionales. En particular, las grandes potencias del sistema internacional han recurrido al uso de la fuerza siempre que lo han considerado oportuno, incluso sin entrar en una correcta valoración de las ventajas y los perjuicios de tal medida, sobre todo en el período de la Guerra Fría. Como ha dicho FERNANDOIS recientemente: «el medio siglo de paz transcurrido desde 1945 está jalonado de acontecimientos sangrantes, extraordinariamente violentos, y quizás en mayor medida en la segunda parte de la Guerra Fría, desde fines de los sesenta hasta fines de los ochenta»²³⁸.

En la posguerra fría, resulta interesante y preocupante al tiempo como los teóricos de las relaciones internacionales, realistas o transnacionalistas, poco importa, aceptan tranquilamente el recurso a la fuerza para solventar determinados intereses calificados de vitales, precisa-

Casadevante y Quel López eds.). Ariel. Barcelona, 1997, pp. 40-68.

²³⁶ «Cuestiones actuales referentes al uso de la fuerza en el Derecho internacional», op. cit., p. 21.

²³⁷ Además de la bibliografía citada, AMADEO: *Manual de política internacional*, op. cit., pp. 244-245; DÍAZ BARRADO: *El uso de la fuerza en las Relaciones Internacionales*. Ministerio de Defensa. Madrid, 1989, pp. 28-29 y 67-68; Díez de Velasco: *Instituciones de Derecho Internacional Público*, op. cit., pp. 804-805. Es más, el TIJ en la sentencia de 27 de junio de 1986, referida al asunto de las actividades militares y paramilitares en y contra Nicaragua, afirmó que la norma que prohíbe la amenaza o el uso de la fuerza constituye «un principio de Derecho internacional consuetudinario» (Rec. 1986, párrafo 118).

²³⁸ «El mundo de los grandes cambios», op. cit., pp. 17-33, p. 28. FRAGA se refirió en ese momento a la «última tentación americana, la del uso de la fuerza militar, no como última *ratio*, sino como único instrumento. Puesto que el enemigo no tiene razón y viola la ley, debe ser castigado. [...] De esta idea viene la “rendición incondicional”, el juicio de los “criminales de guerra”, la doctrina inútil de la “represalia en masa”» («La diplomacia en el sistema actual de las relaciones internacionales», op. cit., p. 23). De modo que, como denunciaba KENNAN, la introducción de principios ideológicos o morales en la política exterior lleva a los Estados a buscar objetivos nacionales ilimitados, a elegir la guerra total y a imponer la rendición incondicional a los adversarios derrotados (*American Diplomacy, 1900-1950*. University of Chicago Press. Chicago, 1951, en especial pp. 91-103). Vid. recientemente KENNAN y ULLMAN: «Estados Unidos y el mundo», op. cit., pp. 51-60.

mente cuando se trata de la potencia hegemónica o preponderante²³⁹. De modo que no estamos de acuerdo con WALTZ cuando afirma que «los Estados de poder supremo tienen que usar la fuerza con cada vez menos frecuencia. El poder mantiene el orden y el uso de la fuerza es siempre la destrucción del orden. Cuanto más ordenada es una sociedad, y más competentes su gobierno, tanta menos fuerza deben emplear sus fuerzas policiales». Ciertamente es que «la fuerza es más útil, o sirve mejor a los intereses de un Estado, cuando no es necesario utilizarla en la conducción de una guerra»²⁴⁰. Concordamos, pues, con REYNOLDS cuando manifiesta que «la necesidad de recurrir a la violencia demuestra carencia de poder»²⁴¹. Por tanto, la fuerza se usa y se continuará usando en las relaciones internacionales, y los estadistas considerarán la amenaza o el uso de la fuerza como una herramienta efectiva para alcanzar los fines y objetivos nacionales²⁴².

Esto se conforma con el enfoque del realismo político: los Estados deben luchar cuando sea necesario para conseguir el interés nacional y, supuestamente, el modelo de organización política interna tendrá escasa influencia. Sin embargo, para los transnacionalistas, las democracias son inherentemente pacíficas o, por lo menos, más que los Estados dotados con otros regímenes políticos. Claro que las concepciones marxistas veían las democracias capitalistas agresivas por definición, y argumentaban que los Estados socialistas eran más pacíficos que los otros. Como afirman RUSSETT y STARR, gran número de estudios en diferentes países no han encontrado una relación consistente entre la frecuencia del estallido de conflictos internacionales y el que los sistemas políticos de los Estados beligerantes fueran democráticos o no²⁴³; o, en sentido contrario, como expresa AMADEO, la teoría del belicismo de los gobiernos

²³⁹ En este sentido, a título de ejemplo, GARNETT: «The role of military power», op. cit., pp. 64-83; GEORGE y KEOHANE: «El concepto de interés nacional: usos y limitaciones», op. cit., pp. 235-238; NYE: «Redefining national interest», *FA* núm. 4, 1999, pp. 22-35, en especial pp. 22-24 y 34-35; «Una redefinición de la misión de la OTAN en la era de la información», op. cit., pp. 12 y 15; WALTZ: *Teoría de la política internacional*, op. cit., en especial pp. 159-181. GARNETT reflexionaba que los ingenuos piensan que en el mundo interdependiente los objetivos de los Estados serían mucho más pacíficos como, por ejemplo, la mejora de las relaciones comerciales, la seguridad de los mercados, la obtención de aliados políticos, ganar el favor de la opinión mundial. Y en la persecución de estos objetivos el poder militar sería no sólo irrelevante, sino incluso contraproducente («The role of military power», op. cit., p. 75). Mas, la realidad de los hechos sigue manteniendo las cosas como estaban; como dice este autor, «vivimos en una era militar, y hay signos suficientes para considerar que nuestros hijos y nuestros nietos experimentarán lo mismo» (ibíd., p. 82). Significativo el reciente artículo de GARCÍA: «La nueva diplomacia del misil de crucero Tomahawk», *RGM* t. 237, 1999, pp. 649-656.

²⁴⁰ WALTZ: *Teoría de la política internacional*, op. cit., p. 272.

²⁴¹ *Introducción al estudio de las relaciones internacionales*, op. cit., p. 130.

²⁴² La continuidad del poder militar en el sistema internacional y los principales actores políticos, las grandes potencias, seguirán viéndolo como un elemento esencial de las relaciones internacionales. En palabras de GARNETT: «hoy hay indicativos de que la disposición pública se está endureciendo y de que la fuerza militar de nuevo puede ser un instrumento tolerable de la política exterior.» («The role of military power», op. cit., p. 76).

²⁴³ *World Politics. The Menu for Choice*, op. cit., p. 172. MOLLER dice que la tesis simplista de que las democracias son pacíficas «no resiste un estudio más profundo», pero la tesis de que «las democracias no emprenden guerras de agresión contra otras democracias» parece tener buenos fundamentos («Conceptos sobre seguridad: nuevos riesgos y desafíos», *DE* núm. 143, 1996, pp. 769-791, en concreto pp. 777-778). En esta materia, vid. DOYLE: «Liberalism and World Politics», *APSR* núm. 4, 1986, pp. 1151-1169; HUNTINGTON: *La tercera ola. La democratización a finales del siglo XX*, Paidós, Barcelona, 1994 (trad. de *The Third Wave. Democratization in the late twentieth century*. University of Oklahoma. Norman (Okla.), 1991); MUELLER: *Retreat from doomsday: The obsolescence of Major Wars*. Nueva York, 1989; RUSSETT: «Peace between participatory polities: A cross-cultural test to the “Democracies rarely fight each other” hypothesis», *WP* núm. 44, 1992, pp. 573-599; SALGADO BROCAL: *Democracia y paz. Ensayo sobre las causas de la guerra*. Biblioteca Militar. Santiago de Chile, 1998; STARR: «Democracy and War: Choice and security communities», *JPR* núm. 2, 1992, pp. 207-213; VECINO: «¿Son pacíficas las democracias? Un debate de nuestro tiempo», *PE* núm. 71, 1999, pp. 133-139; WEART: *Never at war. Why democracies will not fight one another*. Yale University Press. New Haven, 1998.

autoritarios no se sostiene²⁴⁴. De hecho, las democracias no han demostrado ser más pacíficas en general —la cascada de ejemplos históricos nos exime de citas concretas²⁴⁵—, y además la experiencia de la Segunda Guerra Mundial afirmó el principio de la voluntad de las grandes potencias democráticas de la victoria incondicional, así que los objetivos militares sustituyeron a los objetivos políticos²⁴⁶. El período de la Guerra Fría ha revelado cómo una de las grandes potencias del sistema bipolar, los Estados Unidos, se enfrascó en guerras regionales y conflictos localizados bajo el principio de «salvar al mundo para la democracia», de forma que acarreó innumerables sufrimientos a los pueblos y la destrucción política y material de Estados sin conseguir los objetivos planteados. Claro que, después de una primera etapa, ambas superpotencias alcanzaron un acuerdo tácito acerca de un conjunto de normas no escritas sobre cómo conducir los asuntos bilaterales y el desarrollo de las relaciones internacionales en general. De hecho, la ideología quedó subordinada al interés, pues tanto la Unión Soviética como los Estados Unidos actuaban más como grandes potencias que como «líderes de movimientos mesiánicos»; en otras palabras, la competencia subordina la ideología al interés²⁴⁷.

Sin embargo, RUSSETT demuestra que si se toman pares de Estados, entonces las democracias son más pacíficas entre sí, y por eso formula la regla «la paz entre las democracias deriva en parte de una restricción cultural al conflicto», primariamente de la creencia de que sería moralmente negativo luchar contra otra democracia²⁴⁸. De forma que el sistema constitucional o el régimen político influiría decisivamente en esta consideración. Hay autores que añaden el requisito de un alto nivel de desarrollo económico y, por tanto, de interdependencia para considerar a los Estados democráticos más pacíficos que el resto²⁴⁹. Los Estados democráticos en general recurren o prefieren recurrir a medios de resolución pacífica de las controversias o a las Organizaciones Internacionales; de esta regla deben excluirse las grandes potencias y las potencias hegemónicas, más dadas al empleo de la amenaza o al uso de la fuerza en las relaciones internacionales para aplicar su voluntad, lograr sus objetivos o impedir su consecución por otros.

En fin, podemos afirmar que en el momento actual de desarrollo de las relaciones internacionales los dirigentes políticos examinan las ventajas y los perjuicios del uso de la fuerza, para concluir que la violencia continúa existiendo como elemento válido al servicio de los intereses de los Estados. De todos modos, la guerra no sustituye por completo a los demás medios de la política exterior pues, incluso durante el desarrollo de los conflictos bélicos, los Estados recurren a otros de forma simultánea: negociaciones secretas, propaganda, sanciones económicas y bloqueos.

Analizados, de forma somera y por separado, los principales medios de que disponen los Estados para implementar su política exterior, debemos observar si es posible la combinación de varios o de todos para obtener una mayor eficacia en la consecución de los objetivos del Estado. Aunque la historia de las relaciones internacionales aporta algún supuesto de combi-

²⁴⁴ *Manual de política internacional*, op. cit., p. 107.

²⁴⁵ Vid. en general, HOLSTI, K.: *Peace and War. Armed conflicts and international order 1648-1989*. Cambridge University Press. Cambridge, 1991; SMALL y SINGER: *Resort to Arms: International and Civil Wars 1860-1980*. Sage. Beverly Hills (Cal.), 1982.

²⁴⁶ En este sentido, la reflexión de ARON: *Paz y guerra entre las naciones*, op. cit., pp. 54-60.

²⁴⁷ WALTZ: *Teoría de la política internacional*, op. cit., p. 299.

²⁴⁸ *Grasping the Democratic Peace*, op. cit. Siguiendo este argumento, HUNTINGTON afirma que «los conflictos entre los Estados occidentales son inconcebibles» («The clash of the civilizations?», *FA* núm. 3, 1993, pp. 22-49, en concreto p. 39).

²⁴⁹ ROSECRANCE: *La expansión del Estado comercial. Comercio y conquista en el mundo moderno*. Alianza Ed. Madrid, 1987 (trad. de *The rise of the trading State. Commerce and conquest in the modern world*. Basic Books. Nueva York, 1986).

nación de todos los medios—así, la incorporación de los Sudetes por Alemania en 1938—, no cabe duda que resulta muy difícil llevar a término una determinada política poniendo en liza al mismo tiempo todos los medios disponibles, pues unos pueden excluir a otros, por ejemplo, la negociación y el uso de la fuerza, por lo que su empleo simultáneo reduciría la eficacia y, en definitiva, las posibilidades de éxito en la obtención de los objetivos buscados. Por otro lado, como decíamos antes, la elección de los medios afecta a los fines y objetivos e, incluso, se puede considerar que los determina. Por tanto, una política exterior coherente, racional, necesita de un conocimiento preciso de los objetivos que se desean conseguir y de una adecuada estimación de los medios que se van a aplicar²⁵⁰.

²⁵⁰ MORGENTHAU: *La lucha por el poder y por la paz*, op. cit., p. 191; REYNOLDS: *Introducción al estudio de las relaciones internacionales*, op. cit., p. 163.

2. EL INTERÉS NACIONAL DE LOS ESTADOS

CONTENIDO: 2.1. El concepto de interés nacional en la teoría y en la práctica. 2.2. El debate acerca de la validez universal del término.

Al tratar de los fines de la política exterior aludimos a la noción de interés nacional como aquel valor esencial, fundamental, de la existencia de la comunidad política organizada hacia el exterior. Como destacan todos los autores que se han ocupado del tema el concepto ha sido empleado con dos significados diferentes, pero no divergentes: como criterio para analizar el desarrollo de una política exterior y como justificación para las decisiones tomadas por los dirigentes del Estado. El problema ha devenido en la práctica y en el análisis científico, por el recurso continuado de los dirigentes políticos al eslogan del interés nacional para confirmar decisiones y acciones que poco o nada tenía que ver con ese conjunto restringido de los valores fundamentales de la Nación. A nuestro juicio, el concepto de interés nacional es uno de los elementos definitorios de la política exterior del Estado, y una herramienta de análisis pues, «sean como sean —políticos de corto vuelo o visionarios— todos los hombres de Estado responsables han de concebir —y de hecho conciben— una imagen más o menos estable, más o menos precisa y más o menos elaborada del interés nacional»²⁵¹. De esta cuestión nos ocuparemos en las páginas siguientes.

2.1. El concepto de interés nacional en la teoría y en la práctica

Como ya analizaron BEARD y MORGENTHAU, el concepto de interés nacional se identificó primero con el «interés del Príncipe», la «razón de Estado» y, más tarde, el «interés público» o el «interés general»²⁵². En la teoría de las relaciones internacionales, ha sido la escuela realista la que ha otorgado primacía al interés nacional en el análisis y formulación de la política exterior de los Estados. En particular, la obra de MORGENTHAU ha ejercido una influencia incuestionable en la comunidad política y académica de la política exterior americana desde los inicios de la Guerra Fría y, al tiempo, ha tenido mucho prestigio en la teoría de las relaciones internacionales hasta la actualidad. Recogiendo sus palabras²⁵³:

«La directiva principal que ayuda al realismo político a encontrar su ruta a través del horizonte de la política internacional es el concepto de interés definido en función del poder. Este concepto nos provee del eslabón entre la razón (que procurará entender la política internacional) y los hechos que deben comprenderse [...] Sin dicho concepto, una teoría de la política, sea internacional o doméstica, sería de plano imposible; sin ella no podríamos distinguir los hechos políticos de lo que no lo son, ni podríamos aportar siquiera una medida de orden sistémico a la esfera política.»

Así pues, los científicos políticos se han ocupado extensamente de la génesis de la noción de interés nacional. En la época del absolutismo el interés de la comunidad política organizada se entendió como la «voluntad del Príncipe» y, más tarde, como la «razón de Estado». Aquella no era ni más ni menos que la voluntad de la comunidad que tenía a su cabeza al Príncipe; esto era así puesto que él detentaba un derecho patrimonial absoluto o cuasi-absoluto sobre los súbditos y el territorio de la República. Luego, la voluntad del Príncipe y la

²⁵¹ RENOUVIN y DUROSELLE: *Introducción a la política internacional*, op. cit., p. 358.

²⁵² BEARD: *The idea of national interest. An analytical study in American Foreign Policy*. MacMillan Press. Nueva York, 1934; MORGENTHAU: *La lucha por el poder y por la paz*, op. cit.; *In defence of the national interest: A critical examination of American Foreign Policy*. A. Knopf. Nueva York, 1951.

²⁵³ MORGENTHAU: *La lucha por el poder y por la paz*, op. cit., p. 16.

voluntad de la República se identificaban plenamente²⁵⁴.

Por su parte, como es suficientemente conocido, el término «razón de Estado» no fue empleado por MAQUIAVELO, pero sí se encuentra esta idea en sus escritos. En los *Discursos sobre la primera década de Tito Livio* dice²⁵⁵:

«La patria se debe defender siempre, con ignominia o con gloria, y de cualquier manera estará defendida. Eso es algo que merece ser notado e imitado por todo ciudadano que quiera aconsejar a su patria, pues en las deliberaciones en que está en juego la salvación de la patria no se debe guardar ninguna consideración a lo justo o lo injusto [...] se ha de seguir aquel camino que salve la vida de la patria y mantenga su libertad.»

En la práctica política fue bajo el cardenal Richelieu, primer ministro de Francia de 1624 a 1642, cuando los principios morales universales, imperantes desde la Edad Media, fueron substituidos por la *raison d'état*. Como ha dicho KISSINGER, «su única norma para pactar [y para guerrear] fue que las alianzas sirvieran a los intereses de Francia».²⁵⁶ Paradójicamente, la ventaja doctrinal de que gozó Francia durante el gobierno de Richelieu se perdió cuando el resto de los Estados europeos basaron su política exterior, precisamente, en la *raison d'état*, en definitiva, en la búsqueda del interés nacional. De modo que la doctrina de la razón de Estado viene a expresar que el bien de la República es su razón y cuantos más beneficios dé a la comunidad política, por ser razonable, debe ser puesto en práctica. La definición de lo que es el bien del Estado corresponde al titular del Poder —el Príncipe, un directorio o la masa—²⁵⁷ y ha oscilado, según las épocas, entre el interés personal del gobernante y el interés común de la colectividad. En uno y otro caso, el bien común es la suprema y la última razón y todos los medios encaminados a lograrlo son deseables. En su obra clásica MEINECKE se ocupó extensamente de la cuestión —y a ella nos remitimos ampliamente—, al señalar a la razón de Estado como «la máxima del obrar político, la ley motora del Estado. La razón de Estado dice al político lo que tiene que hacer, a fin de mantener al Estado sano y robusto»²⁵⁸. De suerte que la conservación del Estado y su seguridad definen, como metas fundamentales, la razón de Estado. Continúa este autor, en consecuencia²⁵⁹:

«Y como el Estado es un organismo, cuya fuerza no se mantiene plenamente más que si le es posible desenvolverse y crecer, la razón de Estado indica también los caminos y las metas de este crecimiento. La razón de Estado no puede escoger arbitrariamente a estos últimos, ni puede tampoco indicarlos de modo general y uniforme para todos los Estados, ya que el Estado constituye

²⁵⁴ KRATOCHWIL: «On the notion of “interest” in international relations», op. cit., *IO* núm. 1, 1982, pp. 1-30, en especial pp. 10-20 y la extensa bibliografía allí citada.

²⁵⁵ Alianza Editorial. Madrid, 1987, pp. 410-411. Ejemplar en este sentido es la obra de SETTALA: *La razón de Estado*. Fondo de Cultura Económica. México, 1988 (trad. de *Della Ragion di Stato Libri Sette*, 1627). Sobre la obra de los teóricos clásicos de la razón de Estado, PASSERIN D'ENTREVES ha dicho que «no ofrecieron, ciertamente, una contribución positiva a la moderna teoría del Estado» (*La noción de Estado*. Centro de Estudios Universitarios. Madrid, 1970 (trad. de *The Notion of State*. Oxford University Press (1ª ed.). Oxford, 1967), p. 65).

²⁵⁶ *Diplomacia*, op. cit., p. 59. Sobre estas bases doctrinales, Richelieu no dudó en mantener a Francia al margen del conflicto europeo iniciado en 1618, pero apoyando a los Príncipes protestantes en su lucha contra el Imperio, y en entrar en la Guerra de los Treinta Años cuando esta posición favoreció sus intereses. Así, su legado inmediato fue una Francia encumbrada al *status* de gran potencia europea, con fronteras con una Alemania dividida y una España decadente (ibíd., pp. 55-62).

²⁵⁷ En este sentido, recientemente, RUSSETT y STARR afirman que «el jefe de Estado—el presidente, el primer ministro o monarca— personifica el interés nacional» (*World Politics. The Menu for Choice*, op. cit., p. 209).

²⁵⁸ MEINECKE: *La idea de la razón de Estado en la Edad Moderna*. Centro de Estudios Constitucionales (1ª ed., 1952). Madrid, 1983 (trad. de *Die Idee der Staatsräson in der neueren Geschichte*, 1924), p. 4.

²⁵⁹ *Ibidem*.

también una individualidad con una idea vital peculiar, en la cual las leyes generales son modificadas por una estructura y un ambiente singulares.»

MEINECKE también recalcó la vigencia de la razón de Estado como elemento conductor de la política exterior, en un mundo donde no es posible conformar la moral, el Derecho y la fuerza: «esta posibilidad no existe en las relaciones del Estado con los otros Estados. El Derecho sólo es observado cuando existe un poder que tiene la fuerza suficiente para garantizarlo. En otro caso extremo se retorna al estado de naturaleza, en el que cada uno trata de asegurarse con los medios de que dispone lo que entiende que es su derecho»²⁶⁰.

Recientemente, POLIN ha definido la razón de Estado como «la dirección racional de los asuntos de Estado, una conducción racional con relación a los fines. Es un estricto cálculo racional, un cálculo teleológico que interviene necesariamente, cualquiera que sea el régimen político considerado y cualquiera que sea la relación buscada entre los valores políticos y los valores morales»²⁶¹.

Con la consolidación de la acepción moderna del término Nación y del Estado-nación aparecieron los conceptos de «interés público» e «interés general» y, al poco, «interés nacional» como adaptación del viejo aforismo *salus populi suprema lex est* a los postulados del constitucionalismo actual. De hecho, MORGENTHAU constataba que «si la conexión de interés y política es constante, la existencia entre interés y Estado nacional es un resultado histórico»²⁶². Esto significa no sólo que el interés nacional es la meta del gobierno, sino que en la relación con los demás pueblos el interés propio prevalece sobre el ajeno.

Desde el punto de vista político, la expresión «interés nacional» aparece por primera vez en el discurso de los dirigentes políticos americanos una vez aprobada la Constitución de los Estados Unidos de 1787²⁶³. Sin embargo, la generalización del término se produjo en el siglo XX, al entrar, de forma decidida, como objeto de análisis sobresaliente de la teoría de las relaciones internacionales. Desde entonces, el interés nacional ha sido un patrón fundamental conforme al cual el comportamiento externo de los Estados ha sido juzgado y dirigido²⁶⁴.

Como decimos, el realismo político otorga un protagonismo decisivo al interés nacional en la determinación del comportamiento de los Estados en el sistema internacional y, en consecuencia, en la formulación de la política exterior. En un mundo anárquico de todos contra todos, donde cada Estado, considerado como un actor unitario, persigue sus propios intereses y objetivos, éstos adquieren una referencia concreta en la definición del interés nacional. Para MORGENTHAU «el concepto de interés nacional no presupone ni un mundo naturalmente pacífico y armonioso ni la inevitabilidad de la guerra como consecuencia de la persecución de intereses nacionales por parte de todas las naciones. Supone, por el contrario, un continuo conflicto y amenaza de guerra, que habrá de ser minimizado mediante el continuo ajuste de

²⁶⁰ *Ibid.*, p. 15.

²⁶¹ *Ethique et politique*. Éditions Sirey. París, 1968, p. 158. Vid. al respecto, FERNÁNDEZ DE LA MORA: *La quiebra de la razón de Estado*. Ateneo de Madrid. Madrid, 1952; FERNÁNDEZ GARCÍA: *Entre la razón de Estado y el Estado de Derecho: La racionalidad política*. Ed. Dykinson. Madrid, 1997; LAZZERI y REYNIE: *La raison d'état: politique et rationalité*. Presses Universitaires de France. París, 1992.

²⁶² «Otro “gran debate”: El interés nacional de los Estados Unidos», en HOFFMANN: *Teorías contemporáneas sobre las relaciones internacionales*. Tecnos (1ª ed., 1963, reimp.). Madrid, 1979 (trad. de *Contemporary Theory in International Relations*. Prentice-Hall. Englewood Cliffs (N.J.), 1960), pp. 107-113, en concreto p. 108.

²⁶³ KISSINGER: *Diplomacia*, op. cit., pp. 24-28; también en MORGENTHAU: «Founding Fathers and foreign policy: implications for the late Twentieth Century», *ORBIS* núm. 2, 1976, pp. 15-25; TUCKER y HENDRICKSON: «Thomas Jefferson and the American foreign policy», *FA* núm. 2, 1990, pp. 135-156.

²⁶⁴ MORGENTHAU: *In defence of the national interest: A critical examination of American Foreign Policy*, op. cit.

los intereses en conflicto a través de la acción diplomática»²⁶⁵. De forma consecuente, «mientras el mundo esté políticamente organizado en naciones, el interés nacional es la última palabra en política mundial. Cuando el Estado nacional haya sido sustituido por otra forma de organización la política exterior habrá de proteger el interés de supervivencia de esa nueva organización»²⁶⁶.

De modo que su idea de orden internacional está estrechamente vinculada a su noción de interés nacional: «en un mundo en el que una serie de naciones soberanas compiten y se oponen entre sí por el poder, la política exterior de todas las naciones ha de atender necesariamente a su supervivencia, como exigencia mínima. Así pues, todas las naciones hacen lo que no pueden menos de hacer: proteger su identidad física, política y cultural frente a la usurpación por parte de otras naciones»²⁶⁷.

En esta misma línea, para SCHLESINGER: «cada nación debe responder a algún sentido de su interés nacional. Ninguna nación que rechaza el interés nacional como el resorte de su política puede sobrevivir; ni en verdad se puede contar con ninguna nación que actúe contra su interés nacional. Sin la búsqueda del interés nacional no habría regularidad ni predictibilidad en los asuntos internacionales»²⁶⁸. WALTZ expresa que «decir que un país actúa según su interés nacional significa que, tras haber examinado sus requerimientos de seguridad, ese país intenta satisfacerlos. Este es un hecho simple, y también importante. Implícita en el concepto de interés nacional está la noción de que los movimientos diplomáticos y militares deben ser cuidadosamente planeados si no se quiere arriesgar la supervivencia del Estado»²⁶⁹. Para WOLFERS, «como mínimo, el interés nacional abarca la integridad territorial de una nación, su independencia y su supervivencia nacional», aun cuando la meta de la supervivencia nacional en sí misma tiene una amplia variedad de interpretaciones por parte de los países que enfrentan condiciones diferentes»²⁷⁰. Sobre el dilema de la seguridad nacional en la formulación de la política exterior de los Estados nos ocuparemos detenidamente en el epígrafe siguiente.

La inclusión en la definición del interés nacional de metas que no son esenciales, en los términos que hemos señalado antes, es decir, la supervivencia de la comunidad política, el bienestar de la población y la permanencia de su modelo de sociedad, contribuye al conflicto y a la inestabilidad del sistema internacional. En particular, la primacía de principios morales o ideológicos en la definición del interés nacional de los Estados Unidos contribuyó al encoñamiento del conflicto entre los grandes poderes en la etapa de la Guerra Fría, tal como han denunciado MORGENTHAU, KENNAN y KISSINGER a lo largo de sus obras²⁷¹.

²⁶⁵ «Otro “gran debate”: El interés nacional de los Estados Unidos», op. cit., p. 113.

²⁶⁶ *Ibíd.*, p. 108.

²⁶⁷ *Ibíd.*, p. 107.

²⁶⁸ «National interest and moral absolutes», *Ethics and World Politics: Four perspectives* (Lefever ed.). Baltimore, 1972, p. 29.

²⁶⁹ *Teoría de la política internacional*, op. cit., p. 199.

²⁷⁰ *Discord and Collaboration. Essays on International Politics*. John Hopkins University Press. Baltimore, 1962, p. 73.

²⁷¹ Contra esta tendencia a convertirlo «todo» en prioritario, MORGENTHAU expresaba que uno de los temas fundamentales de la política exterior «se refiere a la defensa del interés nacional, definido de manera restrictiva y racional, contra los intereses de la misma índole de otras naciones, que podían o no definirlos bajo los mismos términos» («Otro “gran debate”: El interés nacional de los Estados Unidos», op. cit., p. 113). Y recomendaba: «la diplomacia debe despojarse de su espíritu de cruzado»; para citar a Sumner: «si quieres la guerra, alimenta una doctrina. Las doctrinas son los tiranos más amenazadores a los que el hombre puede someterse, porque las doctrinas se introducen en la mente del hombre y lo vuelven en contra de sí mismo. Los hombres civilizados han librado sus más cruentas batallas a causa de las doctrinas.» (*La lucha por el poder y por la paz*, op. cit., pp. 741-742). Hace muy poco (1999), KENNAN se ha despachado a gusto, al valorar el poderío de los Estados Unidos en la posguerra fría: «Ante todo recomendaría una disociación mucho mayor de los asuntos internos, por parte del gobierno norteamericano. Me gustaría ver que el gobierno abandona paulatinamente su defensa

En los años ochenta se generó un renovado debate acerca de la noción de interés nacional y su papel como guía en la formulación de la política exterior. Aparte de monografías y artículos de profundo calado que traemos a estas páginas, la vitalidad del concepto de interés nacional como objeto de estudio en las relaciones internacionales quedó confirmada con la aparición en los Estados Unidos de la revista *National Interest*. En el primer número (1985), los editores afirmaban²⁷²:

«El propósito primordial y abrumador de la política exterior americana debe ser el de defender y promover el interés nacional de los Estados Unidos (un interés que engloba los valores y aspiraciones del pueblo americano así como también su seguridad frente a las amenazas externas y su bienestar material), que para bien o para mal, la política internacional continúa siendo esencialmente una política de poder; que la eficacia de la capacidad militar en la conducción de la política exterior permanece inalterada y que la Unión Soviética constituye la principal amenaza para los intereses de los Estados Unidos y debe continuar siéndolo en el futuro previsible.»

Lo que no es más que una continuación del enfoque realista acerca de la noción central que nos ocupa.

En particular, CLINTON identificó dos significados cardinales del concepto. En primer lugar, el interés nacional entendido como bienestar de la sociedad, de la Nación. Hay que aclarar que empleamos el término «Nación» conscientes de la complejidad política y teórica que arrastra, en el sentido de que evoca al Estado nacional surgido a principios de la Edad Moderna, ya que constituye uno de los elementos esenciales del mismo junto con el territorio y el poder soberano²⁷³. En segundo lugar como conjunto de valores sobre los que los Estados negocian en las relaciones internacionales. Señaló, entonces, que las políticas que son sensibles a ambos significados pueden suministrar la mejor guía para una conducta ética del Estado²⁷⁴.

pública de la democracia y los derechos humanos [...] no creo que tales cuestiones deban entrar en las relaciones diplomáticas con otros países. [...] Exportamos a cualquiera que quiera comprarlas, o robarlas, las más baratas, necias y vergonzosas manifestaciones de nuestra "cultura". No es de extrañar que esas efusiones sean el hazmerreír de las personas inteligentes y sensibles de todo el mundo [...] a pesar de nuestra superioridad militar, muchos extranjeros nos consideran los zopencos intelectuales y espirituales del mundo, hasta que podamos cambiar la imagen que de nosotros mismos damos.» (KENNAN y ULLMAN: «Estados Unidos y el mundo», op. cit., pp. 56, 57 y 59). Y HOFFMANN dice: «debemos desistir de nuestra convicción de que sabemos lo que es bueno para los demás; deberíamos dejar espacio para una amplia diversidad de intereses y aprender a manejar las diferencias; sin vacilar, no obstante, en usar nuestra influencia para impedir las violaciones a los derechos humanos por gobiernos que dependen de nosotros.» (*Jano y Minerva. Ensayos sobre la guerra y paz*. Grupo Editor Latinoamericano. Buenos Aires, 1991 (trad. de *Janus and Minerva: essays in the theory and practice of international politics*. Westview Press. Boulder (Col.), 1987), p. 330, también pp. 353 a 373). Por su parte, KISSINGER ha realizado recientemente un profundo estudio de las etapas de la política exterior de los Estados Unidos hasta la actualidad, sobre la base de la adecuación a una definición estricta del interés nacional. Y concluye con una recomendación a los dirigentes de la política exterior: «en el próximo siglo, los gobiernos norteamericanos tendrán que expresar ante su público su concepto de interés nacional y explicar cómo se entiende este poder nacional. [...] La guía esencial de la política exterior de los Estados Unidos deberá ser una clara definición del interés nacional.» (*Diplomacia*, op. cit., p. 872). Una síntesis, en DOUGHERTY y PFALTZGRAFF: *Teorías en pugna en las relaciones internacionales*, op. cit., pp. 106-123.

²⁷² Vid. en TOMASSINI: «Elementos para el análisis de la política exterior», op. cit., p. 136.

²⁷³ Vid. al respecto, PASTOR RIDRUEJO: *Curso de Derecho internacional público y organizaciones internacionales*, op. cit., pp. 277-279. La relación entre los conceptos de «nación» y «pueblo», al señalar una misma realidad, en RUILOBA SANTANA: «Una nueva categoría en el panorama de la subjetividad internacional: el concepto de pueblo», *Estudios de Derecho Internacional. Homenaje al profesor Miaja de la Muela* (2 vols.). Tecnos. Madrid, 1979, vol. I., pp. 303-336. Una visión general del nacionalismo como fenómeno político en HOBBSAWN: *Naciones y nacionalismo desde 1780*. Crítica. Barcelona, 1991 (trad. de *Nations and nationalism since 1780: Program, myth, reality*. Cambridge University Press. Cambridge, 1990).

²⁷⁴ «The national interest: normative foundations», *Perspectives on World Politics* (Little y Smith eds.).

Y continuaba: «el bien común o el interés general es un fin que se encuentra definido por una consideración racional de lo que conduce al beneficio de la sociedad y por una elección normativa de dónde se encuentra el bien de la colectividad». Aunque no comprendemos con exactitud lo que quiere decir con «consideración racional» y con «elección normativa» porque no lo explica. De este modo, «el interés común asume que la sociedad necesita mantener no tanto una cierta neutralidad de valores sino más bien posibilitar el bien público y, por tanto, desarrollar una política pública resultado del juego de intereses particulares presentes»²⁷⁵. Por consiguiente, existe una obligación de los Poderes públicos de proteger y promover el bien común de la sociedad: el interés público dentro de la comunidad política organizada, el interés nacional hacia el exterior.

CLINTON concluye que, por tanto, «el interés nacional en política exterior, constituye el fin del mantenimiento de la capacidad del Estado para proteger a la sociedad mientras continúa la búsqueda de los intereses compartidos», y que «promover la justicia en un mundo de Estados significa en parte, trabajar con sus propios intereses nacionales. Significa tratar de impulsar en caminos deseables la definición cambiante de un legítimo interés nacional»²⁷⁶.

Con este significado, NUECHTERLEIN distingue entre actos que el gobierno hace en «interés público», referidos al contexto interno, y aquellos que realiza en el «interés de la Nación», el contexto externo, para identificar cuatro intereses básicos del Estado²⁷⁷: 1) la defensa frente a las amenazas o agresión externa; 2) la mejora del bienestar económico en relación con otros Estados; 3) el mantenimiento de un orden internacional en el que pueda sentirse seguro y en el que sus ciudadanos y su comercio puedan operar pacíficamente, incluso fuera de sus fronteras; y 4) la protección y el fomento de un conjunto de valores que sus ciudadanos consideren universalmente válido.

De este modo, como afirma CLINTON, «el interés nacional es una realidad objetiva en sí misma», que no va a depender de los propósitos concretos de los dirigentes políticos²⁷⁸. Por tanto, estos planteamientos concuerdan con la máxima de MORGENTHAU de que «el realismo [político] asume que el concepto clave de interés definido como poder es una categoría objetiva universalmente válida»²⁷⁹, y que «el interés nacional de un Estado amante de la paz sólo puede definirse en función de la seguridad nacional, y ésta deber ser definida como la integridad del territorio nacional y sus instituciones»²⁸⁰.

Sin embargo, la delimitación y el enfoque realista acerca del interés nacional como ele-

Routledge (2ª ed.). Londres, 1991, pp. 47-58.

²⁷⁵ *Ibidem*, p. 50. KRATOCHWIL recurre al término interés público en un sentido similar y afirma que «el bien común puede ser definido en términos de la participación de varias cosas y acciones en la esencia de la idea del bien, entonces podemos estar satisfechos con la conclusión de que el interés público no coincide con un sólo valor.» («On the notion of “interest” in international relations», op. cit., op. cit., p. 6).

²⁷⁶ *Ibid.*, p. 58.

²⁷⁷ «The concept of “national interest”: A time for a new approaches», *ORBIS* núm. 1, 1979, pp. 73-93.

²⁷⁸ CLINTON: «The national interest: normative foundations», op. cit., p. 50. Esto se contradice, parcialmente, con su afirmación posterior de que «el interés nacional de una sociedad puede ser incompatible para otra sociedad» («The national interest: normative foundations», op. cit., p. 52). Cada comunidad particular tiene una definición del bien común tal como la búsqueda de la justicia tiene su propio y peculiar significado para sus miembros en las relaciones con los otros.

²⁷⁹ En este caso tomamos la cita de la edición en inglés (*Politics among nations. The struggle for power and peace*. McGraw-Hill. Nueva York, 1993, p. 10), porque la traducción de la misma en la edición en español citada, y que citaremos en adelante, no coincide absolutamente con la redacción original en inglés. Ésta es: «Realism assumes that its key concept of interest defined as power is an objective category which is universally valid, [...]».

²⁸⁰ *La lucha por el poder y por la paz*, op. cit., 743. Como expresa BARBÉ, al resumir el planteamiento de MORGENTHAU, «en suma, el interés nacional, objetivo y trascendente, es el intérprete de una única realidad, localizada en el plano estatal.» («Estudio preliminar», op. cit., p. XLIV).

mento estructural de la política exterior ha sido objeto de enconadas críticas, que recriminan sobre todo la reducción de la relación poder nacional-interés nacional y que se considere al primero como la meta suprema del Estado en las relaciones internacionales. Las principales críticas a este planteamiento han sido expuestas por TOMASSINI²⁸¹: 1) la confusión entre el interés nacional y el poder del Estado; 2) el concepto de interés nacional parte de la presunción de una Nación homogénea, el Estado-nación, pero, como afirman FURNISS y SNYDER, «el interés nacional es lo que la Nación, es decir, los que toman las decisiones en su nombre, decidan qué son sus intereses»²⁸²; 3) el interés nacional no proporciona elementos de juicio para definir intereses específicos y para compararlos y jerarquizarlos entre sí y, por tanto, niegan validez universal al término; 4) la creciente interdependencia de los Estados en el sistema internacional plantea aún mayores dificultades en la definición de los intereses sectoriales, así se produce la proliferación de intereses contrapuestos en el concepto más general de interés nacional; y 5) el uso político que se ha hecho del interés nacional, como forma de justificar decisiones ya asumidas —muchas veces injustificables a la luz de los objetivos nacionales en juego—.

Así, las concepciones asentadas en el paradigma del interés nacional han sido objeto de importantes réplicas teóricas. Según AMADEO se trata de «una fórmula genérica, de contenido variable y de interpretación controvertible»²⁸³. Con este significado, BARBÉ ha dicho que «el debate esencial gira en torno a su validez como categoría científica de análisis y, de hecho, una de las primeras constataciones es la ambivalencia del término: su doble uso como instrumento analítico y como instrumento político»²⁸⁴. Para CALDUCH CERVERA, «el problema de la determinación de los fines y objetivos de toda política exterior estatal se ha visto oscurecido por el paradigma del “interés nacional”»²⁸⁵. Para GEORGE y KEOHANE, aun cuando el criterio del interés nacional ocupa un lugar central en las discusiones de política exterior, en la práctica «se ha vuelto un concepto tan elástico y ambiguo que su papel como guía de la política exterior es problemático y controvertido»²⁸⁶. Para MERLE, «incluso si la expresión es científicamente discutible, la invocación del interés nacional siempre suscita un reflejo de solidaridad que refuerza la legitimidad del gobierno de que se trate»²⁸⁷. Para NYE, «es un concepto evasivo usado tanto para describir como para prescribir la política exterior», de modo que ha generado un intenso debate en torno a su vigencia como instrumento de análisis²⁸⁸. Según RENOUVIN y DUROSELLE, «es tal la contradicción entre los intereses de los grupos y de los individuos dentro de un mismo Estado, que cuesta admitir la idea de un interés nacional objetivo. ¿No son, salvo casos excepcionales, los “intereses superiores del Estado”, invocados con tanto frecuencia, un simple enmascarar intereses infinitamente menos nobles y, en todo caso, particulares?»²⁸⁹. Por su parte, TOMASSINI lo califica de «concepto inadecuado» para explicar las motivaciones y objetivos de la política exterior y, más adelante, reflexiona que «el interés

²⁸¹ *Teoría y práctica de la política internacional*, op. cit., en especial pp. 168-174; también GEORGE y KEOHANE: «El concepto de interés nacional: usos y limitaciones», op. cit., pp. 224-227.

²⁸² *An introduction to American Foreign Policy*. Reinhart. Nueva York, 1955, p. 17.

²⁸³ Y continúa: «en toda la prosecución de los *objetivos* de la política exterior subyace la voluntad de *proteger el interés nacional*. Pero el interés nacional como tal no puede ser considerado como objetivo porque el concepto carece de precisión y porque su contenido es tan variado y multiforme como lo son las opciones y las posibilidades que se ofrecen a las naciones en el plano internacional.» (*Manual de política internacional*, op. cit., p. 147 y 148, la cursiva en el original).

²⁸⁴ «Estudio preliminar», op. cit., p. XLI.

²⁸⁵ *Dinámica de la sociedad internacional*, op. cit., p. 39.

²⁸⁶ «El concepto de interés nacional: usos y limitaciones», op. cit., p. 223.

²⁸⁷ *Sociología de las relaciones internacionales*, op. cit., p. 381.

²⁸⁸ «Redefining national interest», op. cit., p. 22.

²⁸⁹ *Introducción a la política internacional*, op. cit., p. 357.

nacional, por su generalidad, su ambigüedad y sus tautologías, no podía ser claramente definido y no proporcionaba un instrumento analítico para optar entre alternativas de políticas»²⁹⁰.

2.2. El debate acerca de la validez universal del término

Al examinar las críticas más relevantes, algunos autores han señalado que no se puede admitir la existencia de un interés nacional objetivo y, por tanto, niegan validez universal al concepto. Así, por ejemplo, TOMASSINI expresa que «lo más probable es que el interés nacional sea definido de acuerdo con los intereses del grupo gobernante o de aquellos a quienes en un momento dado corresponde tomar las decisiones, particularmente si la decisión se toma bajo la presión psicológica propia de una situación de incertidumbre o de crisis»²⁹¹. El dirigente es quien determina el interés nacional, condicionado en cada momento por la voluntad del dirigente de la política exterior²⁹²; como manifiesta BARNET con claridad, «avanzar el interés nacional no es ninguna guía ya que significa todo aquello que el creador de la política quiere que signifique»²⁹³. Para estos autores, la formulación del interés nacional se enfrenta a tres cuestiones fundamentales:

1) cómo distinguir en las palabras y escritos de los dirigentes de la política exterior lo que es sincero de lo que no lo es. En el proceso intelectual de definición del interés nacional interviene toda una serie de factores externos que modulan de manera consciente la concepción de aquél, pero además los propios valores y prejuicios del ser humano, así como de las elites políticas e intelectuales y de los grupos de presión, se interponen de una u otra forma en la formulación definitiva del interés nacional²⁹⁴;

2) en consecuencia, los procesos de la política interior y exterior están inextricablemente unidos;

3) saber, cuando se persigue un objetivo, si el dirigente lo considera un fin en sí mismo o un medio para alcanzar otro fin, pues en la práctica son pocos los casos en los que ambas nociones han aparecido claramente separadas.

Claro que no se puede obviar que en todos los Estados diferentes individuos, grupos y clases tienen sus propios intereses, distintos y discrepantes en muchas ocasiones. En particular, como expresa FERMANDOIS, «la existencia de “intereses”, elemento básico de la idea de inserción internacional de los Estados, permanece inalterable»²⁹⁵. En todo caso, los intereses de los grupos particulares y de las clases son bastante complejos y no son percibidos por los individuos de una forma fácilmente predecible. Las percepciones individuales de los propios intereses varían mucho dentro de los grupos en los que cada individuo tiene interés en un resultado concreto. De este modo, la definición de los intereses del grupo es un asunto complejo, sujeto

²⁹⁰ «Elementos para el análisis de la política exterior», op. cit., p. 131; y *Teoría y práctica de la política internacional*, op. cit., p. 171.

²⁹¹ *Ibidem*.

²⁹² BARBÉ: «Interés nacional», *Terminología Científico-Social. Aproximación Crítica* (Reyes dir.). Ed. Antropos. Barcelona, 1988, pp. 519-521, en concreto p. 520.

²⁹³ *Guerra Perpetua. Los hombres y las instituciones responsables de la política exterior de los Estados Unidos*. Fondo de Cultura Económica. México, 1974 (trad. de *Roots of War. The Mean and Institutions behind United States Foreign Policy*. 1972), p. 112).

²⁹⁴ Particularmente certeros en este punto, GEORGE: *La decisión presidencial en política exterior*. Grupo Editor Latinoamericano. Buenos Aires, 1991 (trad. de *Presidential Decisionmaking in Foreign Policy. The Effective Use Of Information and Advice*. Westview Press. Boulder (Col.), 1980); KISSINGER: *Política exterior americana*, op. cit., pp. 11-54.

²⁹⁵ «El mundo de los grandes cambios», op. cit., p. 30.

a influencias de toda clase²⁹⁶. Como señalan KEOHANE y NYE, determinados organismos gubernamentales pueden perseguir intereses propios con el pretexto del interés nacional²⁹⁷.

A nuestro juicio, desde el realismo se ha tenido en cuenta esta problemática, así que el mismo MORGENTHAU aceptó que «los intereses de grupo ejercen, por supuesto, una constante presión sobre la orientación de nuestra política exterior, pretendiendo identificarse con el interés nacional. [...] El concepto de interés nacional que surge de esta pugna como guía de la política exterior, posiblemente no satisfará las exigencias racionales de los intereses totales de los Estados [...] Pero el concepto de interés nacional que resulta de esta pugna de intereses parciales en conflicto es también más que la suma de intereses parciales»²⁹⁸.

Claro que identificar el interés nacional con lo que los gobernantes del Estado reconocen y proclaman como tal desplaza la discusión al lado opuesto de la cuestión y agrava el problema del análisis conceptual al pretender establecer una diferencia entre interés del Estado, por un lado, e interés del gobierno por otro²⁹⁹. Pese a que el grupo dirigente aspira a imponer una particular concepción del interés nacional, éste debe responder a las metas generales de la comunidad estatal.

Por otra parte, hay autores que destacan la imprecisión en la definición de tal concepto, ya que no se establecen criterios o elementos que permitan la delimitación o jerarquización de los fines u objetivos a los que puede aspirar el Estado en la sociedad internacional. Como componente de la política exterior, TOMASSINI ha dicho que «debido a su carga emocional y a su propia generalidad no permite fijar objetivos muy precisos o sirve para justificar cualquier propósito, el concepto sigue orientando (o pretendiendo orientar) la política exterior de los Estados»³⁰⁰.

Entendemos que el interés nacional se encuentra determinado por los fines esenciales reiteradamente señalados: la preservación del Estado como estructura de poder, en otros términos, su supervivencia, el mantenimiento de un determinado nivel de desarrollo socioeconómico y el proyecto de futuro de esa comunidad.

Esto es así por cuanto, si no se mantiene la integridad de tales elementos, desaparece el Estado y, en consecuencia, queda diluido el debate sobre el problema de la seguridad nacional y el interés nacional. Casos paradigmáticos en este sentido son los de Checoslovaquia y Austria en 1938-1939, cuyos dirigentes políticos, ante la amenaza alemana de destrucción del país y de la pérdida de innumerables vidas humanas, optaron por la rendición absoluta y dejaron de existir los respectivos Estados desde ese momento. Aquí la supervivencia de gran parte de la población llevó aparejada la desaparición del Estado del sistema internacional.

Tanto defensores como críticos sitúan el concepto de interés nacional en un plano central en la formulación y análisis de la política exterior. Por tanto, discrepamos de aquellos que señalan que la interpretación del interés nacional, propia de la doctrina realista no resulta adecuada para realizar una delimitación rigurosa de los fines y objetivos de la política exterior, aun cuando tampoco afirmamos que se trate de una dirección segura para el éxito de la acción

²⁹⁶ En este sentido, RUSSETT y STARR: *World Politics. The Menu for Choice*, op. cit., pp. 185-188.

²⁹⁷ *Power and interdependence. World Politics in Transition*, op. cit., pp. 23-37.

²⁹⁸ «Otro “gran debate”: El interés nacional de los Estados Unidos», op. cit., p. 109. Y este es el planteamiento que subyace a lo largo de la obra de KISSINGER.

²⁹⁹ Como veremos más adelante, REYNOLDS entra en el debate al enfrentar el interés del Estado y la supervivencia de la población: «si el intento de preservar la existencia del Estado condena a la muerte de su población, ese intento no es de interés nacional [...] En todo caso, lo que hay que reconocer con toda claridad es que el interés nacional que está en juego es el de la población, no el del Estado» (*Introducción al estudio de las relaciones internacionales*, op. cit., pp. 55-56 y 58).

³⁰⁰ *Teoría y práctica de la política internacional*, op. cit., p. 167.

exterior concebida por los dirigentes del Estado³⁰¹. Ya hemos indicado lo pernicioso que es para la definición del interés nacional la pugna de principios morales e ideológicos del tipo «salvar al mundo para la democracia», pues implica por un lado una complicada y casi siempre desacertada evaluación de los costes y beneficios que acarrea su implementación, no sólo económicos y militares, sino de prestigio internacional, y porque lleva aparejada indefectiblemente intentos de cambio en la estructura internacional, en consecuencia más inestabilidad para el sistema internacional.

Otras consideraciones inciden en los esfuerzos por aplicar el interés nacional como elemento central en la concepción de la política exterior, señaladas en particular por GEORGE y KEOHANE: la imagen que los dirigentes tienen del oponente, su enfoque de la naturaleza del conflicto, sus creencias acerca del carácter del sistema internacional, la «extensión de valores» personales o sectoriales³⁰². Otros factores adicionales, como la calidad de la información y el cálculo racional de los costes y beneficios, tienen una influencia importante, pero afectan a todo el proceso de elaboración y aplicación de la política exterior y no exclusivamente a la definición del interés nacional.

Por tanto, la definición del interés nacional responde a un proceso dilatado en el tiempo, en el que se debe producir un verdadero consenso en la Nación o en los Estados autoritarios, en el Directorio político interno, acerca de los valores que integran tal concepto. De suerte que los otros objetivos o intereses del Estado quedan subordinados a lo que hemos denominado los fines esenciales propios del interés nacional.

Muchos teóricos con la pretensión de superar las críticas expuestas y dar entrada a los cada vez más crecientes intereses sectoriales, propios de un sistema internacional complejo e interdependiente, se decantan en la actualidad por sustituir el término interés nacional por el de «agenda internacional»³⁰³. Para TOMASSINI, ésta incluye «un conjunto de intereses que responden en buena medida a la forma como está dividida la sociedad y el Estado, susceptibles de ser identificados con relativa claridad, jerarquizados, articulados o compensados, como ocurre cuando alguno de ellos tiene que ser total o parcialmente sacrificado para satisfacer otros de mayor importancia»³⁰⁴.

Ahora bien, ¿se trata de un cambio en la terminología o nos hallamos ante un concepto novedoso? Varios rasgos han sido señalados para caracterizar la agenda internacional.

1) A los elementos centrales del interés nacional se agregan nuevos temas —*issues* en la terminología anglosajona—³⁰⁵ de creciente importancia en las relaciones internacionales:

³⁰¹ En este sentido, CALDUCH CERVERA: *Dinámica de la sociedad internacional*, op. cit., p. 43.

³⁰² «El concepto de interés nacional: usos y limitaciones», op. cit., pp. 238-241.

³⁰³ Así, KEOHANE y NYE: *Power and interdependence. World Politics in Transition*, op. cit.; TOMASSINI: «Elementos para el análisis de la política exterior», op. cit., pp. 136-137; *Teoría y práctica de la política internacional*, op. cit., en especial pp. 173-174; WALTZ emplea el término interés nacional y también recurre a la expresión «agenda internacional», aunque entendemos que se trata de una simple variación terminológica (*Teoría de la política internacional*, op. cit., por ejemplo en p. 305).

³⁰⁴ «Elementos para el análisis de la política exterior», op. cit., pp. 137-138.

³⁰⁵ TOMASSINI los define como un «proceso por el cual un tema (problema, oportunidad o tendencia), habiendo sido reconocido como tal y colocado en la agenda a que se refiere una política, es percibido por las distintas partes interesadas; es explorado con mayor detalle, articulado y, en la medida de lo posible, cuantificado; y en algunos si no en todos los casos, es materia de una definición autorizada, o por lo menos, provisionalmente aceptable, en términos de sus posibles causas, componentes y consecuencias» (*Teoría y práctica de la política internacional*, op. cit., p. 174; esta definición la toma de HOSWOOD y GUNN: *Policy analysis for the real world*. Oxford University Press. Oxford, 1984, p. 104). Un proceso que incluye varias fases: 1) la forma en que es percibido el tema por los distintos actores; 2) el refinamiento de esa percepción; 3) la fase de agregar percepciones ajenas a las oficiales; 4) la cuantificación de las dimensiones del problema en el contexto de la política exterior; y 5) el análisis de la influencia de distintos actores y grupos de interés a la definición del tema (*Teoría y práctica de la política internacional*, op. cit., pp. 167-185).

económicos y comerciales, financieros, industriales, tecnológicos, energéticos, medioambientales, relativos al narcotráfico y al terrorismo. Esto plantea de forma más grave una de las críticas al anterior concepto, es decir, la inexistencia o, al menos, la confusión en los criterios para identificar los intereses específicos, pues supone la equiparación jerárquica de todos los asuntos de la agenda internacional al máximo nivel, cuando precisamente es necesario un mayor esfuerzo en la planificación y no un desorden en los temas relevantes. Además, creemos que induce, de nuevo, a la confusión entre los fines y los objetivos de la política exterior, cuando afirmamos que se encuentran en dos planos diferentes.

Por otra parte, debemos rechazar las críticas formuladas a la doctrina realista en cuanto a que subroga los objetivos económicos por los políticos o estratégicos, pues, como sabemos, el componente de desarrollo económico representa un elemento fundamental para valorar el poderío de los Estados y, por tanto, la capacidad para influir en otros actores y en la estructura del sistema internacional —sobre esta cuestión trataremos detenidamente en el Capítulo siguiente—.

2) Estos autores dicen que, entonces, cada Estado otorgaría primacía a unos u otros intereses en función de sus prioridades nacionales, pero, de forma indudable, se produce la misma operación que con la concreción de los objetivos de la política exterior, después de delimitar los asuntos que integran el interés nacional, es decir, la seguridad e integridad del Estado, de su población y el proyecto común de futuro que lo distingue de los demás.

De modo que dudamos que la noción de «agenda internacional» supere las críticas vertidas al concepto anterior y pueda sustituirlo más allá de un caprichoso cambio terminológico. En este sentido, es interesante recordar el esfuerzo teórico de GEORGE y KEOHANE para concretar los valores e intereses de la política exterior, que supuso superar los «intereses nacionales irreductibles» o básicamente propios de los intereses secundarios, colectivos o ajenos, para «salvar el concepto de interés nacional y reforzar la guía que puede dar en la formulación de la política exterior»³⁰⁶. En su estudio señalan³⁰⁷:

«Nuestro primer paso consiste en distinguir los intereses propios “básicos” de los “secundarios”. Tales distinciones entre valores, en cierta medida son arbitrarias por naturaleza, pero la tríada familiar de “vida, libertad y propiedad” (la última de éstas en el sentido amplio de bienestar económico) suministra un buen lugar para comenzar. En consecuencia, identificamos tres valores fundamentales, por los cuales parece salvado el término “intereses nacionales irreductibles”. Son: 1) Supervivencia física [...] 2) Libertad [...] 3) Subsistencia económica.»

Ante el dilema del compromiso entre valores en pugna, como certeramente planteó REYNOLDS, GEORGE y KEOHANE responden que «ninguno de estos tres intereses irreductibles debería subordinarse al otro o sacrificarse o ponerse en peligro a fin de asegurar los otros dos. Un inteligente manejo de la política exterior y el buen juicio son necesarios para eludir caer en situaciones (o crearlas inadvertidamente) en las cuales tenga que hacerse una elección entre la supervivencia física, la libertad y el bienestar»³⁰⁸.

Por contraste, los «intereses nacionales secundarios», los objetivos de la política exterior para nosotros, representan el número de objetivos reducidos que sirven al más extenso fin del interés nacional, y contribuyen al mantenimiento o incremento de la influencia del Estado en la sociedad internacional. De forma que cada Estado tiene su propio interés nacional y, al mismo tiempo, diversos objetivos nacionales particulares y los dirigentes políticos deben conectar y realizar una elección entre ellos, pues no todos tienen la misma importancia, no todos

³⁰⁶ «El concepto de interés nacional: usos y limitaciones», op. cit., pp. 223-243, cita en p. 227.

³⁰⁷ *Ibid.*, pp. 230-231.

³⁰⁸ *Ibid.*, pp. 231-232.

pueden ser perseguidos a la vez por el Estado y algunos, incluso, pueden ser mutuamente excluyentes. Pero es preciso el acuerdo en los principios que constituyen el interés nacional³⁰⁹. Sin este consenso básico es imposible el funcionamiento del sistema internacional que, a su vez, se asienta en un acuerdo tácito sobre unos principios, normas, reglas y procedimientos de adopción de decisiones aceptados por todos. Quien decide sobre los principios es quien detenta el poder.

Desde el final de la Guerra Fría hemos asistido a debates intensos, confusos y de amplio alcance acerca de la definición del interés nacional que, si son tomados como orientación del estado de la cuestión, suponen, a nuestro juicio, un paso atrás en el análisis teórico de este concepto central de la teoría de las relaciones internacionales. En un trabajo reciente, con el sugerente título de «Intereses exteriores y unidad nacional», HUNTINGTON trata de conciliar distintos asuntos, valores e intereses propios de la política exterior de la potencia hegemónica del sistema internacional, para definir, de forma al menos imprecisa y contradictoria, el interés nacional como «un bien público que concierne a todos o a la mayoría de los americanos; un interés nacional vital es aquel por cuya defensa están deseosos de entregar su sangre y sus bienes. Los intereses nacionales normalmente combinan asuntos de seguridad, por una parte, y morales y éticos por la otra»³¹⁰. NYE complica aún más la cuestión cuando señala³¹¹:

«En democracia el interés nacional es simplemente el conjunto de prioridades compartidas respecto a las relaciones con el resto del mundo. Es más amplio que los intereses estratégicos [sic], incluso son parte de él. Puede incluir valores como los derechos humanos y la democracia, si el público siente que esos valores son tan importantes para su identidad que ellos están dispuestos a afrontar el coste de su promoción [...] Una definición democrática del interés nacional no acepta la distinción entre una política exterior basada en la moral o en los intereses. Los valores morales son simplemente intereses intangibles.»

Por tanto, esta concepción responde a la presente etapa de las relaciones internacionales, donde la potencia hegemónica detenta unas capacidades de poder no igualadas en ningún período anterior y, como elemento definitorio de la condición de potencia, trata de imponer su modelo de sociedad a las demás con la convicción de que es superior. Entonces parece que si la definición del interés nacional debe responder a estos planteamientos. Sin embargo, tal definición supone una ruptura con aquellos principios, con aquel consenso básico señalado antes, con lo que la afirmación de la hipótesis de la estabilidad hegemónica queda definitivamente superada. Sobre estos asuntos proseguiremos a continuación.

³⁰⁹ En este sentido, HUNTINGTON ha manifestado recientemente que los intentos por definir los intereses nacionales presuponen un acuerdo sobre la naturaleza del país cuyos intereses se va a definir: «debemos conocer quiénes somos antes de saber cuáles son nuestros intereses» («Intereses exteriores y unidad nacional», *PE* núm. 61, 1998, pp. 177-198, en concreto p. 177).

³¹⁰ «Intereses exteriores y unidad nacional», op. cit., p. 184 (publicado originalmente como «The erosion of American national interest», *FA* núm. 5, 1997, pp. 28-49).

³¹¹ «Redefining national interest», op. cit., p. 23; también TALBOTT: «Democracy and the national interest», *FA* núm. 6, 1996, pp. 47-68.

3. LA SEGURIDAD NACIONAL

CONTENIDO: 3.1. El concepto de seguridad nacional: 3.1.1. El concepto en la teoría y en la práctica: problemática de su definición; 3.1.2. Los elementos de la seguridad nacional. 3.2. La formulación de la seguridad nacional: 3.2.1. La política de defensa y la defensa nacional; 3.2.2. Los órganos de la defensa.

3.1. El concepto de seguridad nacional

Desde el comienzo del sistema europeo de Estados y, en especial en el siglo XX, como consecuencia de la agudización de los conflictos internacionales, la seguridad nacional se convirtió en el referente primario de la política exterior de los Estados o, en otros términos, en la determinación de sus actitudes ante los asuntos internacionales. Con todo, el análisis teórico en torno a tal concepto no es propio del presente siglo. MAQUIAVELO y HOBBS ya pensaron en términos de seguridad nacional como la ausencia de amenazas exteriores a la existencia de la comunidad política primaria, en este período el Estado. Básicamente, se referían a los componentes esenciales de la seguridad nacional: la defensa del territorio y la soberanía³¹².

Como señalamos antes, entendemos por soberanía el conjunto de competencias mediante las cuales los Estados deciden por sí solos cómo enfrentar los asuntos internos y externos, lo que hemos designado como «el poder del Estado». Por tanto, los Estados permanecen en un sistema predominantemente individualista y estructuralmente sustentado por el principio de coordinación, coordinación que tiende al equilibrio y a la vigilancia mutua, como se reconoce en el Tratado de Westfalia (1648), y es confirmado posteriormente en el Tratado de la Santa Alianza (1815), la Paz de Versalles (1919) y los Acuerdos de Yalta (1945)³¹³. Pese a todo, los transnacionalistas señalan la continua erosión del concepto westfaliano que, suponen, está ocurriendo en la actualidad.

Sin embargo, y consecuentemente con la historia, ninguna autoridad legal o legítima parece que pueda estar revestida de poder para controlar el comportamiento de los Estados soberanos. Una consecuencia de todo esto es que cada uno debe velar por su propia seguridad, protección y supervivencia. La autotutela significa, entonces, que cada Estado adopta por sí mismo las medidas que considera oportunas o adecuadas para proveer su propia defensa. De este modo, la seguridad de un Estado lleva aparejada la inseguridad de los otros, y la necesidad del poder militar es una consecuencia obvia de la situación de anarquía internacional y de la desigualdad entre los Estados —cuestión que trataremos en el Capítulo siguiente—. En todo caso, como afirman RUSSETT y STARR, «la anarquía y el dilema de la seguridad han sido atemperados por los principios de la organización internacional», particularmente en el siglo XX³¹⁴.

³¹² MAQUIAVELO: *El Príncipe*. Sarpe. Madrid, 1983, en especial pp. 141-143; también *El arte de la guerra*. Tecnos. Madrid, 1995; HOBBS: *Laviatán o la materia, forma y poder de una república eclesiástica y civil* (2 vols.). Sarpe. Madrid, 1983, vol. 1, en especial pp. 136-138 y 175-180.

³¹³ Sobre esta cuestión, las obras generales de los autores más cualificados del realismo político otorgan una visión completa; ARON: *Paz y guerra entre las naciones*, op. cit.; MORGENTHAU: *La lucha por el poder y por la paz*, op. cit.; WALTZ: *Teoría de la política internacional*, op. cit. También, BOTH: «Security in anarchy: Utopian realism in theory and practice», *IA* núm. 3, 1991, pp. 527-545; BULL: *The anarchical society. A study of order in world politics*. MacMillan. Londres, 1977. GLASER señala, más recientemente, que el realismo puede, después de todo, implicar la cooperación más bien que el conflicto y la desconfianza («Realist as Optimist: Cooperation as Self-Help», *IS* núm. 3, 1994-95, pp. 50-90).

³¹⁴ *World Politics. The Menu for Choice*, op. cit., p. 61. En todo caso, WALTZ afirma que «los elementos jerárquicos de las estructuras internacionales limitan y restringen el ejercicio de la soberanía, pero sólo de maneras

Parece incontrovertible que corresponde al Estado el papel de proporcionar seguridad a una sociedad y, mientras esta singular comunidad política continúe como actor fundamental de las relaciones internacionales, esto será así³¹⁵. Al fin y al cabo, el Estado surgió como un sistema de control y ejercicio del monopolio del uso legítimo de la fuerza hacia el interior de las fronteras, pero también como medio de hacer frente, de forma centralizada y cohesionada, a las agresiones exteriores, por lo que aumenta el poder económico y militar del conjunto. De modo que los Estados deben procurar seguridad a la población, a la Nación, porque no existe en la actualidad entidad más adecuada para hacerlo.

No obstante, el concepto de seguridad nacional adquirió su dimensión teórica y política actual en el inicio de la Guerra Fría, específicamente en el marco del realismo político. En este contexto, LIPPMANN expresó que «una Nación está segura cuando no tiene que sacrificar sus legítimos intereses nacionales para evitar la guerra y cuando es capaz, si fuera necesario, de mantenerlos a través de la guerra»³¹⁶.

Sin embargo, aun cuando se trata de un concepto central en la teoría de las relaciones internacionales, es un término de manejo difícil porque no hay, ni de lejos, un consenso acerca de su definición. Claro que su importancia no es sólo teórica, sino también práctica, es decir, como justificación y legitimación de políticas nacionales concretas. De este modo, como veremos a continuación, fue en esta etapa de la Guerra Fría cuando el concepto se desarrolló en toda su amplitud, llegando a dominar, en el caso de las superpotencias, sus opciones de política exterior³¹⁷. De cualquier forma, el final de esta etapa de las relaciones internacionales —que BARBÉ calificó en una ocasión de «*revival* del pesimismo histórico»— otorgó un renovado impulso a su estudio, situando el concepto de seguridad nacional como un elemento central de análisis para los teóricos de las relaciones internacionales; aunque no con resultados positivos, si es que alguna vez se intuyó que los tuviere³¹⁸.

3.1.1. El concepto en la teoría y en la práctica: problemática de su definición

La conceptualización de la seguridad nacional no resulta tarea sencilla pues la noción misma de «seguridad» plantea bastantes dificultades. La acepción común de seguridad es la cualidad de estar «libre y exento de todo peligro, daño o riesgo»³¹⁹. La seguridad constituye una necesidad derivada de la existencia real o potencial de una amenaza o riesgo —contin-

fuertemente condicionadas por la anarquía del sistema mayor. La anarquía de ese orden afecta fuertemente la probabilidad de cooperación, la profundidad de los acuerdos de desarme y la jurisdicción de las organizaciones internacionales.» (*Teoría de la política internacional*, op. cit., pp. 170-171).

³¹⁵ En este sentido, MORGENTHAU: «Otro “gran debate”: El interés nacional de los Estados Unidos», op. cit., p. 108.

³¹⁶ *U.S. Foreign Policy: Shield of the Republic*. Little Brown. Boston, 1943, p. 5.

³¹⁷ En los Estados Unidos, la *National Security Act* de 1947 creó el Consejo de Seguridad Nacional para asesorar al Presidente en la coordinación de políticas interior, exterior y de defensa, en lo concerniente a la seguridad nacional. En otros términos, otorgar al Presidente el control de todos los aspectos de la seguridad nacional. Al mismo tiempo, se impulsó la investigación en esta materia en Universidades, Instituciones privadas y Organismos oficiales —en la terminología anglosajona, «*think tanks*»—. Vid. al respecto, JORDAN, TAYLOR y KORB: *American National Security. Policy and Process*. John Hopkins University Press (3ª ed.). Baltimore, 1989, pp. 89-94; REVENGA SÁNCHEZ: *El imperio de la política. Seguridad nacional y secreto de Estado en el sistema constitucional norteamericano*. Ed. Ariel. Barcelona, 1995, en especial pp. 56-62. Sobre estos organismos de estudios estratégicos, vid. BARDAJÍ: «El papel de los *think tanks* y su influencia», conferencia pronunciada el 20 de enero de 1998 en el seminario *Los estudios de seguridad y defensa en España*. INCIPE (transcripción de las ponencias). Madrid, 1998, pp. 7-20; y «Los *think-tanks* y la democratización de la defensa», *RED* núm. 144, 2000, pp. 56-59.

³¹⁸ *Relaciones Internacionales*, op. cit., p. 198.

³¹⁹ *Diccionario de la Lengua Española*. Real Academia Española (21ª ed.). Madrid, 1992.

gencia o proximidad de un daño—, procedente de un agente que se opone o pretende oponerse a otro. Si este agente no existe o la amenaza u hostilidad no se produce, no se aprecia o es ridícula, la seguridad resulta ociosa e innecesaria. La seguridad ostenta una consideración anterior a cualquier otra necesidad vital, es decir, disfruta de un carácter primario en función de la cobertura que supone para el desarrollo posterior del resto de actividades del sujeto en cuestión³²⁰.

Así, la noción de seguridad ha estado siempre vigente en la naturaleza, tanto en el plano biológico como en el social, pues desde que el hombre se irguió sobre la tierra, ha distinguido su relación con sus semejantes como de conflicto³²¹. La misma constitución de comunidades humanas en grado superior a la familia —clan, tribu, ciudad, reino, imperio— se ha caracterizado por la búsqueda de la seguridad —recordemos, condición en la cual un sujeto o una colectividad se encuentra libre y exento de todo peligro, daño o riesgo—³²². Resulta evidente, pues, que el más antiguo sentido de sociedad lleva aparejado una fuerte preocupación por la seguridad. Hay una mutua y recíproca relación entre sociedad y seguridad de manera tal que, sin una sociedad resuelta y decidida a permanecer y prosperar libremente, es impensable su seguridad y, sin una seguridad eficaz, es inviable la existencia o la continuidad de la Nación.

En un escalón superior podemos considerar que la seguridad ostenta un valor gradual y comparativo con relación a agentes y amenazas, grados y capacidades que puede adoptar la agresión, valores a proteger y grado de vulnerabilidad que se acepta.

De esta manera, la seguridad se revela como un auténtico compromiso entre el grado de seguridad que se pretende obtener y el riesgo que se está dispuesto a aceptar. En este sentido, expresa ALONSO ZALDÍVAR que «crear seguridad es reducir amenazas. El alcance de una amenaza es igual al producto de la probabilidad de sufrir una agresión, por los daños previsibles en caso de que la agresión se produzca. Así pues, se pueden reducir las amenazas, es decir, crear seguridad, mediante todo tipo de medidas tendentes a disminuir la probabilidad de una agresión o el alcance de los daños en caso de que la agresión se produzca»³²³. Podemos concretar los elementos esenciales que permiten situar la noción de seguridad en sus términos precisos: 1) la determinación de la amenaza; 2) la definición de los bienes y valores a proteger; y 3) el margen de cobertura que se desea conseguir.

Establecidos estos elementos es posible formular el grado de seguridad que se pretende alcanzar y, paralelamente, el riesgo que se asume. Esta formulación es de naturaleza política,

³²⁰ Como dijo HOBBS: «la causa final, fin o designio de los hombres (que naturalmente aman la libertad y el dominio sobre los demás) al introducir esta restricción en sí mismos (en la que los vemos vivir formando Estados) es el cuidado de su propia conservación y, por añadidura, el logro de una vida más armónica.» (*Laviatán o la materia, forma y poder de una república eclesiástica y civil*, op. cit., vol. 1, p. 175).

³²¹ Según ARON, el conflicto en el sentido más general, surge cada vez que los individuos, grupos sociales o unidades codician unas propiedades o buscan metas incompatibles (*Paz y guerra entre las naciones*, op. cit.). Para BARBÉ, «el conflicto es una situación en la que los actores tienen intereses incompatibles que les llevan a oponerse, bien sea por la posesión de bienes escasos o por la realización de valores incompatibles, llegando incluso al uso de la fuerza para alcanzar sus objetivos.» (*Relaciones internacionales*, op. cit., p. 208). Para CALDUCH CERVERA es «una relación social por la que dos o más colectividades aspiran a satisfacer intereses o demandas incompatibles, utilizando sus desigualdades de poder para mantener actuaciones antagónicas o contrapuestas, recurriendo en último extremo a la violencia. Cuando el conflicto se desarrolla entre actores internacionales lo denominamos un conflicto internacional.» (*Dinámica de la sociedad internacional*, op. cit., p. 197). NICHOLSON dice que el conflicto es un aspecto general de la actividad humana y «existe cuando dos personas desean llevar a cabo acciones que son mutuamente incompatibles» (*Análisis del conflicto*, op. cit., p. 15).

³²² Los primeros etnógrafos, como Latifau y Demeunier, reconocieron ya en el siglo XVIII que la guerra era una característica intrínseca a las sociedades que estudiaban. Sobre esos orígenes, vid. la excelente obra de KEEGAN: *Historia de la guerra*. Ed. Planeta. Barcelona, 1995 (trad. de *A History of Warfare*. Londres, 1993), en especial pp. 107-175, donde trata de responder a la pregunta «¿por qué combaten los hombres?».

³²³ «Política española de paz y seguridad», *Cuadernos y Debates* núm. 4, 1987, pp. 11-71, en concreto p. 15.

pero por su vigencia en el tiempo es preciso que sea producto de un amplio consenso nacional, por constituir una auténtica política de Estado³²⁴. En particular, la disponibilidad tanto de los recursos materiales como de los intangibles constituye uno de los elementos determinantes en la formulación de la seguridad³²⁵, de suerte que el margen de cobertura es siempre relativo, y se encuentra en relación con las amenazas y los recursos disponibles, aparte de la voluntad de sustentar ese esfuerzo de forma continuada.

Por tanto, todas estas variables se oponen a una concepción absoluta de la seguridad y obligan a concebirla en una dimensión relativa, en una condición que permite comparar el nivel de seguridad de una situación en relación con otra, en función de un conjunto de variables internas e internacionales que mantienen un cierto margen de incertidumbre en la planificación de las políticas correspondientes.

La reflexión desarrollada acerca de la noción abstracta de seguridad puede ser aplicada a cualquier sistema sin más que ampliar la gradación de los elementos que la fijan y, de esta manera, como señalan ROCKWELL y MOSS, su significado en el debate político y en la investigación académica depende del adjetivo que lo modifique³²⁶. Así, en relaciones internacionales podemos hablar de «seguridad nacional», «seguridad internacional», «seguridad colectiva», «seguridad común» e, incluso, «seguridad compartida»³²⁷. En particular, la noción de seguridad nacional no permite un análisis sencillo, como han puesto de manifiesto la generalidad de los autores, pues la materia, en sí misma, se ha prestado a todo tipo de manipulaciones políticas, especialmente en la historia reciente. Veremos en qué grado.

El término seguridad nacional adquirió toda su dimensión en el contexto de la Guerra Fría. Desde el final de la Segunda Guerra Mundial, los debates académico y político sobre la seguridad han tenido como referente los supuestos, percepciones e intereses de los funcionarios y académicos americanos, siempre en un planteamiento realista de las relaciones internacionales. Así, el enfrentamiento con la Unión Soviética llevó a que la seguridad de los Estados Unidos se conceptualizara desde aquellas posiciones teóricas³²⁸. Como citamos antes,

³²⁴ En particular, QUERO RODILES afirma que «el grado de seguridad se configura, en consecuencia, como una meta a alcanzar y resultará tan duradera como permanezcan invariables los factores y elementos que en ella intervienen.» (*Introducción a la teoría de la seguridad nacional*. Servicio de Publicaciones del EME. Madrid, 1989, p. 27-29, cita en p. 29).

³²⁵ La relación de los recursos tangibles e intangibles en la cuantificación del poderío de los Estados, en NYE: *Bound to lead. The changing nature of American Power*. Basic Books. Nueva York, 1990.

³²⁶ ROCKWELL y MOSS: «La reconceptualización de la seguridad: un comentario sobre la investigación», *En busca de la seguridad perdida* (Aguayo y Bagley comp.). Siglo XXI Editores. México, 1990, pp. 43-68, en concreto p. 43.

³²⁷ En particular, BUZAN: *People, States and Fear. An Agenda for International Security Studies in the post-Cold War Era*. University of North Carolina Press. Chapel Hill, 1983 (citaremos por la 2ª ed., Lynne Rienner Publishers. Boulder (Col.), 1991). Sobre los conceptos de seguridad colectiva y seguridad compartida, CALDUCH CERVERA: «La contribución de la CSCE a la seguridad colectiva», *Cuadernos de la Escuela Diplomática* núm. 11, 1996, pp. 121-145, y la bibliografía allí citada. El término seguridad común fue introducido por Bahr en el Informe «Seguridad común. Programa para la supervivencia», conocido como Informe Palme (PALME COMMISSION: *Common Security. A blueprint for survival. With a prologue by Cyrus Vance*. Simon and Schuster. Nueva York, 1982), aunque no ha sido acompañado por un análisis teórico de las implicaciones del concepto (en este sentido, MOLLER: «Conceptos sobre seguridad: nuevos riesgos y desafíos», op. cit., pp. 772-774). Sobre la noción de seguridad global, vid. ARENAL: «El nuevo escenario mundial y la teoría de las relaciones internacionales», *Hacia un nuevo orden internacional y europeo. Homenaje al profesor Manuel Díez de Velasco*. Tecnos. Madrid, 1993, pp. 79-99, en concreto pp. 87-88; también nuestros trabajos «Hacia un nuevo sistema de seguridad global», *Anales* núm. 14, 1997, pp. 219-240; y «Un nuevo esquema de seguridad global para el siglo XXI», *Diplomacia* núm. 77, 1998, pp. 61-66.

³²⁸ Sobre el inicio de la Guerra Fría, vid. POLLARD: *La seguridad económica y los orígenes de la Guerra Fría, 1945-1950*. Grupo Editor Latinoamericano. Buenos Aires, 1990 (trad. de *Economic Security and the Origins of the Cold War, 1945-1950*. Columbia University Press. Nueva York, 1985); THOMAS: *Paz armada. Los comien-*

MORGENTHAU señaló que la seguridad nacional «debe ser definida como la integridad del territorio nacional y sus instituciones»³²⁹. Fue LASWELL quien, en un marasmo de aportaciones de escaso valor teórico del período, avanzó un poco más al definirla como «la ausencia de coacción procedente del exterior». Y continuaba: «la finalidad básica es la prevención de la guerra a través de medios legítimos y equitativos, y la disposición de fuerzas para vencer en aquellas guerras que no pueden evitarse»³³⁰. Por su parte, WOLFERS expuso que «la seguridad, en un sentido objetivo cuida la ausencia de amenazas a los valores adquiridos, en un sentido negativo, la ausencia de temor sobre el ataque a dichos valores»³³¹. Ciertamente que estas definiciones no resuelven el problema central de la seguridad, es decir, concretar cómo se definen las amenazas que proceden del exterior.

Por tanto, la defensa del territorio, la existencia de una Fuerza militar poderosa y la protección de los ciudadanos, constituyeron los componentes esenciales de la seguridad nacional. Es decir, una Nación está segura cuando su gobierno tiene suficiente poder y capacidad militar para impedir el ataque de otros Estados a sus intereses vitales y, en caso de agresión, defenderlos por medio de las armas. De este modo, el concepto tradicional de seguridad se elaboró en torno a problemas de defensa militar y nacional y de seguridad interna. En este momento, HERZ introdujo la idea del «dilema de la seguridad», tema recurrente entre los teóricos, en especial de la escuela realista³³². Resumida por BUZAN, constituye «una noción estructural en la cual los intentos de ayudarse a sí mismos de los propios Estados en la búsqueda de sus necesidades, tienden automáticamente (sin tomar en cuenta si es intencional) a despertar la inseguridad para otros en la medida en que cada uno interpreta sus propias medidas como defensivas y las medidas de los otros como amenazadoras»³³³.

A nuestro juicio, con todas las críticas recibidas, se trata de una teoría coherente y limitada de la seguridad nacional, acaso la única merecedora de tal calificación hasta el momento. No hay que olvidar la incidencia de las armas nucleares, recién inventadas, en el pensamiento político-estratégico e intelectual del período. Por primera vez en la historia de la Humanidad, era posible para un Estado destruir completamente al adversario en el sentido más literal de la expresión, es decir, arrasarlo de la faz de la tierra. La extensión en la posesión de dichas armas supuso el establecimiento de un sentimiento de inseguridad permanente en las elites dirigentes de las dos superpotencias³³⁴. Como señala WALTZ, «en la política de gran poder nunca

zos de la guerra fría (1945-1946). Ed. Grijalbo. Barcelona, 1988 (trad. de *Armed Truce*. Hamish Hamilton. Londres, 1986). La perspectiva americana, en KISSINGER: *Diplomacia*, op. cit., pp. 449-502; SPANIER: *La política exterior norteamericana a partir de la Segunda Guerra Mundial*. Grupo Editor Latinoamericano. Buenos Aires, 1991 (trad. de *American Foreign Policy since World War II*. Congressional Quarterly Press (9ª ed.). Washington, 1988).

³²⁹ *La lucha por el poder y por la paz*, op. cit., p. 743.

³³⁰ LASWELL: *National Security and Individual Freedom*. Da Capo Press. Nueva York, 1950, pp. 51-52.

³³¹ «National security as an ambiguous symbol», en *Discord and Collaboration. Essays on International Politics*. John Hopkins University Press. Baltimore, 1962 (publicado por primera vez en 1952), pp. 147-165, en concreto p. 150.

³³² «Idealist internationalism and the security dilemma», *WP* núm. 2, 1950, p. 157-180.

³³³ *People, States and Fear. An Agenda for International Security Studies in the post-Cold War Era*, op. cit., p. 4. Para WALTZ, tal dilema describe «la situación en la que los Estados inseguros de las intenciones de los otros, se arman en nombre de la seguridad y, al hacerlo, ponen en marcha un círculo vicioso. [...] Sean cuales fueran las armas y el número de Estados de un sistema, los Estados tienen que vivir con su dilema de seguridad, que no está producido por su voluntad sino por la situación en que se hallan.» (*Teoría de la política internacional*, op. cit., p. 273).

³³⁴ ART y JARVIS señalan que «dado que la seguridad es la base de la existencia, y prerrequisito para el logro de otras metas, los estadistas deben ser muy sensibles a las acciones de otros. Por lo tanto, el dilema de la seguridad implica que los estadistas no pueden arriesgarse a no reaccionar ante las acciones de seguridad de otros Estados, pero cuando lo hacen pueden crear circunstancias que les dejen peor de lo que estaban [...] Debido a estos efec-

está en duda quién corre peligro a causa de quién»³³⁵. Su influencia en la definición de la seguridad nacional ha sido incomparable³³⁶.

Posteriormente, en los años setenta, en la etapa de la *détente*, el concepto fue objeto de estudio por diversos autores que pretendieron reformularlo, ampliando su definición para incluir aspectos económicos y sociales, aunque las connotaciones estrictamente político-estratégicas y militares no permitieron un resultado adecuado a las pretensiones iniciales³³⁷. Con el comienzo de la denominada segunda etapa de la Guerra Fría, en los años ochenta, el término seguridad nacional retomó su dimensión y relevancia política anteriores³³⁸. En palabras de THORUP, se produjo un «regreso a la definición tradicional de la seguridad nacional»³³⁹.

En este momento se abrió un importante debate académico y político, particularmente en los Estados Unidos, postulando la necesidad de incorporar aspectos económicos, sociales y de derechos humanos a la definición de la seguridad³⁴⁰. Incluso, algunos autores indicaron la

tos del dilema de la seguridad, los esfuerzos de los estadistas de proteger a sus nacionales pueden provocar tensiones graves y hasta guerra, aun cuando todas las partes deseen sinceramente la paz.» («The meaning of anarchy», *International Politics: Anarchy, Force, Political Economy and Decision Making*. Little Brown. Boston, 1985, p. 3, la cursiva en el original). También de JARVIS: «Cooperation under the security dilemma», *WP* núm. 30, 1978, pp. 167-214. En palabras de ROSECRANCE, «tiene a haber una correlación entre la inestabilidad internacional y la inseguridad de las elites internas» (*Action and reaction in World Politics. International systems in perspectives*. Little Brown. Boston, 1963, p. 304).

³³⁵ *Teoría de la política internacional*, op. cit., p. 250.

³³⁶ Como escribió OSGOOD, «en el “gran debate” de los primeros años de la posguerra sobre el papel del poder y de los ideales, el mensaje de Morgenthau fue chocante para los formuladores y los justificadores de la política exterior norteamericana. Más adelante, cuando la guerra fría alcanzó su cima, el énfasis puesto por su mensaje en los imperativos de la seguridad y del equilibrio del poder se convirtió en parte de la ortodoxia, dejando de provocar controversias.» (cit en BARBÉ: «Estudio preliminar», op. cit., p. XLVI). Vid. al respecto, BRODIE: *Strategy in the Missile Age*. Princeton University Press. Princeton, 1959; *Guerra y política*. Fondo de Cultura Económica. México, 1978 (trad. de *War and Politics*. MacMillan Press. Nueva York, 1973), pp. 362-415; BUNDY: *Danger and Survival: Choices about the Bomb in the First Fifty years*. Vintage. Nueva York, 1988; CATUDAL: *Soviet Nuclear Strategy from Stalin to Gorbachev: a Revolution in Soviet Military and Political Thinking*. Mansell. Londres, 1988; GADDIS: *Estrategias de la contención*. Grupo Editor Latinoamericano. Buenos Aires, 1989 (trad. de *Strategies of containment*. Oxford University Press. Nueva York, 1982); GLASER: *Analysing Strategic Nuclear Policy*. Princeton University Press. Princeton, 1990; KAHN: *On Escalation: Metaphors and Scenarios*. F. Praeger Publishers. Nueva York, 1965; KEMP, PFALTZGRAFF y RA'ANAN: *The Superpowers in a Multinuclear World*. D.C. Heath. Lexington (Mass.), 1974; KISSINGER: *Armas nucleares y política internacional*. Madrid, 1962 (trad. de *Nuclear Weapons and Foreign Policy*. Harper. Nueva York, 1957); WOHLSTETTER: «The delicate Balance of Terror», *FA* núm. 2, 1959, pp. 211-234. La exposición de las teorías de la disuasión nuclear de estos autores, en DOUGHERTY y PFALTZGRAFF: *Teorías en pugna en las relaciones internacionales*, op. cit., pp. 399-442; JORDAN, TAYLOR y KORB: *American National Security. Policy and Process*, op. cit., pp. 24-41. En la etapa presente, KAYSEN, MCNAMARA y RATHJENS: «Nuclear Weapons after the Cold War», *FA* núm. 70, 1991, pp. 95-110; MAZARR: «Nuclear Weapons after the Cold War», *Strategy and Force Planning*. Naval War College. Newport, 1996, pp. 475-493.

³³⁷ THORUP: «La formulación de la agenda de la seguridad nacional para la década de los noventa: el dilema de la redefinición», *En busca de la seguridad perdida* (Aguayo y Bagley comp.). Siglo XXI Editores. México, 1990, pp. 97-103, en concreto p. 97. Desde el enfoque de la Investigación para la Paz, a título de ejemplo, vid. GALTUNG: *Peace: Research, education, action. Essays in peace research*. Christian Ejlers Forlag. Copenhague, 1975, vol. I; BOULDING: *Stable peace*. University of Texas Press. Austin, 1978. Por otra parte, BUZAN señala que «hubo negligencia en el estudio de la seguridad por el gran trasfondo metodológico de fin de los 50 hasta mediados de los 70. El conductismo con sus intereses científicos, libres de valores y cuantitativos, era por definición no apto para el universo de los conceptos disputados por su esencia.» (*People, States and Fear. An Agenda for International Security Studies in the post-Cold War Era*, op. cit., pp. 3-12, cita en p. 10).

³³⁸ Así, TUCKER: «The purposes of American power», *FA* núm. 2, 1980-1981, pp. 241-274.

³³⁹ «La formulación de la agenda de la seguridad nacional para la década de los noventa: el dilema de la redefinición», op. cit., p. 97.

³⁴⁰ ROCKWELL y MOSS: «La reconceptualización de la seguridad: un comentario sobre la investigación», op. cit., pp. 53-54. En torno a este debate, BRITAIN: «A very painful world adjustment», *FA* núm. 3, 1983, pp. 541-568;

inadecuación del análisis tradicional de la seguridad de los Estados, alegando la conveniencia de fijar nuevos niveles en la investigación, como la seguridad individual, la seguridad económica, la seguridad regional o la seguridad internacional³⁴¹. Pero, sin duda, se puede hablar de un predominio del enfoque de la línea dura en los temas de seguridad, a remolque de la contundente posición adoptada por la presidencia de Reagan en las relaciones internacionales³⁴². Como lo prueba la errática política de «intervención armada por razones humanitarias»³⁴³.

La desaparición del Imperio soviético y, más tarde, de la misma Unión Soviética, produjo el hundimiento de una de las dos grandes potencias del sistema bipolar y, paralelamente, de la ideología que la sostenía³⁴⁴. Esta nueva situación internacional propició un renovado debate académico en los Estados Unidos y una lucha entre diferentes grupos ideológicos por mantener el control de la definición de la seguridad nacional. Sin embargo, a nuestro juicio, esta etapa de posguerra fría contempla el triunfo de una orientación que ha generado un excepcio-

BROWN, H.: «Economic Policy and National Security», *ORBIS* núm. 3, 1982, pp. 381-390; *Thinking about national security: defence and foreign policy in a dangerous world*. Westview Press. Boulder (Col.), 1983, en especial pp. 1-9; BUZAN: *People, States and Fear. An Agenda for International Security Studies in the post-Cold War Era*, op. cit.; «Economic structure and international security», *IO* núm. 4, 1984, pp. 597-624; CARTEN: «Gunboat economics», *FA* núm. 3, 1985, pp. 538-559; HORMATS: «The world economy under stress», *FA* núm. 3, 1986, pp. 455-478; LAKE: «American trade strategy in the pre-hegemonic era», *IO* núm. 1, 1988, pp. 33-58; MASTANDUNO: «Trade as a strategic weapon: American and alliance export control policy in the early post-war», *IO* núm. 1, 1988, pp. 121-150; ULLMAN: «Redefining security», *IS* núm. 1, 1983, pp. 162-177. El desarrollo del concepto hasta ese momento, en BUZAN: «Peace, power and security: contending concepts in the study of international relations», *JPR* núm. 2, 1984.

³⁴¹ En particular, BUZAN: *People, States and Fear. An Agenda for International Security Studies in the post-Cold War Era*, op. cit., en especial pp. 35-56, 186-269 y 328-362.

³⁴² Esta concepción en JORDAN, TAYLOR y KORB: *American National Security. Policy and Process*, op. cit.

³⁴³ El presidente de la Federación de Rusia, Putin, denunciaba recientemente que «es inaceptable pretender abrogar principios básicos del Derecho internacional como la soberanía nacional y la integridad territorial bajo el slogan de una denominada “intervención humanitaria”.» (*Russiatoday*, 2 de febrero de 2000). PASTOR RIDRUEJO ha dicho al respecto que «muchos Estados temen con razón que una intervención pretendidamente encaminada al respeto de los derechos humanos más elementales, decidida unilateralmente por un Estado o un grupo de países, pueda convertirse fácilmente en instrumento de cobertura del despliegue de la política de poder de la superpotencia y las grandes potencias, y dar lugar en este contexto a comportamientos impregnados de este estigma tan usual en las relaciones internacionales como es la doble moral o el doble estándar, es decir, a intervenciones en unos casos y pasividad en otros, según convenga a los intereses de los grandes.» (*Curso de Derecho internacional público y organizaciones internacionales*, op. cit., p. 306). La discusión en esta controvertida materia, en BERMEJO GARCÍA: «Cuestiones actuales referentes al uso de la fuerza en el Derecho internacional», op. cit., pp. en especial pp. 9-14; «Del principio de no intervención al derecho/deber de injerencia», *TP* núm. 26, 1992, pp. 29-44; BETTATI y KOUCHNER: *Le devoir d'ingérence. Peut-on les laisser mourir?* Éditions Denoël. París, 1987; CONNAUGHTON: *Military intervention in the 1990s. A new logic of war*. Brassey's. Londres, 1992; HOFFMANN: *The ethics and politics of humanitarian intervention*. University of Notre Dame Press. Notre Dame, 1996; MAZARR: «The military dilemma of humanitarian intervention», *SD* núm. 2, 1993, pp. 151-162; RAMÓN CHORNET: *¿Violencia necesaria? La intervención humanitaria en Derecho internacional*. Ed. Trota. Madrid, 1995; REMIRO BROTONS: «¿De la asistencia a la agresión humanitaria? OTAN versus Consejo de Seguridad?», *PE* núm. 69, 1999, pp. 17-22; «Civilizados, bárbaros y salvajes en el nuevo orden mundial», *Cursos de Derecho internacional de Vitoria Gasteiz 1994*. Universidad del País Vasco. Vitoria, 1995, pp. 19-84, en concreto pp. 29-35; ROBERTS: «Humanitarian war: military interventions and human rights», *IA* núm. 3, 1993, pp. 429-450; STEDMAN: «The new interventionists», *FA* núm. 1, 1993, pp. 1-16. Nuestra crítica al respecto, en PÉREZ GIL: «Socavando el principio de no injerencia en los asuntos internos de los Estados: la intervención de la Alianza Atlántica en el conflicto de Kosovo», *Ius Publicum* núm. 4, 2000, pp. 111-119.

³⁴⁴ ARBATOV, Consejero del presidente Gorbachov y Director del Instituto Soviético de Asuntos Americanos, anunció, de forma premonitoria, en 1988: «Estamos a punto de hacerles algo horrible. Vamos a dejarles sin enemigo [sic].» (*Time*, 23 de mayo de 1988). Vid. al respecto, DUNLOP: «Russia confronting a loss of Empire, 1987-1991», *PSQ* núm. 4, 1993-94, pp. 603-634; GARTHOFF: *The Great Transition: American-Soviet Relations and the End of the Cold War*. The Brookings Institute. Washington, 1994; MANDELBAUM: «Coup de Grace: The End of the Soviet Union», *FA* núm. 1, 1992, pp. 164-183.

nal consenso sobre una variedad de temas que parecen constituir amenazas a la seguridad nacional³⁴⁵, que postula por una definición amplia del concepto y, por tanto, engloba asuntos económicos, acceso a los mercados, control de las materias primas, terrorismo, narcotráfico, democratización, derechos humanos, migración ilegal, medio ambiente³⁴⁶. Pero, claro está, desde la perspectiva de la potencia hegemónica del sistema internacional: los Estados Unidos.

Este pensamiento quedó reflejado, en una renovada «doctrina del destino manifiesto»³⁴⁷, en el documento *A National Security Strategy of the United States* del presidente Bush en agosto de 1991, refrendado por el presidente Clinton en su *A National Security Strategy of the United States* de 1993³⁴⁸. En particular, en su primer discurso sobre el «Estado de la Unión» (enero de 1994), Clinton remarcó la persistencia de determinados aspectos tradicionales del planteamiento de la seguridad nacional³⁴⁹:

«Nos enfrentamos hoy a un mundo de cambios tan profundos y rápidos que someten a prueba a todas las Naciones. Nuestra herencia americana siempre ha servido para situarnos a la cabeza de dichos cambios, utilizándolos para ampliar nuestras propias oportunidades y nuestro liderazgo exterior [...] No podemos eludir nuestra obligación de renovar tal liderazgo [...] Mientras algunos arguyen que, con el final de la guerra fría, deberíamos dar la espalda al resto del mundo, hay mucha gente a lo largo y ancho del mundo temerosa de que les abandonemos a su suerte [...] En último extremo, nuestra mejor estrategia para salvaguardar nuestra seguridad y construir una paz duraderas es apoyar el avance de la democracia en todo el mundo.»

³⁴⁵ Así, por ejemplo, HOFFMANN: *Jano y Minerva. Ensayos sobre la guerra y la paz*, op. cit., pp. 303-313. No obstante, BRZEZINSKI señala que «una vez finalizada la guerra fría, la energía de los Estados Unidos, como único poder global no dio lugar a grandes manifestaciones de satisfacción pública que más bien reforzó las preferencias por una definición más limitada de las responsabilidades estadounidenses en el exterior.» (*El gran tablero mundial. La supremacía estadounidense y sus imperativos geoestratégicos*. Ed. Paidós. Barcelona, 1998 (trad. de *The Grand Chessboard. American Primacy and its Geostrategic Imperatives*. BasicBooks, 1997), p. 34).

³⁴⁶ En este debate, ARIAS: «La seguridad humana: nuestra responsabilidad común», *Desarme* núm. 3, 1996, pp. 6-15; CROWE y ROMBERG: «Rethinking security in the Pacific», *FA* núm. 2, 1991, pp. 123-140; ECKES: «Trading American Interests», *FA* núm. 4, 1992, pp. 135-154; FUKUYAMA: «Democratisation and international security», *AP* núm. 266, 1991/92, pp. 14-24; HUNTINGTON: «Why international primacy matters», op. cit., pp. 68-83; LEBERSTADT: «Population change and National Security», *FA* núm. 3, 1991, pp. 115-131; LEVY: «Is the environment a national security issue?», *IS* núm. 2, 1995, pp. 35-62; MATHEWS: «Redefining security», *FA* núm. 2, 1989, pp. 162-177; MORAN: «International Economics and National Security», *FA* núm. 5, 1990, pp. 74-90; OROZCO: *Razón de Estado y razón de mercado. Teoría y pragma de la política exterior norteamericana*. Fondo de Cultura Económica. México, 1992; ROMM: *Defining National Security. The Nonmilitary Aspects*. Council of Foreign Relations Press. Nueva York, 1993; SORENSEN: «Rethinking National Security», *FA* núm. 3, 1990, pp. 1-18; TALBOTT: «Democracy and national interest», op. cit.; THOMAS, C.: *The environment in the international relations*. Royal Institute of International Affairs. Londres, 1992, en especial pp. 115-151; TONELSON: «Superpower without a Sword», *FA* núm. 3, 1993, pp. 166-181; WIENER: «Security, stability and international migration», *IS* núm. 3, 1992/1993, pp. 91-126.

³⁴⁷ La evolución de esta doctrina política, en MERK: *Manifest Destiny and Mission in American History*. A. Knopf. Nueva York, 1963; en España, PALOMARES LERMA: *Política y Gobierno en los Estados Unidos (1945-1999)*. Historia y doctrina de un espíritu político. Tirant lo Blanch. Valencia, 1999.

³⁴⁸ El documento de 1991 expresaba la confianza en el excepcionalismo americano: «Tenemos al alcance de nuestra mano una extraordinaria posibilidad que pocas generaciones han disfrutado: edificar un nuevo sistema internacional conforme con nuestros propios valores e ideales» (The White House. Washington, 1991, p. v); y el documento similar de 1993, expresaba igualmente: «Vivimos en un país resplandeciente en libertad, donde la gente de todas las religiones, razas, credos y colores pueden esperar vivir en paz y armonía; donde los éxitos y los logros son determinados por la iniciativa individual y la imaginación; donde hay una creencia ilimitada en la dignidad y en el potencia humano; donde siempre existe la esperanza de un mañana mejor. Nosotros debemos continuar compartiendo nuestras esperanzas y nuestros sueños con el mundo.» (The White House. Washington, 1993, p. 21).

³⁴⁹ Texto en *New York Times*, 26 de enero de 1994.

Este programa ha adquirido carta de naturaleza en la *A National Security Strategy for a New Century*, cuyos postulados esenciales de hegemonía americana han sido incorporados en una definición increíblemente ampliada de la seguridad nacional³⁵⁰:

«La actual era presenta un diverso conjunto de amenazas a nuestros objetivos esenciales y, por lo tanto, a nuestra seguridad. Estas amenazas están generalmente agrupadas en tres categorías, a menudo entrelazadas.

Amenazas regionales o estatales: un número de Estados todavía conserva las capacidades y el deseo de amenazar nuestros intereses vitales, a través de la coerción o de la agresión externa. En muchos casos, estos Estados se encuentran desarrollando activamente nuevas capacidades ofensivas, incluidos los esfuerzos por obtener armamentos nucleares, biológicos o químicos. En estos casos, Naciones inestables, conflictos internos o Estados frustrados podrían amenazar con la desestabilización de regiones en las que mantenemos intereses vitales.

Amenazas transnacionales: algunas amenazas trascienden las fronteras nacionales. Estas amenazas transnacionales, tales como el terrorismo, el tráfico ilegal de drogas, el comercio ilícito de armas, el crimen internacional organizado, las migraciones y refugiados incontrolados y los daños medioambientales, amenazan los intereses americanos y a sus ciudadanos, tanto directa como indirectamente. No todas ellas son amenazas nuevas, pero los avances tecnológicos han provocado, en muchos casos, su potenciación.

Amenazas con armas de destrucción masiva: los armamentos de destrucción masiva plantean la mayor amenaza a la seguridad global. Debemos continuar con la reducción de la amenaza planteada por la existencia de arsenales de tales armas, así como trabajar para impedir la proliferación de tecnologías avanzadas que puedan colocar tales capacidades destructivas en manos de elementos hostiles a los Estados Unidos y a sus intereses de seguridad global. El peligro provocado por la existencia de Estados fuera de la ley, opuestos a los esfuerzos de seguridad global y regional, y otros actores transnacionales como terroristas u organizaciones del crimen organizado, potenciales usuarios de armas nucleares, químicas o biológicas contra gobiernos y pueblos desprotegidos.

Ninguna Nación puede hacer frente a estas amenazas sola. Por tanto, un elemento central de nuestra estrategia es fortalecer nuestras relaciones de seguridad con Naciones clave alrededor del mundo para combatir estas amenazas a los intereses comunes. Buscamos una cooperación reforzada con nuestros amigos y aliados para enfrentar estas amenazas.»

Cierto que, paralelamente, expresa que «para mantener la seguridad de la Nación, los Estados Unidos continuarán su aproximación integrada para enfrentar las numerosas amenazas a nuestros intereses y preservar al más alto nivel los instrumentos de nuestra política exterior. Debemos mantener unas fuerzas militares superiores. Igualmente, debemos retener un sólido Cuerpo diplomático y un programa de asistencia exterior suficiente para mantener el liderazgo americano»³⁵¹. Por tanto, dos premisas configuran la estrategia para los años venideros: que sólo los Estados Unidos son capaces de proteger la paz y la estabilidad internacionales, y

³⁵⁰ The White House. Washington, 1997, cita en p. 10. STOESEINGER, al tratar de la ideología como recurso de poder de los Estados y como justificación de las políticas exteriores, señala que las democracias pueden tener metas o ideales, pero no ideología, recurso propio de los Estados totalitarios. Este planteamiento carece de sentido cuando, de hecho, la «doctrina del destino manifiesto» no es sino una formulación de la ideología del excepcionalismo americano, reafirmada en la etapa presente de las relaciones internacionales por los logros sin parangón de la Nación americana en el sistema internacional («The anatomy of the nation-state and the nature of power», op. cit., pp. 32-33). Sobre esta cuestión volveremos en el Capítulo siguiente. En este sentido, TENEKIDES: *L'elaboration de la politique étrangère des Etats et leur sécurité*. Université de Paris V. Paris, 1972, vol. II, p. 115.

³⁵¹ *A National Security Strategy for a New Century*, op. cit., pp. 9-10. CARTER y PERRY, en la línea del planeamiento oficial de la seguridad nacional, han clasificado los riesgos en tres grupos. Los «Riesgos A» representan aquellas amenazas que se sitúan en la misma escala que la que representaba la Unión Soviética a lo largo de la Guerra Fría; los «Riesgos B», las amenazas inminentes para los intereses occidentales; y los «Riesgos C», las contingencias importantes que puedan afectar a la seguridad occidental, si bien no amenazan «directamente» a estos intereses (*Preventive Defence: A new security strategy for America*. The Brookings Institution. Washington, 1999).

que una potencia militar adecuada y visible podrá disuadir el surgimiento de nuevos enemigos en el futuro. En otras palabras, nada nuevo bajo el sol³⁵². Además, como no podía ser de otra manera, esta concepción se ha incorporado al nuevo Concepto Estratégico de la Alianza Atlántica, aprobado por los Jefes de Estado y de gobierno de los Estados miembros que participaron en la reunión del Consejo del Atlántico Norte, celebrada en Washington los días 23 y 24 abril de 1999³⁵³.

Paradójicamente, esta definición amplia de la seguridad nacional conlleva mayores amenazas para la seguridad de los Estados y, por tanto, para la estabilidad internacional. De suerte que se convierte en basamento intelectual e instrumento político para lograr objetivos ajenos a la propia seguridad nacional, tal como la entendemos a lo largo de estas páginas³⁵⁴. En particular porque supone el intento de derogación de normas fundamentales que configuran el ordenamiento jurídico internacional: la igualdad jurídica entre los Estados, el respeto mutuo a la soberanía e independencia, el derecho de cada sociedad a otorgarse el sistema político que tenga por conveniente, la no injerencia en los asuntos internos, la prohibición del recurso a la amenaza o al uso de la fuerza en las relaciones internacionales y su correlato de resolución de las controversias por medios pacíficos o el derecho de los pueblos de disponer de sus propios recursos.

De hecho, ya en 1990, THORUP planteó la necesidad de «rescatar» la noción de seguridad nacional de manos de los planificadores militares y ampliar su significado. Pero inmediatamente advirtió «sin embargo, los resultados pueden ser peligrosamente decepcionantes»³⁵⁵. A continuación enumeraba los peligros asociados a la ampliación de los asuntos de la seguridad nacional³⁵⁶:

- 1) el creciente riesgo de dar respuestas militares a problemas no militares —por ejemplo, narcotráfico, terrorismo, acceso a materias primas, derechos humanos—;
- 2) la definición de la seguridad nacional es específica de cada Estado, de modo que el con-

³⁵² En este sentido, vid. MCNAMARA: *La esencia de la seguridad*. Ed. Grijalbo. Barcelona, 1969 (trad. de *The Essence of Security*. Harper and Brown. Publishers. Nueva York, 1968), en especial pp. 153-169. De hecho, los Estados Unidos continúan consagrando una proporción elevada de la renta nacional a su Organización militar (3, 4% del PIB anual), mayor que la de cualquier otro Estado importante y, en términos absolutos, más que la suma de las cantidades invertidas por todas las grandes potencias juntas —Rusia, Alemania, Gran Bretaña, Francia, Japón, China e India—. Vid. los datos en *The Military Balance 1999-2000*. The International Institute for Strategic Studies/Oxford University Press. Londres, 1999. Con todo, el congresista SKELTON afirmaba, recientemente, que «hoy en día, luego de la victoria occidental en la Guerra Fría, hemos dado inicio a un proceso igualmente equivocado de debilitamiento militar. [...] Si continúan las condiciones actualmente imperantes, se desgastarán nuestras capacidades militares hasta tal punto que, ausente nuestra presencia militar en las regiones claves del globo terráqueo, no podremos contrarrestar importantes amenazas a la paz, lo cual les incitará a otros adversarios a desafiarnos en diferentes lugares de importancia estratégica.» («La función constitucional del Congreso: Lecciones sobre la falta de preparación», *MR* núm. 4, 1998, pp. 2-21, cita en pp. 4 y 9).

³⁵³ Texto completo en *Revista de la OTAN* núm. 2, 1999, pp. D7-D13. NYE ha señalado recientemente la identidad de riesgos a la seguridad nacional de los Estados Unidos y a los intereses estratégicos de la Alianza («Una redefinición de la misión de la OTAN en la era de la información», op. cit.). Vid. al respecto, AXWORTHY: «La nueva vocación de seguridad de la OTAN», *Revista de la OTAN* núm. 4, 1999, pp. 8-11; CARACUEL RAYA: «La Cumbre de la OTAN de 1999: Retos y desafíos», *Estudios Internacionales de la Complutense* vol. 1, 1999, pp. 67-87; CRAGG: «Un nuevo Concepto Estratégico para una nueva era», *Revista de la OTAN* núm. 2, 1999, pp. 19-22; SOLANA: «La OTAN y el futuro de la seguridad europea», *PE* núm. 72, 1999, pp. 61-79.

³⁵⁴ Así, ELGUEA: «Seguridad internacional y desarrollo nacional: la búsqueda de un concepto», *En busca de la seguridad perdida* (Aguayo y Bagley comp.). Siglo XXI Editores. México, 1990, pp. 79-90, en especial p.77; también ROCKWELL y MOSS: «La reconceptualización de la seguridad: un comentario sobre la investigación», op. cit., pp. 60-64.

³⁵⁵ «La formulación de la agenda de la seguridad nacional para la década de los noventa: el dilema de la redefinición», op. cit., p. 99.

³⁵⁶ *Ibid.*, pp. 99-102.

tenido de la misma va a ser un reflejo de sus diferentes intereses nacionales. Como hemos señalado antes, el choque de intereses nacionales siempre genera conflictos que, en la generalidad de los casos, se resuelven por medios pacíficos, pero la preeminencia de los aspectos estratégicos y militares de la seguridad lleva al primer peligro apuntado: el recurso a la fuerza. De modo que se confirma la regla de que los Estados consideran la fuerza como un medio válido para dirimir las controversias;

3) el problema de un exceso en los significados, en otros términos, si se dan al concepto de seguridad nacional muchos significados, éste se torna inmanejable y se confundirán los medios con los objetivos; en palabras de THORUP: «cuando todo es crítico, nada es “verdaderamente” crítico»³⁵⁷;

4) la necesidad de especificidad de los temas de la seguridad³⁵⁸;

5) la determinación de los actores a los que corresponde la definición de la seguridad nacional. Con una definición ampliada se agrava el problema que plantea SHARP: «si seguridad nacional se convierte en sinónimo de “lo que es bueno para la sociedad”, ¿de quién será la visión válida de “lo que es bueno”?»³⁵⁹;

6) tiende a acentuarse la máxima de que la seguridad de un régimen o gobierno particular no es sinónimo de la seguridad nacional.

Por su parte, ROCKWELL y MOSS ya señalaban dos cuestiones de gran relevancia³⁶⁰. Por un lado, que estos intentos de redefinición de la seguridad no desarrollan una teoría alternativa. En esta reflexión consideran que incluso el concepto tradicional resulta inadecuado como guía para la investigación. De hecho, los intentos de reconceptualización han sido impulsados por acontecimientos y objetivos políticos, por valores, y no por la búsqueda de una mayor claridad científica o explicativa. Los documentos oficiales citados prueban sobradamente esta afirmación.

En segundo lugar, que la lista de las amenazas podría alargarse indefinidamente. De este modo, si se añaden los asuntos comerciales o el acceso a las materias primas a la definición, ocurre que se eleva el interés económico de las empresas y sociedades privadas al máximo nivel de prioridad nacional, abriendo la veda a intervenciones militares en otros Estados, en aras de una seguridad nacional mal entendida³⁶¹. Como el concepto de seguridad nacional es fundamentalmente político, representa los valores de los dirigentes e investigadores que lo definen. De manera que lo que ha ocurrido es que se aplica la etiqueta «seguridad nacional» en cualquier ocasión, sin ningún rigor. Incluso ELGUEA señala al respecto que la disciplina parece haber iniciado un período de «crisis científica», en la que los paradigmas o programas de investigación tradicional se enfrentan con modelos e ideas nuevos, en «una lucha intelectual en la que los mejores programas y teorías deben salir victoriosos, como ocurre en todo debate intelectual que aspira a contribuir al progreso de la ciencia»³⁶². Se trata, por tanto, de una época de «confusión en busca de un paradigma», lo que debe llevar a una nueva «revolución científica» y al hallazgo de un paradigma omnicompreensivo y único, que diría KUHN³⁶³.

³⁵⁷ *Ibíd.*, p. 100.

³⁵⁸ MOLLER advierte, en particular, que «expandir el concepto de seguridad demasiado lejos, como para abarcar la ausencia de todas las clases de problemas, no sería práctico, puesto que simplemente crearía la necesidad de un término adicional para la “seguridad tradicional”, entonces relegada a ser una especie del género “seguridad”...» («Conceptos sobre seguridad: nuevos riesgos y desafíos», op. cit., p. 771).

³⁵⁹ «En torno a la definición de seguridad nacional», *En busca de la seguridad perdida* (Aguayo y Bagley comp.). Siglo XXI Editores. México, 1990, pp. 91-96, en concreto p. 92; también ROCKWELL y MOSS: «La reconceptualización de la seguridad: un comentario sobre la investigación», op. cit., pp. 43 y 49-50.

³⁶⁰ *Ibíd.*, pp. 55-58.

³⁶¹ En este sentido, la *A National Security Strategy for A New Century*, op. cit., pp. 17-33.

³⁶² «Seguridad internacional y desarrollo nacional: la búsqueda de un concepto», op. cit., p. 78.

³⁶³ *La estructura de las revoluciones científicas*. Madrid, 1981 (trad. de *The structure of scientific revolutions*).

Por tanto, aún cuando el término analizado es bastante ambiguo —«peligrosamente ambiguo», como advertía WOLFERS³⁶⁴—, su definición es un tema central en nuestra disciplina. Como hemos señalado, una definición amplia conlleva consecuencias no aceptables, por ejemplo, justificaría la represión de grupos internos, y la historia demuestra que esto ha ocurrido de forma indiscriminada³⁶⁵, o el recurso a la amenaza o al uso de la fuerza, con lo que viola el Derecho internacional general. De modo que, como expresa SHARP, «los términos abstractos son intrínsecamente peligrosos, pues si se definen de manera amplia, si es que llegan a definirse, permiten la inclusión de errores fundamentales de reflexión, juicio y acción»³⁶⁶. Por otra parte, toda definición debe satisfacer dos requisitos: poder explicativo —qué es la seguridad— y utilidad práctica —cómo enfrentar la seguridad/inseguridad—. Por tanto, no puede dar cuenta de las particularidades de cada caso³⁶⁷.

La mejor solución, a nuestro juicio, supone limitar el significado de «seguridad nacional» e incluir otros principios y objetivos de gran importancia dentro de conceptos más amplios, como «interés nacional» u «objetivos de la política exterior». La seguridad nacional sería, por tanto, un concepto acotado.

De este modo, podemos definirla como la condición en la que un Estado se encuentra relativamente a salvo de agresiones externas y en disposición de dar una respuesta adecuada a los intentos de cercenar su independencia e integridad territorial y la vida y bienestar de sus ciudadanos.

Empleamos el término «relativo» por cuanto sólo desde un punto de vista teórico es posible hablar de seguridad absoluta. Este estado implica la inseguridad absoluta del resto de los actores del sistema internacional, tal como ha destacado KISSINGER: «la búsqueda de la seguridad absoluta: el intento de ser tan fuerte que se logre tener independencia de las decisiones de los demás países. Pero la seguridad absoluta para un país significa la inseguridad absoluta para todos los demás»³⁶⁸. La ausencia total de amenazas es una ilusión inalcanzable, al menos en el sistema internacional vigente, y su existencia es independiente de la voluntad nacional y de la propia formulación de seguridad. De suerte que la aspiración a la seguridad absoluta por parte de un Estado —se entiende que sólo las grandes potencias— lleva a una pérdida de se-

University of Chicago Press. Chicago, 1962).

³⁶⁴ «National security as an ambiguous symbol», op. cit.

³⁶⁵ Así, SHARP: *Civilian-based defence. A post-military weapons system*. Princeton University Press. Princeton, 1990, pp. 50-51.

³⁶⁶ «En torno a la definición de seguridad nacional», op. cit., pp. 91-96; también THORUP: «La formulación de la agenda de la seguridad nacional para la década de los noventa: el dilema de la redefinición», op. cit., pp. 97-103.

³⁶⁷ Como reflexiona ARROYO LARA, toda definición de algo responde a una teoría sobre ese algo, y toda teoría —como dicen KUHN, HANSON, STEGMÜLLER o SUPPÉ— debe ser descriptiva, explicativa y tendente a la predicción. Tendente porque toda explicación inserta, en cierta manera, la predicción, en este sentido, dadas unas mismas variables complejas o al menos parecidas (así, HEMPEL o VIOTTI y KAUPPI). Las situaciones explicadas tienden siempre a reproducirse. Existe siempre un margen de error producido, esencialmente, por la introducción de variables subjetivas o ilógicas, por lo que esto, entre otras cosas, diferencia a las ciencias sociales de las experimentales (ARROYO LARA: *Proyecto docente e investigador para el acceso a cátedra*, op. cit., vol. I, pp. 70-197).

³⁶⁸ *Política exterior americana*, op. cit., pp. 37-38. En España una definición de la seguridad nacional que se mantuvo durante bastante tiempo, hasta el extremo de ser considerada por muchos como oficial, fue la siguiente: «Por seguridad nacional hay que entender *el estado de vida de una nación en el que no existe amenaza a la soberanía ni a la integridad del territorio; en el que desde el interior no se atenta contra el normal ejercicio de la autoridad ni contra las instituciones, y en el que tanto las actividades públicas como las privadas pueden llevarse a cabo sin obstáculos que se opongan hacia más altos niveles de prosperidad.*» (cit. en QUERO RODILES: *Introducción a la teoría de la seguridad nacional*, op. cit., p. 36; la cursiva en el original). Sin embargo, como el mismo autor de la cita expresa, se trata de una concepción absoluta y total de la seguridad nacional que resulta exagerada, inviable y, en consecuencia, no operativa.

guridad proporcional para el resto de las partes del sistema³⁶⁹. Por eso se trata de una «aspiración», que se procura contrarrestar rápidamente mediante sistemas de alianza para equilibrar, aunque sea parcialmente, la pretensión de absolutismo y preservar la estructura. Siempre con todo lo relativo que son estas cuestiones. La permanencia estable de la estructura es compatible con la aspiración a la seguridad total. Cualquier detentador de la pretensión no olvida nunca que su seguridad depende de que la estructura existe y, por tanto, es su preocupación primera. Cuando olvida el mantenimiento de la estructura se producen disfunciones y conflictos, como señalamos en el epígrafe anterior.

Es preciso, por tanto, desechar la concepción utópica de la seguridad nacional como una noción absoluta y total, capaz de resolver todos los problemas. Con todo, una seguridad nacional que no consiga proteger es una contradicción en sus términos, en definitiva, un mal uso del poder. Esto es así tanto para las grandes potencias como para el resto de los Estados. De modo que este concepto dado supone que las amenazas seguirán existiendo y que será necesario prepararse para rechazarlas y contrarrestarlas.

Aquella condición, a salvo de agresiones externas, se produce en tiempo de paz con la disuasión y la cooperación, en particular a través del mantenimiento y desarrollo del Derecho internacional y de las Organizaciones Internacionales³⁷⁰. Por otra parte, la disuasión trata, en palabras de KISSINGER, de «alejar a un rival de una determinada carrera por medio de la imposición de unos peligros inaceptables. Para los propósitos de disuasión, los cálculos del rival son decisivos. [...] La disuasión se comprueba negativamente por las cosas que *no* suceden. Pero jamás es posible demostrar *por qué* algo no ha sucedido»³⁷¹.

Por tanto, en esta definición se establecen los medios para evitar el máximo peligro contra la seguridad: la guerra³⁷². Para ello es necesario el establecimiento de unas Fuerzas Armadas —en adelante Fuerzas Armadas— de entidad adecuada a las amenazas y riesgos, probables y previstos; una política de defensa nacional acorde con estos condicionantes; una política de neutralidad, en su caso; alianzas con otros Estados; la participación en sistemas de seguridad colectiva. Como dice REYNOLDS, «todos estos tipos de asociación, en distintos grados, au-

³⁶⁹ En este sentido, DEUTSCH expresa que «el sentimiento de inseguridad de una nación se expande directamente en relación con su poder. Cuanto más grande y poderosa es una nación, más aumentan sus líderes, elites y con frecuencia, su población el nivel de sus aspiraciones internacionales.» (*El análisis de las relaciones internacionales*, op. cit., p. 132).

³⁷⁰ No creemos que la cooperación opere entre los Estados con el único objeto de oponerse a otros poderes, de equilibrar el sistema. Los Estados reconocen los mayores beneficios que otorga la cooperación o la integración, aun asumiendo costos puntuales, frente a la ausencia de aquélla; así REYNOLDS señala que «ser miembro de una organización internacional impone restricciones a la política exterior en la medida en que los miembros consideran que el mantenimiento de la organización y su participación en la misma son más importantes que otros fines u objetivos» (*Introducción al estudio de las relaciones internacionales*, op. cit., p. 112). Al respecto, GLASER: «Realist as Optimist: Cooperation as Self-Help», op. cit.; GRIECO: «Anarchy and the limits of cooperation: a realist critique of the newest liberal institutionalism», *IO* núm. 3, 1988, pp. 485-508; y *Cooperation among Nations*. Cornell University Press. Ithaca (N.Y.), 1990; MILNER: «International theories of cooperation among nations. Strengths and weaknesses», *WP* núm. 44, 1992, pp. 466-496.

³⁷¹ *Política exterior americana*, op. cit., pp. 67-68. La doctrina de la disuasión persigue la máxima estabilidad en las relaciones entre dos Estados. Para que un sistema de disuasión funcione los científicos políticos suponen que los gobiernos actúan racionalmente; que el Estado oponente cuenta con capacidad suficiente para resistir a un primer ataque y responder de forma adecuada; y que los dirigentes son conscientes de las dos premisas anteriores. Claro que para que sea eficaz no es necesaria una «credibilidad perfecta», que por otra parte no se da en ninguna faceta de las relaciones humanas.

³⁷² ELGUEA señala, a nuestro juicio acertadamente, que «la definición de la seguridad nacional es también en cierto forma una definición de los criterios de justicia en el uso de la fuerza. En la definición de la seguridad nacional se establecen los límites después de los cuales una Nación está decidida a usar la fuerza para eliminar obstáculos y amenazas y alcanzar los objetivos de su proyecto nacional.» («Seguridad internacional y desarrollo nacional: la búsqueda de un concepto», op. cit., p. 89).

mentan la posibilidad de que el Estado no se encuentre sólo y reducen el riesgo de que la amenaza se convierta en un ataque directo mientras el oponente no consiga incrementar sus propias fuerzas»³⁷³. Al respecto, KISSINGER señala que para que las alianzas políticas y militares resulten efectivas han de cumplir una serie de condiciones³⁷⁴:

«1) un objetivo común, generalmente la defensa frente a un peligro común; 2) un grado de política articulada, suficiente al menos para definir el *casus belli*; 3) algunos medios técnicos de cooperación en el caso de que se decidiese una acción común; 4) un castigo para la no cooperación —es decir, debe existir la posibilidad de negar la asistencia—, pues de lo contrario se dará por hecha la protección y se derrumbará el concepto de obligación mutua.»

Cuando un ataque vulnera la seguridad nacional, resulta necesario disponer de los medios adecuados para defenderse y proteger la integridad del territorio, la población y los recursos económicos y productivos que sostienen a la Nación. De este modo, el objetivo de la defensa consiste en poner fin a la agresión y devolver a la comunidad su independencia y su condición de seguridad. La política de defensa nacional se ocupa de disponer los medios y planear las respuestas más apropiadas para lograr este objetivo. Claro que, de ninguna manera, debe darse por sentado que tales respuestas sean únicamente de carácter militar³⁷⁵. De hecho, uno de los medios más importantes de hacer frente a las amenazas externas radica en la cohesión interna de la sociedad —elemento que se ha considerado determinante a lo largo de la historia y del cual tenemos ejemplos sobrados en este siglo—. La fortaleza ante la agresión enemiga, el mantenimiento del gobierno del Estado a toda costa, incluso en el exilio, la no cooperación, violenta o no violenta, con las fuerzas invasoras, el recurso a aliados externos, son caminos que demuestran la solidez interna ante la amenaza de destrucción del Estado como comunidad política diferenciada.

En este punto, es preciso señalar que, a pesar de las críticas, resulta coherente la tesis que identifica la seguridad del Estado con la seguridad nacional. Se supone que la búsqueda de la supervivencia y seguridad del Estado promueve simultáneamente la seguridad de la sociedad o de la Nación. Como señala MORGENTHAU, «la supervivencia de una unidad política en su identidad [constituye] el mínimo absoluto, el necesario elemento de sus intereses respecto a otras unidades», y para WALTZ «es un prerrequisito para lograr cualquier meta que los Estados se hayan propuesto»³⁷⁶.

³⁷³ *Introducción al estudio de las relaciones internacionales*, op. cit., p. 105. Vid. también ARON: *Paz y guerra entre las naciones*, op. cit., pp. 484-537; DEUTSCH: *Análisis de las relaciones internacionales*, op. cit., pp. 236-242; MORGENTHAU: *La lucha por el poder y por la paz*, op. cit., pp. 517-565;

³⁷⁴ *Política exterior americana*, op. cit., p. 73. Vid. también en este punto, JORDAN, TAYLOR y KORB: *American National Security. Policy and Process*, op. cit., pp. 493-515.

³⁷⁵ ARENAL: «El nuevo escenario mundial y la teoría de las relaciones internacionales», op. cit., p. 87; SHARP: «En torno a la definición de seguridad nacional», op. cit., p. 93.

³⁷⁶ MORGENTHAU: *Politics in the twentieth century*. University of Chicago Press. Chicago, 1962 (cit. por la ed. de 1971), p. 219; WALTZ: *Teoría de la política internacional*, op. cit., p. 137; también ARENAL señala que «la seguridad es una prioridad de todos los Estados, es la razón de ser de los propios Estados en cuanto organizaciones políticas y sociales» («El nuevo escenario mundial y la teoría de las relaciones internacionales», op. cit., p. 87); ART y JARVIS, que «la seguridad es la base de la existencia, y prerrequisito para el logro de otras metas» («The meaning of anarchy», op. cit., p. 3); BARNETT, que «cuando cualquier Estado concluye que su supervivencia (incluso su prestigio) está en juego, puede ignorar la ley. Ninguna ley puede destruir al Estado que crea la ley. La supervivencia de los Estados no es una cuestión legal» (*Guerra perpetua*, op. cit., p. 200); BERMEJO GARCÍA, que «no hay que olvidar que si se pone en duda el derecho a la supervivencia de los Estados ¿qué nos queda del Derecho internacional» («Cuestiones actuales referentes al uso de la fuerza en el Derecho internacional», op. cit., p. 47); KENNAN, al definir y configurar los límites de la política exterior, decía: «la primera respuesta obvia era: que uno debe proteger la integridad física de nuestra vida nacional de cualquier intrusión ex-

Sin embargo, en determinados regímenes autoritarios, particularmente en el área de América Latina, esta identificación llevó a la elaboración de una denominada «doctrina de la seguridad nacional», que supone una corrupción del concepto que estamos analizando³⁷⁷. En nombre de la seguridad nacional, los gobiernos dictatoriales de la región justificaron la destrucción política y física del «enemigo interno», es decir, de los grupos de oposición —demócratas, sindicalistas y personas comprometidas socialmente—, acusándolos de ser enemigos de la Nación y de estar al servicio de fuerzas y movimientos internacionales. En definitiva, en política interna significa saltar las barreras de las garantías constitucionales, justificar la acción represiva e ilegal del Estado contra los opositores del gobierno, en aras de una mal entendida, vil y corrupta defensa de las esencias de la Nación³⁷⁸.

3.1.2. Los elementos de la seguridad nacional

1) Como expresamos más arriba, el primer paso en el problema de la seguridad nacional supone identificar las amenazas exteriores al Estado, es decir, aquellas situaciones verosímiles de las que pueden derivarse peligros reales o potenciales para la integridad territorial, la soberanía e independencia del Estado y la vida y bienestar de los ciudadanos —de hecho, la amenaza puede tratar de hacer inviable al Estado como tal—. La amenaza surge de la hostilidad de otro Estado o grupo de ellos que persiguen determinados intereses a costa de los espa-

terna o política, en otras palabras, que debíamos atender a la seguridad nacional.» (*Realities of American Foreign Policy*. Princeton University Press. Princeton, 1954, p. 11); KISSINGER, que los Estados no definen «sus propósitos como mecanismos de seguridad. La seguridad es la que hace posible su existencia» (*Diplomacia*, op. cit., p. 79). REYNOLDS, en contra, observa que la seguridad del Estado y la seguridad de la sociedad no son necesariamente la misma cosa: «el interés nacional que está en juego es el de la población, no el del Estado, que es una abstracción. El servicio a los fines y valores de la población pueden exigir la desaparición del Estado. Porque el Estado no es una persona, no tiene cualidades morales innatas, no tiene honor y no tiene derecho inherente a sobrevivir». Claro que luego afirma que «conseguir el máximo de seguridad es un objetivo perenne que influye en la política exterior de todos los Estados.» (*Introducción al estudio de las relaciones internacionales*, op. cit., pp. 50-61, citas en pp. 56 y 60); también ROCKWELL y MOSS: «La reconceptualización de la seguridad: un comentario sobre la investigación», op. cit., p. 46-47.

³⁷⁷ Sobre esta cuestión, desde diferentes perspectivas, vid. CAVALLA ROJAS: *La doctrina de la seguridad nacional*. Casa de Chile en México. Área de Estudios de Seguridad Nacional de Chile. México, 1977; COMBLIN: *Le pouvoir militaire en Amérique Latine. L'idéologie de la Sécurité Nationale*. Delarge. París, 1977; FOLLARI: *La doctrina de la seguridad nacional en Latinoamérica*. Universidad Autónoma Metropolitana. México, 1980; GARCÍA, A.: *La doctrina de la seguridad nacional*. Centro de Estudios de América Latina. Buenos Aires, 1991; ROUQUIÉ: *The military and the States in Latin America*. University of California Press. Berkeley, 1987; TAPIA VALDÉS: *El terrorismo de Estado. La doctrina de la seguridad nacional en el Cono Sur*. Nueva Imagen. México, 1980; y «La suprématie politique des militaires et la doctrine de la sécurité nationale», *RIS* núms. 1-2, 1989, pp. 153-180. El término «garrison State» fue empleado por LASWELL a principios de los años cincuenta para describir aquel tipo de Estado en el que la preocupación del gobierno por la seguridad propia y de los habitantes influye de forma abrumadora en el desarrollo y ejecución de la política exterior. En uso de la fuerza y el poder de los dirigentes políticos pasan así a ocupar un lugar primordial en el proceso de adopción de decisiones (*National Security and Individual Freedom*, op. cit.; también «The Garrison-state hypothesis today», *Changing patterns in military politics* (Huntington ed.). The Free Press. Nueva York, 1962, pp. 51-70). El «garrison State» degenera en el «garrison police State» cuando la obsesión por la seguridad va acompañada por un programa general de restricciones de las libertades individuales (así, REVENGA SÁNCHEZ: *El imperio de la política. Seguridad nacional y secreto de Estado en el sistema constitucional norteamericano*, op. cit., p. 47).

³⁷⁸ Como expresa TAPIA VALDÉS, «paradójicamente, la Doctrina de la Seguridad Nacional que encontró su origen en las nuevas estrategias y tácticas para luchar contra la subversión, en algunos países ha sido transformada en una doctrina política subversiva y terrorista. Sus sostenedores atacan [...] a los gobiernos legítimos, [...] ha establecido un tipo de “orden” interno cargado de conflictos y contradicciones, en la medida en que de él no se deriva seguridad, paz ni libertad para la población» (*El terrorismo de Estado. La doctrina de la seguridad nacional en el Cono Sur*, op. cit., p. 30).

cios territoriales o la riqueza material de otros que forzosamente han de sentirse inseguros por ello. En este marco, inherente a un sistema internacional anárquico, es donde se manifiesta de forma más rotunda el recurso a la amenaza o al uso de la fuerza. De modo que, crear seguridad, significa reducir amenazas. Como señala ALONSO ZALDÍVAR, clasificar por orden de gravedad las diversas amenazas constituye un ejercicio de elevada complejidad, académica y política, que puede inducir a confusión y, en caso de crisis, generar peligros adicionales no previstos a la integridad y a la soberanía e independencia de los Estados. Es más, las distintas amenazas no son completamente independientes. Así, «una política de seguridad debe intentar mantener bajo control la amenaza conjunta, cuidando de que al hacer frente a una no se potencien otras»³⁷⁹. Por tanto, las amenazas pueden reducirse, o aumentar la seguridad, mediante un conjunto de medidas tendentes a disminuir la probabilidad de la agresión o el volumen de los daños en caso de que ésta se produzca.

Estas medidas pueden ser tanto de carácter militar como de otro orden, políticas, económicas, culturales, de manera que es posible agruparlas en tres categorías generales: la disuasión, la cooperación y la defensa. Indudablemente, cualquiera de ellas implica considerables cargas económicas para la Nación y su aplicación práctica requiere un respaldo suficiente y efectivo del poder político, en definitiva de la sociedad, pues la seguridad no puede ser alcanzada si la sociedad no la siente como necesaria o no se identifica con ella. De suerte que el conjunto de bienes y valores cuya protección corresponde a la seguridad nacional tiene que estar plenamente identificado con la sociedad³⁸⁰.

2) La determinación de los bienes a proteger tampoco presenta serias dificultades. Se trata de señalar aquellos bienes y valores que, en sí mismos, contienen la esencia de la identidad nacional y su proyecto de futuro. Aunque, desde luego, no son todos los que a primera vista pudieran parecer. Aspectos como la integridad territorial, el mantenimiento de la soberanía e independencia son inherentes a los Estados. Claro está, que no todos los Estados son iguales en tamaño, en poderío y en aspiraciones internacionales —cuestión de la que nos ocuparemos detenidamente en el Capítulo siguiente—. De este modo, los márgenes en la determinación del conjunto a proteger varían mucho de un Estado a otro. En particular, aquellos Estados con un proyecto nacional abiertamente en contradicción con los del resto de miembros del sistema internacional —los denominados por los profetas de la nueva era como Estados parias, Estados terroristas o, en la fórmula kissingeriana, potencias revolucionarias— activan y avalan en sí mismos la formulación de la seguridad de los otros para enfrentar las amenazas³⁸¹. En todo caso, como decíamos antes, corresponde a la comunidad nacional en su conjunto definir los bienes y valores que concentran su realidad como grupo nacional políticamente organizado y diferenciado.

3) El tercer elemento que se plantea es la elección del grado de cobertura de la seguridad. La determinación del nivel de seguridad deseado supone, simplemente, un acto de la voluntad. Ante las amenazas presentes y futuras previsibles y con la perspectiva de los bienes y valores esenciales, los dirigentes políticos deben determinar el esfuerzo que la Nación puede o quiere sobrellevar para asegurar su identidad e independencia. En otros términos, llevar a cabo la formulación de la seguridad nacional³⁸².

³⁷⁹ «Política española de paz y seguridad», op. cit., p. 18.

³⁸⁰ En este sentido, ibíd., p. 15.

³⁸¹ Así, las palabras citadas antes de ART y JARVIS: «The meaning of anarchy», op. cit., p. 3.

³⁸² Como expresa ALONSO ZALDÍVAR, por opciones básicas entendemos «aquellas que, por su alcance, introducen, implícita o explícitamente elementos de jerarquización y delimitan grados de compatibilidad entre los diversos intereses y objetivos nacionales en materia de seguridad.» («Política española de paz y seguridad», op. cit., p. 25). Para QUERO RODILES, «hay que optar desde estimaciones generales y asumir resueltamente el grado elegido como satisfactorio. No es un problema técnico el que aquí se resuelve, sino político y en él se empeña,

3.2. La formulación de la seguridad nacional

Al ser el Estado garante de la integridad de la Nación, así como de su identidad como grupo diferenciado, corresponde a los Poderes públicos hacer trascender a la sociedad la realidad y el alcance de las amenazas, distinguiendo claramente entre lo que importa a la seguridad nacional y lo que es propio de otras seguridades —pública, jurídica, vial, alimentaria, social—.

La cuestión adquiere toda su importancia cuando se encuentra en juego la identidad y la supervivencia de la Nación, y a esto nos referimos cuando hablamos de la seguridad nacional. Como señalamos al principio, ni las relaciones internacionales ni el sistema de Estados emergente de la Paz de Westfalia se distinguen por el entendimiento y la armonía. Semejante situación, caracterizada por determinadas etapas de mayor inestabilidad, confiere a los Estados en cada momento histórico un sentido variable de su existencia y una conciencia de amenaza muy cierta, valores que ponen en marcha de forma automática el mecanismo de formulación de la seguridad. La preservación y supervivencia del Estado y el mantenimiento de la identidad nacional son los valores mínimos a los que debe responder la articulación de seguridad nacional que cada Estado se da a sí mismo.

En efecto, determinados gobiernos interpretan la seguridad nacional restrictivamente, como ausencia de amenazas a la estabilidad del Estado y, por tanto, otorgan un contenido mínimo a su seguridad nacional. Por contra, otros gobiernos con ideologías o políticas más activas presionan y actúan para que concepciones expansivas de la seguridad nacional salgan adelante. Sea de una u otra manera, como decíamos antes, la seguridad nacional constituye una prioridad absoluta de todos los Estados, la razón de ser en cuanto organizaciones políticas y sociales o, como expresa ARENAL, en última instancia, la seguridad es la *raison d'être* de la política exterior de un Estado³⁸³. Las comunidades que dieron la espalda a esta realidad sucumbieron o perdieron su identidad, que viene a ser la misma cosa.

En la formulación de la seguridad nacional los dirigentes políticos deben acudir a una integración plena de los diferentes ámbitos de la seguridad del Estado, es decir, de las políticas exterior, interior y de defensa³⁸⁴. Por tanto, la política de seguridad puede ser definida

por tanto, la idea final y la responsabilidad de hacerla realidad.» (*Introducción a la teoría de la seguridad nacional*, op. cit., p. 32).

³⁸³ ARENAL: «El nuevo escenario mundial y la teoría de las relaciones internacionales», op. cit., p. 87. Esta parece ser una de las conclusiones relevantes del TIJ en su Dictamen de 8 de julio de 1996, asunto sobre la amenaza de uso y el uso de armas nucleares: «En vista del estado del Derecho internacional, así como de los elementos de hecho de los que dispone, el Tribunal no puede concluir de forma definitiva que la amenaza o el empleo de armas nucleares sería ilícito en una circunstancia extrema de legítima defensa en la que la supervivencia del Estado se hallase en cuestión.» (*Rec.* 1996, párrafo 105 E). Vid. en esta cuestión, BERMEJO GARCÍA: «Cuestiones actuales referentes al uso de la fuerza en el Derecho internacional», op. cit., pp. 31-48; FALK: «Nuclear Weapons, International Law and the World Court: A Historic Encounter», *AJIL* núm. 1, 1997, pp. 64-75; GARCÍA RICO: «Las alegaciones de los Estados respecto de la legalidad de la amenaza o el empleo de armas nucleares en alguna circunstancia», *IV Jornadas de Derecho Internacional Humanitario. La licitud del uso de las armas nucleares en los conflictos armados*. Universidad de Huelva/Universidad de Sevilla/Cruz Roja Española/Ministerio de Defensa. Sevilla, 1997, pp. 275-291; LEANZA-LUIGI SICO: «Uso e minaccia di uso di armi nucleari in due recenti pareri della Corte Internazionale di Giustizia», *CI* núm. 4, 1997, pp. 653-672; PONS RAFOLS: *Opinión Consultiva del Tribunal Internacional de Justicia sobre la legalidad de la amenaza o el empleo de armas nucleares*. Asociación para las Naciones Unidas en España. Barcelona, 1997; POZO SERRANO: «La licitud de la amenaza o del uso de armas nucleares: la opinión consultiva de la Corte Internacional de Justicia de 8 de julio de 1996», *REDM* núm. 69, 1997, pp. 249-280.

³⁸⁴ Vid. al respecto, CALDUCH CERVERA: *Dinámica de la sociedad internacional*, op. cit., pp. 221-225; JORDAN, TAYLOR y KORB: *American National Security. Policy and Process*, op. cit., pp. 83-227. En particular, los teóri-

como el conjunto de medidas de disuasión, cooperación y defensa que desarrolla un gobierno, asumiendo sus implicaciones económicas y de consenso nacional, con el fin de hacer frente a las amenazas reales y potenciales a la seguridad nacional. En particular, las grandes potencias tradicionalmente han realizado programas de seguridad nacional muy serios y rigurosos, en los cuales se definen los objetivos e intereses nacionales ante los diferentes escenarios de conflicto analizados³⁸⁵.

Por otra parte, la necesidad de exponer la seguridad nacional conforme a un plan sistemático es consecuencia directa de la dimensión del conflicto moderno. Es más, la expresión «formulación de la seguridad nacional» es relativamente reciente, y ha surgido como resultado del rigor necesario en su análisis y desarrollo concretos.

3.2.1. La política de defensa y la defensa nacional

En este punto, seguiremos la obra varias veces citada de QUERO RODILES, *Introducción a la teoría de la seguridad nacional*, por la concepción global que ofrece de la problemática que enfrenta el Estado para garantizar la seguridad nacional y de las políticas y medios que debe implementar para ello.

La formulación de la seguridad nacional se desarrolla a través de un proceso que se extiende en el tiempo pues las amenazas son siempre persistentes, aunque cambiantes en la forma en que se manifiestan. Paralelamente, existe una limitación en los recursos afectos a la seguridad nacional, especialmente por razones de lentitud en su disponibilidad y alto costo³⁸⁶. La historia de las relaciones internacionales prueba que los regímenes políticos pueden cambiar substancialmente y variar el sistema constitucional, pero la enunciación de la seguridad nacional tiende a permanecer inalterable a pesar de estos cambios³⁸⁷. Esta continuidad a pesar de los cambios políticos viene dada por la permanencia de los valores sobre los que se asienta la seguridad nacional, la preservación de la herencia histórica y la continuación del proyecto de comunidad para el futuro³⁸⁸. Por otra parte, el programa de seguridad nacional debe tener

cos americanos han dedicado bastante atención a la acción presidencial en la implementación de las políticas tratadas. Especialmente GEORGE: *La decisión presidencial en política exterior*, op. cit.; LORD: *The Presidency and the Management of National Security*. The Free Press. Nueva York, 1988; SCHLESINGER: *The imperial Presidency*. Houghton Mifflin. Boston, 1973.

³⁸⁵ ALONSO ZALDÍVAR señala que siempre existirá una distancia insalvable entre la manera de tratar esta materia en la acción de gobierno y en el ámbito académico. En todo caso, corresponde al teórico interpretar a partir de los datos oficiales disponibles, la concepción de la seguridad nacional que subyace en la acción de gobierno («Política española de paz y seguridad», op. cit., p. 21).

³⁸⁶ La relación economía y defensa nacional, en QUERO RODILES: *Introducción a la teoría de la seguridad nacional*, op. cit., pp. 175-198.

³⁸⁷ El carácter prácticamente inalterable de tal representación lo encontramos ejemplificado con claridad en el último cambio de régimen político ocurrido en España. La Ley Orgánica del Estado, de 10 de enero de 1967, establecía en su art. 37 que «Las Fuerzas Armadas de la Nación, constituidas por los Ejércitos de Tierra, Mar y Aire y las Fuerzas de Orden Público garantizan la unidad e independencia de la Patria, la integridad de su territorio, la seguridad nacional y la defensa del orden institucional» (BOE de 11 de enero de 1967). Por su parte, el art. 38 determinó la constitución de una Junta de Defensa Nacional, encargada de proponer al Gobierno las líneas concernientes a la seguridad y defensa nacional. La identidad con el art. 8 de la Constitución de 1978 no precisa comentarios adicionales: «Las Fuerzas Armadas, constituidas por el Ejército de Tierra, la Armada y el Ejército del Aire, tienen como misión garantizar la soberanía e independencia de España, defender su integridad territorial y el ordenamiento constitucional». A partir de abril de 1931, el Gobierno Provisional de la República realizó determinadas opciones básicas de seguridad que trastocaron el esquema anterior, aunque sin establecer, como tendremos ocasión de comprobar en los capítulos siguientes, un nuevo marco en la política de seguridad española. Más bien, una profundización en determinados aspectos y, eso sí, una voluntad decidida de garantizar la seguridad de la Nación ante un previsible conflicto europeo.

³⁸⁸ En este sentido, por ejemplo SIMES: «The return of Russian History», *FA* núm. 1, 1994, pp. 67-87; TAIBO:

un elevado grado de afirmación en el tiempo, si se pretende que sea efectivo. Esto es así porque una cosa es la seguridad que se desea y otra bien distinta la conseguida en un momento determinado.

Para hacer efectivo el nivel de seguridad enunciado por los órganos competentes del Estado, es necesario establecer un sistema de fuerzas y medios capaz de alcanzarlo, sistema que exige el concurso de una parte considerable de los recursos de la Nación —en caso de conflicto bélico, de «todos» los recursos útiles—³⁸⁹. Supone, por tanto, la creación, organización y mantenimiento de una estructura instruida y preparada para proporcionar el grado de protección y cobertura establecido en la formulación de la seguridad. Esta estructura se engloba en la «defensa nacional», que guarda una relación de medio a fin con respecto a la seguridad nacional³⁹⁰.

La política de defensa consiste, pues, en la concepción, creación y disposición de un sistema que provea una solución satisfactoria a la formulación de la seguridad nacional. Cosa distinta es que un determinado modelo de defensa resulte eficaz en un caso y momento concreto para salvaguardar la seguridad. Por tanto, la clave de la defensa nacional radica en la capacidad de otorgar el mejor resultado a la relación de las amenazas externas y los recursos disponibles.

Para conseguir el nivel de protección deseado es necesario disponer de un complejo sistema de energías, recursos y actividades que se apoya fundamentalmente en una Fuerza militar, pero que supera con creces dicho ámbito³⁹¹. Desde la concepción de la defensa nacional como actividad de una naturaleza amplia, el problema de la seguridad admite, por regla general, diversas soluciones, mucho más tratándose de un proceso que no responde a una formulación matemática —a pesar de los esfuerzos de los teóricos de los juegos para aplicar el análisis cuantitativo a los conflictos, especialmente a los internacionales³⁹²—. En la valoración de las soluciones alternativas posibles es preciso tener en cuenta todas las implicaciones en juego. En definitiva, se trata de optar no sólo por la solución que mejor satisfaga las necesidades

«Fuerzas Armadas y cuestión nacional en la Unión Soviética (1985-1991)», *CHC* núm. 15, 1993, pp. 61-85.

³⁸⁹ Desde la Primera Guerra Mundial la defensa nacional obliga a un empleo integral de actividades y recursos, a un planeamiento centralizado y complejo, a una participación estrecha y sin reservas de todos los recursos del Estado y a una ejecución eficiente y coordinada en todos sus aspectos. Así, el art. 14 de la Ley Orgánica de la Defensa Nacional y Organización Militar, de 1 de julio de 1980, establece que «todos los recursos humanos y materiales, cualesquiera que sea su naturaleza, podrán ser movilizados por el Gobierno para satisfacer las necesidades de la defensa nacional [...]» (*BOE* de 10 de julio de 1980).

³⁹⁰ La defensa, dice el art. 2 de la Ley Orgánica de la Defensa Nacional, «es la disposición, integración y acción coordinada de todas las energías y fuerzas morales y materiales de la Nación, ante cualquier forma de agresión, debiendo todos los españoles participar en el logro de tal fin. Tiene por finalidad garantizar de modo permanente la unidad, soberanía e independencia de España, su integridad territorial y el ordenamiento constitucional, protegiendo la vida de la población y los intereses de la Patria en el marco de lo dispuesto en el artículo 97 de la Constitución». «La defensa nacional será regulada de tal forma que, tanto en su preparación y organización como en su ejecución, constituya un conjunto armónico que proporcione una efectiva seguridad nacional» (art. 3). La idea de defensa, que tiene como objetivo último la seguridad nacional, es la base de la Institución militar: «1. La política de defensa nacional como parte integrante de la política general determina los objetivos de la defensa nacional y los recursos y acciones necesarios para obtenerlos. 2. La política militar, componente esencial de la política de defensa, determina la organización, preparación y actualización del potencial militar, constituido fundamentalmente por el Ejército de Tierra, La Armada y el Ejército del Aire, teniendo en cuenta las posibilidades de la Nación en relación con la defensa.» (art. 4).

³⁹¹ MORGENTHAU califica a las Fuerzas Armadas como «instrumento necesario», y último, de la política exterior y «ninguna política exterior tendrá éxito ni será pacífica si no se observa esta regla» (*La lucha por el poder y por la paz*, op. cit., p. 748).

³⁹² Vid al respecto, BRAMS y KILGOUR: *Teoría de juegos y seguridad nacional*. Ministerio de Defensa. Madrid, 1989 (trad. de *Games Theory and National Security*. Blackwell. Nueva York, 1988).

militares, sino también y a la vez por la que comporte el mejor equilibrio en relación con el costo político y económico³⁹³. En este sentido, representa un error procurar una solución cerrada. Consideraciones estratégicas, diplomáticas, económicas, comerciales, tecnológicas y sociales obligan a mantener la defensa en el campo de las soluciones abiertas y en constante evolución.

Todo gobierno que se enfrenta a la formulación de la seguridad nacional necesita, una vez delimitado el problema, disponer de una opción general básica que le permita avanzar hacia un arreglo final, sin obligarle a renunciar a sus planteamientos políticos fundamentales. Una vez tomadas en consideración, en su totalidad o en parte, las aportaciones técnicas, jurídicas y políticas, que sólo al Ejecutivo corresponde estimar y valorar, es preciso incorporarlas a un conjunto coherente: el programa general de la defensa nacional³⁹⁴. A partir de la opción básica, identificada como política de defensa, es posible configurar una serie de orientaciones generales que conducirán —en un proceso más o menos abierto de integración de voluntades, pareceres y habilidades— a la adopción de un modelo de defensa nacional concreto³⁹⁵.

Antes señalamos que la naturaleza de la defensa es básicamente militar, por lo que el sistema a establecer ha de contar con unas Fuerzas Armadas estructuradas, equipadas y entrenadas. Sin embargo, no basta con concebir, establecer y disponer la Fuerza para considerar finalizada la actuación en el ámbito militar, sino que es imprescindible proveer sus necesidades futuras. De esta manera, el mantenimiento de las Fuerzas Armadas constituye una pieza central en el sistema de la defensa nacional que evoluciona de forma permanente hacia un modelo completo, con largos períodos de planificación³⁹⁶. Sólo así es posible mantener unas Fuer-

³⁹³ Como señala QUERO RODILES, «cualquier Nación, sea cual sea su “dimensión” tiene en sí misma capacidad suficiente para construir una defensa nacional adecuada a un grado de seguridad aceptable» (*Introducción a la teoría de la seguridad nacional*, op. cit., p. 182); para WALTZ, «cada uno de los Estados que se hallan dentro de la escena del equilibrio tendrán al menos una modesta capacidad de mantener su integridad.» (*Teoría de la política internacional*, op. cit., p. 195).

³⁹⁴ En los sistemas comparados, los procedimientos más comunes para emanar estas aportaciones son fundamentalmente tres: 1) el asesoramiento personal y directo de expertos en seguridad y defensa; 2) el asesoramiento institucional a través de organismos designados al efecto —Junta de Defensa Nacional, Agencias de inteligencia y Departamentos ministeriales comprometidos en la defensa nacional—; y 3) un sistema mixto de los dos anteriores.

³⁹⁵ La Directiva de Defensa Nacional 1/96, de 20 de diciembre de 1996, define las directrices de la política de defensa vigentes y establece los objetivos de la misma: 1) la consolidación de la participación de España en las Organizaciones Internacionales de seguridad; 2) la mejora de la eficacia y modernización de las Fuerzas Armadas; y 3) la consecución de un mayor apoyo social a la defensa. Con este marco general, el pasado 7 de enero de 2000, el Ministro de Defensa, Serra, presentó el primer *Libro Blanco de la Defensa* en España (Ministerio de Defensa. Madrid, 2000). Aunque este tipo de documentos goza de gran tradición en Estados dotados de escuelas de pensamiento autónomo en materia de seguridad —Estados Unidos, Francia, Gran Bretaña, Unión Soviética/Rusia—, en esta ocasión se señaló la extraordinaria importancia del mismo. El *Libro Blanco* presenta una exposición de las líneas básicas de la defensa nacional y del papel de las Fuerzas Armadas que España necesita para garantizar su seguridad y defensa y, también para contribuir al mantenimiento de la paz y la estabilidad internacionales. El documento pretende ser, en palabras del Ministro, «la mejor muestra de la transparencia, compatible con el realismo y con el rigor, para tratar los problemas de la defensa de España y de Europa, de las Fuerzas Armadas y de sus misiones». Vid. en HERNÁNDEZ: «Presentando el *Libro Blanco de la Defensa*», *RED* núm. 143, 2000, pp. 24-27; también «España y su defensa», *RED* núm. 144, 2000, pp. 84-86.

³⁹⁶ Recientemente, MUÑOZ-ALONSO ha expresado gráficamente que «Las Fuerzas Armadas no son un artillero de quita y pon que se organizan cuando y si se percibe una amenaza y se desmantelan cuando el horizonte se despeja. Son, por el contrario, un elemento permanente del Estado. [...] Prescindir del instrumento por la eventualidad de un mal uso no tendría ningún sentido porque, de acuerdo con el viejo aforismo, la naturaleza tiene horror, el vacío y el hueco que dejan las Fuerzas Armadas sería ocupado por alguna otra institución armada.» («Unas Fuerzas Armadas para el siglo XXI», *Quintas Jornadas de Defensa Nacional*. Monografías del CESEDEN núm. 23. Ministerio de Defensa. Madrid, 1998, pp. 33-61, en concreto pp. 41 y 42).

zas Armadas dispuestas y con capacidad para proveer de forma eficiente la consecución de la seguridad nacional, con independencia de su composición, de *levée en masse* o profesional³⁹⁷.

A pesar de que la solución sea fundamentalmente militar, el gobierno dispone de otros medios que contribuyen a la defensa nacional, de carácter económico, social y diplomático. Ya indicamos que la guerra moderna hace preciso asegurar que todos los recursos y energías del Estado contribuyen a la defensa. Gestionarlos y distribuirlos en proporciones adecuadas conforme a la capacidad económica e industrial del Estado, constituye un factor central en la programación de la defensa y, llegado el caso, en el esfuerzo de guerra³⁹⁸. Dentro de este campo, debemos apuntar el comercio, los transportes y las infraestructuras.

Por otra parte, como tratamos de exponer a lo largo de estas páginas, el objetivo final de la política exterior es la garantía de la seguridad nacional, sea por medio de alianzas, la participación en sistemas de seguridad colectiva o la política de neutralidad. La actividad contractual del Estado tiene una importancia decisiva. Así, unos tratados pueden ser de naturaleza defensiva e incorporan al Estado a sistemas de seguridad bilaterales o multilaterales, los denominados tratados de seguridad, de defensa o militares. Otros de carácter y finalidad comercial, tienen en sí mismos un elevado valor para la defensa, por ejemplo, mediante el aseguramiento de los intercambios comerciales, la obtención de materias primas o, paralelamente, la restricción de mercados al adversario, así como su acceso a recursos vitales. El mantenimiento de amplias relaciones diplomáticas supone, por sí mismo, un respaldo de singular importancia al compromiso de la defensa nacional.

Finalmente, aunque ya hemos mostrado esta cuestión antes, debemos reiterar que de nada sirve un modelo de defensa nacional si la sociedad a la que pretende servir no lo respalda o no lo asume como propio. En la máxima de Napoleón, los factores morales superan a los materiales en la proporción de tres a uno³⁹⁹. De hecho, los sociólogos militares parten de la premisa de que toda organización militar es una expresión del orden social en que se origina. En particular KEEGAN se detiene en una de las más completas teorías en la materia, elaborada por el sociólogo ANDRESKI. Este autor expuso la tesis sobre la existencia de un coeficiente de participación militar, mediante el cual, teniendo en cuenta diversos factores, se podría calcular el grado de militarización de una sociedad⁴⁰⁰. La exacta naturaleza de un sistema social se halla determinada por el concurso de dos factores centrales: el grado en el que los dirigentes sean capaces de ampliar el dominio sobre los dirigidos, o subordinación, y el grado de unidad de la sociedad, es decir, la cohesión. Conforme a este programa, califica a las sociedades industrializadas modernas con un alto coeficiente de participación militar, alta subordinación y

³⁹⁷ Esta discusión, en *ibíd.*, pp. 33-61.

³⁹⁸ QUERO RODILES trata el concepto de «base segura», es decir, el inventario, valorado y cuantificado de todos los recursos con los que cuenta el Estado, tanto para atender a su actividad económica esencial como a las demandas de la defensa nacional (*Introducción a la teoría de la seguridad nacional*, op. cit., p. 184).

³⁹⁹ En este sentido, el art. 14.2 de la Ley Orgánica de la Defensa Nacional señala que «la base fundamental de la defensa nacional son los propios ciudadanos. Por ello, el gobierno cuidará de desarrollar el patriotismo y los principios y valores reflejados en la Constitución». Consecuentemente, la Directiva de Defensa Nacional 1/96 establece como uno de los objetivos de la defensa el desarrollo de la conciencia de defensa en la sociedad española: «el proceso de modernización y mejora de las estructuras nacionales de defensa y de potenciación de las Fuerzas Armadas requiere, como uno de sus elementos más significativos, que la sociedad española comprenda, apoye y se sienta comprometida con la consecución de los objetivos buscados. [...] Será preciso afianzar la sintonía entre la sociedad y sus Ejércitos sobre la base de un mejor conocimiento de la realidad militar y de las necesidades y responsabilidades de España en cuanto afecta a su seguridad» (vid. HERNÁNDEZ: «La conciencia de defensa en la DDN 1/96», *RED* núm. 144, 2000, pp. 36-37). Por tanto, se presenta complicado articular, en caso de conflicto, la movilización y la defensa civil sin las condiciones de adhesión adecuadas (al respecto, QUERO RODILES: *Introducción a la teoría de la seguridad nacional*, op. cit., pp. 147-173).

⁴⁰⁰ *Military Organisation and Society*. Londres, 1968.

alta cohesión⁴⁰¹. Aunque esta conclusión parece demasiado extensa. No todas las sociedades industrializadas modernas tienen esta conformación.

3.2.2. Los órganos de la defensa

Los órganos específicamente asignados a la tarea de garantizar la defensa nacional son de carácter técnico y no político. Constituyen el elemento ejecutor de una política, pero no son quienes la planean y deciden. Como señalamos, las Fuerzas Armadas son el instrumento básico de la seguridad nacional. Por añadidura un instrumento delicado y caro. Es más, la evolución de la guerra en el siglo XX ha conferido a las Fuerzas Armadas una participación muy activa y un papel destacado en la concepción, elaboración y ejecución de la política exterior, en especial en el caso de las grandes potencias⁴⁰².

Como han estudiado particularmente FERRIL y KEEGAN⁴⁰³, la función militar es tan antigua como las organizaciones políticas y en todos los tiempos el poder político ha necesitado de la fuerza para imponerse. Esta afirmación es más cierta cuanto más compleja es la organización política y, por ello, uno de los elementos que contribuyeron a la formación y consolidación del Estado moderno fue el establecimiento de Ejércitos permanentes dependientes del Monarca. El proceso paralelo fue el sometimiento al Poder civil del Estado, subordinación que se consolidó con la Revolución francesa bajo el principio de que el mantenimiento de un Ejército «separado de la vida civil y subordinado al poder civil» procura al Estado «un instrumento de defensa sin peligro para la libertad»⁴⁰⁴. Por tanto los Ejércitos modernos tienen una legitimidad específica, particularmente en los regímenes democráticos, al servicio de unos fines que no le son propios y, en consecuencia, actúan como instrumento de una Organización superior⁴⁰⁵.

En torno a la cuestión de la posición de las Fuerzas Armadas en el Estado, HUNTINGTON señaló tres modelos diferenciados⁴⁰⁶. A saber, las Fuerzas Armadas que se sitúan por encima, las que lo hacen al lado y las integradas en el Estado.

⁴⁰¹ Cit. en KEEGAN: *Historia de la guerra*, op. cit., pp. 273-279.

⁴⁰² KEEGAN ha reflexionado que «no se puede vivir en un mundo sin ejércitos —ejércitos disciplinados, obedientes y sumisos a la ley—. Los ejércitos de este tenor son instrumento y señal de civilización y sin su existencia la humanidad tendría que amoldarse a vivir a un nivel primitivo, por debajo del “horizonte militar” o en un caos sin ley en el que las masas entrarían en guerra “unas contra otras” al modo que decía Hobbes.» (ibid., p. 457).

⁴⁰³ FERRIL: *The Origins of war. From Stone Age to Alexander the Great*. Thames and Hudson. Londres, 1985; KEEGAN: *Historia de la guerra*, op. cit.

⁴⁰⁴ La Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, así como la Constitución de 1791 (Título IV) establecieron la obediencia de las Fuerzas militares a las Instituciones civiles y su carácter no deliberante. La aceptación del sistema de Ejércitos permanentes no fue pacífica en los inicios del constitucionalismo. MONTESQUIEU estimó que tal Ejército era un enemigo del pueblo y de las libertades, y sería suficiente un régimen de milicias para asegurar la defensa del Estado (*Del espíritu de las leyes* (2 vols.). Sarpe. Madrid, 1984, vol. I, pp. 177-178). Otros propugnaron la existencia de Ejércitos permanentes como único medio de asegurar de forma efectiva la defensa (SMITH: *Investigación sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones*. Fondo de Cultura Económica. México, 1979, pp. 614-628); así también la Declaración de Virginia de 1776 (Punto 13).

⁴⁰⁵ Así, TRILLO-FIGUEROA: «El papel constitucional de las Fuerzas Armadas», *Quintas Jornadas de Defensa Nacional*. Monografías del CESEDEN núm. 23. Ministerio de Defensa. Madrid, 1998, pp. 13-30, en concreto pp. 16-17. Vid. al respecto, DíEZ NICOLÁS: *Identidad nacional y cultura de defensa*. Ed. Síntesis. Madrid, 1999; REMIRO BROTONS: *Política exterior de defensa y control parlamentario*. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid, 1988; RUSSETT: *Controlling the sword: the democratic governance of national security*. Harvard University Press. Cambridge, 1990.

⁴⁰⁶ HUNTINGTON: *El soldado y el Estado. Teoría y política de las relaciones cívico-militares*. Grupo Editor Latinoamericano. Buenos Aires, 1995 (trad. de *Soldier and the State. The Theory and Politics of Civil-military Relations*. Vintage Books. Nueva York, 1964, 1ª ed., 1957).

Las Fuerzas Armadas se ponen por encima del Estado cuando se apropian del poder y establecen una dictadura, sea civil o militar. Este modelo, en el momento actual, supone una regresión al pasado. Un segundo modelo lo tenemos en aquellos sistemas en los que las Fuerzas Armadas están al lado del Estado, ejerciendo una función tutelar del Poder civil. Así, el régimen del general Franco, con la legitimidad otorgada por el triunfo en la Guerra Civil y consagrada posteriormente en la Ley Orgánica del Estado de 1967 (art. 37)⁴⁰⁷, o la vigente Constitución Política de la República de Chile de 1989 (en especial arts. 90-94). En tercer lugar, las Fuerzas Armadas integradas en el Estado, es decir, cuando éstas sirven a la Nación, ostentan un papel instrumental para el Estado y no son un fin en sí mismas⁴⁰⁸. En todo caso, en uno u otro sistema, la generalidad de las Constituciones ha reconocido, más o menos en estos términos, como misiones de las Fuerzas Armadas el mantenimiento de la soberanía e independencia, la integridad territorial y la conservación de la estabilidad interior.

Por otra parte, prácticamente en todos los regímenes políticos se reconoce en el jefe de Estado el mando supremo de las Fuerzas Armadas. Este principio tiene su origen en la primitiva organización militar del Estado y, en consecuencia, en la unión en la persona del Príncipe del poder civil y militar⁴⁰⁹. En los regímenes presidencialistas, el jefe del Estado ostenta la titularidad del mando supremo de las Fuerzas Armadas porque representa la unidad y está a la cabeza de todos los órganos superiores del Estado. La función de la jefatura de las Fuerzas Armadas reside en la neutralidad de éstas respecto a la lucha política interna⁴¹⁰. En los regímenes parlamentarios, el jefe de Estado suele ostentar funciones honoríficas, correspondiendo al gobierno el mando, en tiempo de paz y en guerra, y la dirección técnica a los Órganos militares, bajo las instrucciones políticas del presidente del gobierno⁴¹¹.

⁴⁰⁷ El apoyo doctrinal en GARCÍA ARIAS: «Las Fuerzas Armadas en la Ley Orgánica del Estado», *REP* núm. 152, 1967, pp. 138 y ss.; OEHLING: *La función política del Ejército*. Instituto de Estudios Políticos. Madrid, 1967. Más reciente, OLMEDA GÓMEZ: *Las Fuerzas Armadas en el Estado franquista. Participación política, influencia presupuestaria y profesionalización, 1939-1975*. Ed. El Arquero. Madrid, 1988.

⁴⁰⁸ Este es el sentido del art. 8 de la Constitución española de 1978 transcrito. En el debate constitucional el diputado socialista Múgica señaló que «las Fuerzas Armadas se subordinan al poder civil, respetándolo como encarnación de la voluntad popular, pero su misión, muy por encima de las opiniones políticas en litigio, no pueden ser ajenas a los problemas de la comunidad, objeto de la política de más alto nivel que mantiene la esencia de la Patria y garantiza la supervivencia del Estado.» (*DSC* de 16 de mayo de 1978). Vid. al respecto, CASADO BARBUZANO: «Las Fuerzas Armadas en la nueva Constitución Española», *RDP* núm. 74, 1989, pp. 23-58; LÓPEZ GARRIDO: «La posición constitucional de las Fuerzas Armadas», *RAP* núms. 100-102, 1983, pp. 949-971; LÓPEZ RAMÓN: «Principios de la ordenación constitucional de las Fuerzas Armadas», *Estudios sobre la Constitución española. Homenaje al Profesor García de Enterría* (5 vols.). Ed. Civitas. Madrid, 1991, vol. III, pp. 2546-2597; SERRANO ALBERCA: «Artículo 8», *Comentarios a la Constitución*. Ed. Civitas. Madrid, 1986, pp. 116-143; TRILLO-FIGUEROA: «El papel constitucional de las Fuerzas Armadas», op. cit., pp. 13-30. Conviene señalar que la Constitución de 9 de diciembre de 1931 no contenía ningún precepto que expresamente hiciera mención a la seguridad nacional o a las misiones de las Fuerzas Armadas.

⁴⁰⁹ KEEGAN: *Historia de la guerra*, op. cit., pp. 171-172.

⁴¹⁰ Por ejemplo, la Constitución Francesa de 4 de octubre de 1958 (art. 15) y la Constitución de los Estados Unidos de 1787 (art. II, sección segunda). Para las Constituciones comparadas, vid. VILLAGRA BLANCO: *Ley Orgánica por la que se regulan las bases de la Defensa Nacional y la Organización Militar*. Presidencia del Gobierno. Madrid, 1980, en especial pp. 53-80.

⁴¹¹ Así, la Ley Fundamental alemana de 23 de mayo de 1949 (art. 115, l) 3). El art. 62 h) de la Constitución de 1978 dice: «Corresponde al Rey: h) El mando supremo de las Fuerzas Armadas». Ya los primeros comentaristas de la Constitución entraron en discusión acerca del contenido efectivo de dicha atribución. SERRANO ALBERCA afirma que «el mando supremo tiene, pues, un carácter simbólico» («Artículo 8», op. cit., p. 128; también FREIXES SANJUÁN: «La Jefatura del Estado monárquica», *RDP* núm. 73, 1991, pp. 83-117; LÓPEZ RAMÓN: «Principios de la ordenación constitucional de las Fuerzas Armadas», op. cit., pp. 2577-2580). En contra, HERRERO DE MIÑÓN: «El Rey y las Fuerzas Armadas», *RDP (UNED)* núm. 7, 1980, pp. 39-56; tesis que reitera en «La posición constitucional de la Corona», *Estudios sobre la Constitución española. Homenaje al Profesor García de Enterría* (5 vols.). Ed. Civitas. Madrid, 1991, vol. III, pp. 1921-1940, en concreto pp. 1936-1939. A

Por tanto, en cuanto autoridad desconcentrada, la función del Mando militar es la de aconsejar y ejecutar, mas sin libertad ni responsabilidad en la dirección estratégica de las operaciones militares. La Junta de Jefes de Estado Mayor o cualquier otra denominación que adopte la máxima autoridad militar, sea unipersonal o colegiada, constituye siempre un órgano asesor del Ejecutivo con las competencias propias de un órgano de tal naturaleza, es decir, el asesoramiento, propuesta y ejecución, pero sin decisión en la conducción política de la defensa nacional o en la guerra. Esta es la solución que impera en todos los sistemas políticos occidentales. El modelo alternativo es el de la Autoridad militar como poder autónomo que, con vigencia en otro tiempo, hoy se encuentra en desuso, en especial por el control democrático de la actividad militar, *domi militiaeque*. En este sistema se produce una transferencia de la dirección de la defensa a una personalidad militar⁴¹².

Nos detenemos en este punto, pues no es objeto de este trabajo la exposición detallada de la organización de las Fuerzas Armadas como el conjunto de unidades y servicios militares del Estado, ni de los niveles de decisión en el seno de las mismas.

nuestro juicio, en una posición intermedia, TRILLO-FIGUEROA: «El papel constitucional de las Fuerzas Armadas», op. cit., pp. 26-28. Por su parte, el art. 97 citado otorga al Gobierno «la dirección de la política militar y la defensa del Estado». El art. 8 de la Ley Orgánica de la Defensa Nacional de 1980 concreta: «1. Corresponde al Presidente del Gobierno la dirección de la política de defensa. En consecuencia ejerce su autoridad para ordenar, coordinar y dirigir la actuación de las Fuerzas Armadas. 2. También corresponde al Presidente del Gobierno la dirección de la guerra, la formulación de las directivas para las negociaciones exteriores y la definición de los grandes planteamientos, tanto estratégicos como de la política militar. 3. Asimismo, el Presidente del Gobierno define los grandes objetivos estratégicos, aprueba los planes de las fuerzas y las medidas destinadas a proveer las necesidades de los Ejércitos». En este sentido, y enlazando con la problemática anterior, OTTO diferencia el mando político del militar, consistiendo aquél en la determinación de la orientación estratégica de la política de defensa y la dirección de la guerra, cuyo ejercicio corresponde al Presidente del Gobierno («El mando supremo de las Fuerzas Armadas», *REDC* núm. 23, 1988, pp. 11-43).

⁴¹² Ejemplificada en la práctica francesa con el nombramiento de un «Generalísimo» en la Primera Guerra Mundial (vid. al respecto el excepcional testimonio de CLEMENCEAU: *Grandezas y miserias de una victoria*. Aguilar Editor. Madrid, 1930 (trad. del original francés), en especial pp. 19-35). En España, el D. de 29 de septiembre de 1936, de la Junta de Defensa Nacional, señalaba el nombramiento del general Franco como «Generalísimo de las fuerzas nacionales de tierra, mar y aire, y se le confiere el cargo de General Jefe de los Ejércitos de Operaciones» (art. segundo). La Ley de 30 de enero de 1938, de Administración Central del Estado, estableció en el art. 7, párrafo 2º que «independientemente de las facultades del Ministro encargado de la gestión del Departamento, el Generalísimo conservará el Mando supremo de los Ejércitos de Tierra, Mar y Aire» (*BOE* de 30 de septiembre de 1936 y 31 de enero de 1938 respectivamente).

CAPÍTULO II

CONSIDERACIÓN DE ESPAÑA COMO POTENCIA MEDIA EN EL SISTEMA EUROPEO DE ESTADOS EN LOS AÑOS TREINTA

Índice del Capítulo:

1. La noción de «potencia» en las relaciones internacionales

CONTENIDO: 1.1. La noción de potencia y su definición: 1.1.1. Los atributos: recursos económicos y militares; 1.1.2. La voluntad política subyacente para ejercer como potencia; 1.1.3. Intentos de clasificación jerárquica; 1.2. La noción de potencia media: el concepto y el margen de actuación.

2. España como potencia media en el sistema europeo de Estados

CONTENIDO: 2.1 España como potencia media en el sistema europeo de Estados; 2.2. España como potencia media en los años treinta: condicionamientos internos y externos; 2.3. La situación militar de España y la política de defensa nacional de la República: las Fuerzas Armadas en 1931; 2.3.1. La reforma y reorganización de las Fuerzas Armadas; 2.3.2. Hacia una política de defensa nacional de la República.

1. LA NOCIÓN DE «POTENCIA» EN LAS RELACIONES INTERNACIONALES

CONTENIDO: 1.1. La noción de potencia y su definición: 1.1.1. Los atributos: recursos económicos y militares; 1.1.2. La voluntad política subyacente para ejercer como potencia; 1.1.3. Intentos de clasificación jerárquica; 1.2. La noción de potencia media: el concepto y el margen de actuación.

1.1. La noción de potencia y su definición

Resulta evidente, en la realidad de los asuntos internacionales, que la diferencia de capacidad tiene consecuencias políticas amplísimas, tanto para los grandes Estados como para las Naciones pequeñas. Cuando nos referimos a «grande» o «pequeño» expresamos dos términos abstractos, pero que intentaremos concretar a continuación.

La primera y más simple acepción que nos encontramos del término «potencia» en relaciones internacionales es la de «Estado o Nación soberana», acepción que recoge también el *Diccionario de la Lengua Española*⁴¹³. El uso del término «potencia» con este significado se desarrolló ampliamente en el concierto diplomático del siglo XIX para referirse a todas las Naciones que participaban en el sistema europeo de Estados⁴¹⁴. No obstante, para nuestro objeto de estudio, esta acepción de «potencia» no interesa. Cuando aludimos al término «potencia» nos estamos refiriendo a algo más que a un Estado o Nación⁴¹⁵.

El Estado con mayores recursos tiene más influencia fuera de sus fronteras, mayor seguridad frente a las presiones, las amenazas y el ataque militar y, en definitiva, más prestigio y más amplio campo de elección en la elaboración y ejecución de su política exterior⁴¹⁶. Por contra, un Estado pequeño es más vulnerable, menos resistente a las presiones del exterior, más limitado en sus opciones políticas y mantiene una vinculación —por limitación— más estrecha entre su política interior y exterior⁴¹⁷. En consecuencia, cuanto más pequeño es un Estado menos viable será como miembro independiente de la sociedad internacional desde un punto de vista material puesto que, desde un punto de vista formal, el principio de igualdad soberana entre los Estados se halla en la base del ordenamiento jurídico internacional y ha sido consagrado en todos los textos jurídicos internacionales de este siglo⁴¹⁸.

⁴¹³ *Diccionario de la Lengua Española*, op. cit.

⁴¹⁴ El concierto europeo de potencias era un sistema diplomático en el cual concurrían las principales potencias europeas para la resolución de sus controversias. No era un sistema rígido ni basado en pactos que pretendieran colocar a todos los Estados en pie de igualdad. Se reunía cuando lo requerían las circunstancias, y los Estados que lo formaban conservaban intacta su soberanía. Fracásó al no evitar la guerra entre los Estados europeos —Crimea en 1854 y franco-prusiana en 1870-71—; sin embargo, evitó la formación de bloques permanentemente hostiles entre grupos de Estados hasta finales del siglo XIX. En este punto, vid. *in extenso* KISSINGER: *Un mundo restaurado. La política del conservadurismo en una época revolucionaria*, op. cit.; también *Diplomacia*, op. cit., pp. 77-171; NICOLSON: *The Congress of Vienna*. Contable. Londres, 1946.

⁴¹⁵ En este sentido, RUBIO GARCÍA: «Significado de los Estados pequeños y medios», *RPI* núm. 104, 1969, pp. 55-65, en concreto p. 62.

⁴¹⁶ Como dice WALTZ, «las capacidades económicas, militares, etc., de las naciones no pueden ser sectorializadas y evaluadas por separado. Los Estados no se hallan en la jerarquía más alta porque sobresalgan de una u otra manera. Su rango depende del modo en que se sitúan en todos los aspectos siguientes: dimensión de población y de territorio, recursos, capacidad económica, fuerza militar, estabilidad y competencia política.» (*Teoría de la política internacional*, op. cit., pp. 193-194).

⁴¹⁷ VITAL: *La desigualdad de los Estados. Estudio de las pequeñas potencias en las relaciones internacionales*. Instituto de Estudios Políticos. Madrid, 1976 (trad. de *The Inequality of States. A Study of Small Power in International Relations*. Clarendon Press. Oxford, 1967), p. 19; REYNOLDS: *Introducción al estudio de las relaciones internacionales*, op. cit., p. 160; SEPÚLVEDA: *El Derecho de gentes y la organización internacional en los umbrales del siglo XXI*. Fondo de Cultura Económica. México, 1995, pp. 20-21.

⁴¹⁸ El artículo 10 del Pacto de la SdN estableció que «Los Miembros de la Sociedad se comprometen a respetar y

Parece, pues, una afirmación casi obvia que los Estados iguales en derecho son desiguales de hecho⁴¹⁹ y, por tanto, para acceder al concepto de potencia cuentan sobremedida los elementos materiales y subjetivo del Estado —ya veremos más adelante en qué extensión—. Así, cuando se produce un reconocimiento jurídico de la condición de potencia, especialmente de las «grandes potencias», no ha sido sino la mera constatación de una situación preexistente. Esto es así por cuanto que, como ya afirmó SCHWARZENBERGER, en esta etapa de desarrollo de la sociedad internacional, «los Estados apelan a la aplastante ley de la fuerza y la supremacía del poder se reafirma»⁴²⁰.

De esta manera, podemos decir que existen al menos tres tipos de Estados que deben tomarse en consideración en el análisis del concepto de potencia⁴²¹.

El primero de estos tipos es el Estado cuyo interés principal reside en sí mismo y en los países vecinos y que, en palabras de MERLE, ejerce una «función local». La fuerza que estas Naciones puedan desarrollar se ve limitada a una esfera geográfica muy localizada; ni que decir tiene que la mayoría de los Estados del sistema internacional pertenecen a esta primera categoría, equivalente a la acepción de «potencia» desechada anteriormente.

El segundo tipo lo constituyen aquellos Estados con influencia en un sector particular de las relaciones internacionales o con responsabilidades regionales, que han sido tradicionalmente denominados «potencias medias» o «potencias regionales». Estos Estados no son potencias mundiales porque carecen de los recursos necesarios para ostentar tal rango, pero sus responsabilidades no están limitadas a los países vecinos de su entorno.

El tercer tipo de Estados lo forman aquellos cuyos recursos, intereses y capacidades militares son tales que pueden hacer sentir su influencia en todos los asuntos mundiales y alcanzar sus objetivos de una forma más plena que los otros miembros de la sociedad internacional; se trata de las «grandes potencias»⁴²². Como ha destacado MERLE, «la combinación de estos

a mantener contra toda agresión exterior la integridad territorial y la independencia política presente de todos los miembros de la Sociedad». Más tarde, la idea de la igualdad soberana de los Estados se recogió en el artículo 2.1 de la Carta de la ONU, expresando claramente que «La Organización está basada en el principio de la igualdad soberana de todos sus Miembros». A pesar de estas declaraciones, OPPENHEIM puso de manifiesto que el reconocimiento legal de las grandes potencias encontró una base jurídica con el establecimiento del Consejo de la SdN, circunstancia confirmada más tarde con la creación del Consejo de Seguridad por la Carta de la ONU. Sobre esta cuestión, para consultar un clásico, vid. OPPENHEIM: *Tratado de Derecho Internacional Público* (4 vols.). Ed. Bosch. Barcelona, 1961 (trad. de *International Law. A treatise* (Lauterpacht ed.). Logman, Green and Co. (8ª ed.). Londres, s.d.), vol. I-1º, pp. 278-300; para una perspectiva actual, PASTOR RIDRUEJO: *Curso de Derecho Internacional Público y Organizaciones Internacionales*, op. cit., pp. 299-311. En concreto, sobre dicho principio en la Carta de la ONU, vid. MBAYE: «Article 2 Paragraphe 1», *La Charte des Nations Unies* (Cot y Pellet dir.). Economica. París, 1985, pp. 79-96.

⁴¹⁹ MERLE: *Sociología de las relaciones internacionales*, op. cit., p. 346. En este sentido, el juez Anzilotti, en su opinión particular al dictamen del TPJI de 5 de septiembre de 1931 sobre la Unión Aduanera Austro-alemana, expresó claramente que «la concepción jurídica de la independencia no tiene nada que ver con los estados de dependencia *de facto* cada vez más numerosos que caracterizan la relación de un país con otro.» (CPJI série A/B Part I, pp. 57-58).

⁴²⁰ *La política del poder*, op. cit., p. 97; MORGENTHAU: *La lucha por el poder y por la paz*, op. cit., p. 588; DEUTSCH: *Análisis de las relaciones internacionales*, op. cit., p. 209.

⁴²¹ MERLE hace una clasificación cuatripartita de los Estados de acuerdo con la capacidad de los actores estatales para asumir una «función» más o menos amplia en las relaciones internacionales (*Sociología de las relaciones internacionales*, op. cit., pp. 348-355). Substancialmente, estamos de acuerdo con esta clasificación aunque, posiblemente y como hemos hecho, pueda ser reducida a tres tipos de Estados de acuerdo con el papel que son capaces de desempeñar en los asuntos internacionales.

⁴²² El sistema interestatal siempre ha estado dominado por unas cuantas potencias. Del caos de la Guerra de los Treinta Años surgió una Europa cuyo orden político fue organizado por un grupo selecto de los más poderosos Estados, que se reconocían mutuamente como las «Grandes Potencias». Más tarde, en el concierto europeo del siglo XIX vimos como se generalizó el uso del término para referirse a los componentes del Directorio del sis-

factores [que analizaremos a continuación] constituye la base del poderío material que ofrece a estos Estados la posibilidad de intervenir [diplomática y] militarmente en todos los puntos del globo donde sus intereses estén en juego»⁴²³.

Así pues, cuando nos referimos a las «potencias» hablamos de Estados, pero de Estados con ciertas particularidades de tipo material y subjetivo —en este punto, que para nosotros es el elemento decisivo, insistiremos más adelante—, que hacen que sobresalgan por encima de sus iguales.

Algunos autores responden a la pregunta de qué es una potencia atendiendo a sus recursos y a la capacidad de movilización de los mismos. Otros tienen en consideración el efecto que causaría en el sistema la aparición de una potencia, sea mundial o regional, grande o media. Por tanto, podemos decir que potencias son aquellos Estados que establecen las reglas del sistema, ya sea internacional, regional o local, y disponen de los recursos y de capacidades necesarias para movilizarlos de forma apropiada en defensa de tal estructura⁴²⁴. Así, los actores que configuran la estructura del sistema son indudablemente las potencias, pues, como a dicho BARBÉ, «sólo ellas disponen del poder estructural que permite dictar las reglas de juego a nivel global en el sistema internacional»⁴²⁵. También en los subsistemas regionales y locales las potencias medias, en interacción constante para alterar las reglas del sistema general a su favor. De modo que existe una conexión entre las reglas generales y las reglas regionales. Éstas, por ejemplo la Unión Europea, forman parte de la estructura mundial, en conexión con las reglas generales. Se trata de una dialéctica constante de fuerzas atractivas y repulsivas por mantener la estructura equilibrada y, en consecuencia, las reglas dictadas como generalidad por quien tiene el poder para hacerlo se ven constantemente repelidas por los que se encuentran en disposición de hacerlo; el resultado es el equilibrio sistémico.

Aunque MERLE asegura que el resto de los Estados del sistema «son mucho más *objetos* que *sujetos* de las relaciones internacionales»⁴²⁶, la presencia activa es inherente a todo Estado que posee sus variables complejas en un nivel medio o alto, e incluso pequeño, porque en el sistema se ejerce una actividad constante, sea como actor, sea como sujeto menos activo, y normalmente, de las dos formas, en un proceso de interacción permanente entre sí y con respecto al medio, para modificarse sin cesar esa dualidad acción-negación, por influencia de los factores internos y externos. La actividad, por tanto, es consecuencia del «ente» Estado, sea grande, mediano o pequeño, y será mayor o menor según sus variables complejas y el medio

tema europeo de Estados. Ya en 1919, en la Conferencia de Paz de Versalles, la designación de «grandes potencias» fue atribuida a cinco Estados, y la de «potencias menores» a tres. La SdN y la ONU han perpetuado, y modificado en parte, esta tradición que fue formalmente iniciada en el período del Congreso de Viena. Como expresan RUSSETT y STARR, se trata simplemente de reconocer la realidad del poder (*World Politics. The Menu for Choice*, op. cit., p. 60).

⁴²³ *Sociología de las relaciones internacionales*, op. cit., p. 351.

⁴²⁴ En esta línea, MODELSKI define a las potencias mundiales como aquellos Estados que se encargan, en mayor medida que los demás, del «mantenimiento del orden» en el sistema político global (cit. por TAYLOR, P.: *Geografía política*. Trama Editorial. Madrid, 1994 (trad. de *Political Geography: World Economy, Nation-State and Locality*. Logman Group (3ª ed.). Londres, 1993), p. 60). En idéntico sentido, TRUYOL Y SERRA: *La sociedad internacional*. Alianza Universidad (2ª ed.). Madrid, 1977, p. 116.

⁴²⁵ La estructura del sistema internacional ha sido definida por BARBÉ «como la configuración de poder surgida de las relaciones entre actores» (*Relaciones Internacionales*, op. cit., pp. 197-198). La definición de poder estructural la toma de STRANGE como la suma de cuatro agentes: capacidad militar o control de la estructura de seguridad, capacidad de conceder o denegar ayuda económica o control de la estructura financiera, el control de la estructura industrial y la influencia en las ideas, conocimientos y comunicaciones o control sobre la estructura comunicacional (*States and Markets*, op. cit.; en BARBÉ: «La teoría de las relaciones internacionales en la posguerra fría», *Cursos de Derecho internacional de Vitoria Gasteiz 1993*. Universidad del País Vasco. Vitoria, 1994, pp. 121-156, en concreto pp. 144-148).

⁴²⁶ *Sociología de las relaciones internacionales*, op. cit., p. 355.

en que actúan y por el que son modificadas, en un proceso constante.

Tanto es así que el número de potencias ha sido el criterio adoptado tradicionalmente para determinar la tipología de los sistemas internacionales o regionales de Estados: unipolar o imperial, bipolar y multipolar⁴²⁷. El establecimiento de una tipología cuantitativa de los sistemas internacionales no es caprichosa y así, autores como ARON, BULL, HOFFMANN, HOLBRAAD, KAPLAN o WALTZ, acuden también a este criterio para fijar una clasificación de los sistemas internacionales. En particular, WALTZ afirma que «la preocupación por las relaciones internacionales como sistema implica la concentración en los Estados que causan las mayores diferencias. Una teoría general de las relaciones internacionales se basa necesariamente en los grandes poderes»⁴²⁸.

Otros recurren a un segundo criterio para el análisis del fenómeno. Se trata de la referencia a los sistemas de valores de los Estados que integran, a su vez, el sistema internacional. Entre ellos, ARON habla de sistemas homogéneos y sistemas heterogéneos al atender a si quienes los integran pertenecen al mismo tipo y obedecen al mismo concepto de política⁴²⁹. Así la definición de «potencia» tiene en cuenta el volumen de los recursos y el sistema en el que se inserta, cuestión de la que nos ocuparemos a continuación.

1.1.1. Los atributos: recursos económicos y militares

Si la historia del sistema europeo de Estados, y más tarde internacional, se caracteriza por el auge y caída de determinadas potencias principales⁴³⁰, entonces, en el análisis del fenómeno, surge una pregunta inevitable: ¿cómo ciertos Estados escalan a la condición de potencias, e incluso pueden llegar a convertirse en potencias dominantes —«superpotencias», en la terminología de la Guerra Fría⁴³¹—, dando carta de naturaleza a uno u otro sistema? La respuesta no es sencilla puesto que el fenómeno en sí tampoco lo es⁴³².

La dimensión física del Estado, aunque de gran importancia desde el punto de vista de los recursos naturales y capacidades económico-productivas, no representa el único elemento para valorar su capacidad en el sistema internacional⁴³³. Efectivamente, el nivel de desarrollo

⁴²⁷ HOLBRAAD establece una terminología diferente: sistema unifocal, dualista, triangular y múltiple (*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).

⁴²⁸ *Teoría de la política internacional*, op. cit., p. 109.

⁴²⁹ ARON: *Paz y guerra entre las naciones*, op. cit., vol. 1, pp. 140-145.

⁴³⁰ SCHWARZENBERGER: *La política del poder*, op. cit., pp. 89-91; TAYLOR: *Geografía política*, op. cit., p. 59; y en general KENNEDY: *Auge y caída de las grandes potencias*, op. cit.

⁴³¹ El primer autor que utilizó el término para referirse a las grandes potencias mundiales que surgirían de la Segunda Guerra Mundial fue FOX, W.: *Las superpotencias*. Fondo de Cultura Económica. México, 1944 (trad. de *The Superpowers*. Yale Institute of International Studies, 1944). Aun cuando AUBER señale que la expresión «superpotencia» es reciente: «en el idioma francés hace unos diez años» («Estados pequeños y medianos en el mundo de las superpotencias», *PI* núm. 793, 1983, pp. 1-4).

⁴³² En este punto es interesante recordar las palabras de LEDERMANN: «La historia, esa gran consoladora, está ahí, una vez más, para hacernos ver que sobre el plan internacional, la potencia política, militar y económica es efímera. [...] Ayer una gran potencia, hoy un pobre Estado, podría decirse.» (*Considérations sur le Petit État*. Neuchâtel, 1946, pp. 62-63).

⁴³³ Los geógrafos más modernos y los científicos políticos sostienen, razonablemente, que la geografía por sí misma no puede tener importancia alguna. Sobre la influencia del medio físico en el comportamiento de los Estados, vid. MORGENTHAU: *La lucha por el poder y por la paz*, op. cit., pp. 151-160; RENOUVIN y DUROSELLE: *Introducción a la política internacional*, op. cit., pp. 27-35; REYNOLDS: *Introducción al estudio de las relaciones internacionales*, op. cit., pp. 66-76; y en general TAYLOR: *Geografía política*, op. cit. En particular, en relación a los recursos naturales STOEßINGER constata que «no es necesariamente la posesión de materias primas lo que hace más fuerte a una Nación; sino el uso que le dé a los recursos de que dispone», cuestión que depende

económico, la situación geográfica y la naturaleza del medio en el que el Estado está situado, la cohesión de su elemento subjetivo, la vitalidad del gobierno y, finalmente, la influencia alcanzada en el sistema internacional son importantes variables que constituyen la capacidad de un Estado —su base de poder— para actuar con un margen notable de influencia en la sociedad internacional y cuya modificación altera, en mayor o menor grado, aquella capacidad⁴³⁴.

De todos modos, debemos destacar dos cuestiones. Primero, no hay duda de que la dimensión material fija unos límites a la acción exterior del Estado que difícilmente pueden ser superados, salvo, claro está, que se produzca la ampliación de sus límites materiales y poblacionales. Y, en segundo lugar, el poderío de un Estado también se encuentra afectado por las distintas formas en que sus gobernantes conciben e instrumentalizan las capacidades materiales del Estado⁴³⁵.

Tradicionalmente se ha considerado que el *status* de potencia se gana, o se pierde, tras el final de una guerra⁴³⁶; pero esta idea es simplista. De todas maneras, la guerra es la forma extrema que tienen los Estados de demostrar el poder, como lo atestiguan los 224 conflictos, tanto internacionales como internos, que se produjeron entre 1816 y 1980 y que aparecen en la lista confeccionada por SMALL y SINGER⁴³⁷. Un cúmulo de circunstancias en las que, sin duda alguna, pero no exclusivamente, el conflicto bélico juega un papel relevante, conduce a

del nivel de desarrollo económico e industrial del Estado («The anatomy of the nation state and the nature of power», op. cit., p. 29).

⁴³⁴ SCHWARZENBERGER: *La política del poder*, op. cit., pp. 102-103; in extenso MORGENTHAU: *La lucha por el poder y la paz*, op. cit., pp. 151-203; RENOUVIN y DUROSELLE: *Introducción a la política internacional*, op. cit., pp. 9-320; WALTZ: *Teoría de la política internacional*, op. cit., en especial pp. 193-194.

⁴³⁵ REYNOLDS: *Introducción al estudio de las relaciones internacionales*, op. cit., pp. 69-70; VITAL: *La desigualdad de los Estados*, op. cit., p. 20.

⁴³⁶ Piénsese en los ejemplos de 1815, 1919 y 1945. Representa esta visión general E. H. CARR cuando afirmó que «la suprema importancia del instrumento militar descansa en el hecho de que la *ultima ratio* del poder en las relaciones internacionales es la guerra. Cada acto del Estado, en su aspecto de poder está dirigido a la guerra» (*The twenty years' crisis 1919-1939*. MacMillan Press (2ª ed., reimp. 1981). Londres, 1946, p. 109). Como ha dicho KENNEDY, la mayor parte de los autores, especialmente los geopolíticos, presumía que la guerra y el sistema de las grandes potencias iban de la mano. En este sentido, MACKINDER sostenía que «las grandes guerras de la Historia [...] son resultado, directo o indirecto, del crecimiento desigual de las naciones.» (cit. en KENNEDY: *Auge y caída de las grandes potencias*, op. cit., p. 834). Acerca del pensamiento clásico de la geopolítica, RATZEL, MACKINDER, MAHAN, HAUSHOFER, sometido a dura crítica tras la Segunda Guerra Mundial, vid. GALLOIS: *Geopolítica. Los caminos del poder*. Ediciones Ejército. Madrid, 1992 (trad. de *Geopolitique. Les voies de la puissance*. Fondation des Études de Défense Nationales-PLON. París, s.d.), pp. 225-364. Sobre este pensamiento clásico, sin duda impregnado de prejuicios nacionales, TAYLOR ha escrito recientemente: «tenemos que reconciliarnos con Mackinder y la geopolítica, no ignorarlos sino entender sus ideas en su contexto nacional e histórico. Sólo de esta manera podremos superar esta herencia, aunque deshonrosa, distinguida [sic]» (*Geografía política*, op. cit., p. 58). También KLEIN: «Renaissance de la géopolitique. Espace, frontières et peuple dans l'organisation de la sécurité européenne», *EI* núm. 4, 1995, pp. 711-727. Para una reseña histórica sobre la nueva ciencia en España, vid. el excelente artículo de TRUYOL Y SERRA: «Sobre la introducción de la geopolítica en España», *Hacia un nuevo orden internacional y europeo. Homenaje al profesor M. Díez de Velasco*. Tecnos. Madrid, 1993, pp. 771-786.

⁴³⁷ *Resort to Arms: International and Civil Wars 1816-1980*, op. cit., 1982. Exclusivamente con referencia a los conflictos internacionales, HOLSTI, K.: *Peace and War: armed conflict and international order 1648-1989*, op. cit. Desde el análisis sistémico, también FERRIS puso de manifiesto dos cuestiones importantes: 1) existe alguna relación entre el cambio en la distribución del poder en el sistema y la cantidad de guerras dentro del mismo; y, 2) cuanto mayor sea la disparidad de poder entre los Estados tanto más aumentará la posibilidad de que se involucren en conflictos intensos (*The Power Capabilities of Nation-States*. D.C. Heath. Lexington (Mass.), 1973, pp. 115-116). Por otra parte, JESSUP habló de un estadio intermedio entre la paz y la guerra y señalar las características del mismo, pero sin que tal tesis haya tenido demasiado eco en la doctrina (JESSUP: «Should international Law recognize a intermediate state between peace and war?», *AJIL* vol. 48, 1954, pp. 98-103).

la aparición de una o varias potencias y al descenso de otras a la condición de simples sujetos, carentes de poder para modificar la estructura internacional⁴³⁸.

El poder militar de un Estado ha sido siempre el primer atributo a tener en cuenta para su valoración⁴³⁹. Desde la antigüedad, las comunidades políticas en general, y más tarde los Estados, comprendieron que su prosperidad e influencia estaba relacionada directamente con su poderío militar⁴⁴⁰. Teniendo en consideración la existencia de ejércitos permanentes, se podía confeccionar un cuadro de Estados clasificados por orden de sus fuerzas militares⁴⁴¹. Pero esta clasificación desviaba la atención de los hechos que determinan si esa fuerza militar es una amenaza para otro Estado o coalición de Estados. No obstante, es indudable que en términos generales existe una relación directa entre fuerza militar y poder político, influencia si se quiere. Sin llegar al extremo de considerar a las armas como la *ultima ratio regnum*, según rezaba la leyenda inscrita en los cañones de los ejércitos de Luis XIV, resulta claro que el Estado que posee mayor poder militar tiende a ser el más influyente, sus deseos son los más respetados y su diplomacia la más efectiva; o como expresó SPYKMAN «el poder es en última instancia capacidad de sostener una guerra»⁴⁴².

A finales de los ochenta, sobre todo tras la caída del Muro de Berlín (1989) y la inauguración del «nuevo orden mundial» del presidente Bush, muchos teóricos y estadistas —los ingenuos y utópicos sin remisión que pueblan el mundo de las relaciones internacionales— comenzaron a hablar del declive de la fuerza militar como elemento de influencia en las relaciones internacionales, proceso similar al ocurrido en la etapa de *détente* de los años setenta. Este estado de ánimo produjo, en palabras de MARTIN, «un difuso sentimiento de gran seguridad»

⁴³⁸ Como expondremos más adelante, el agotamiento es un factor de indudable importancia; agotamiento que no sólo es material, sino paralelamente de tipo moral y psicológico de las elites dirigentes del Estado.

⁴³⁹ Como afirma ARON «la fuerza militar sigue siendo el fundamento del orden internacional» (*Paz y guerra entre las naciones*, op. cit., p. XXXVII); para ART y WALTZ «un país sin ejército no puede ser una gran potencia» (*The use of force*. University Press of America. Landham, 1983, p. 7); BARBÉ dice que «el tamaño militar del Estado constituye un criterio clásico a la hora de establecer jerarquías en el sistema internacional» (*Relaciones internacionales*, op. cit., p. 138); KEOHANE y NYE que «la fuerza militar es siempre un componente central del poder nacional» (*Power and interdependence. World Politics in Transition*, op. cit., pp. 23-37); MORGENTHAU: «en política internacional, la fuerza armada como amenaza o como amenaza potencial, es el más importante factor que forma el poder político de una nación». Este autor disecciona el poder militar del Estado en: capacidad tecnológica, liderazgo militar y cantidad y calidad de las Fuerzas Armadas (*La lucha por el poder y por la paz*, op. cit., pp. 163-167). Con una perspectiva reciente, todo en general BRZEZINSKI: *El gran tablero mundial. La supremacía estadounidense y sus imperativos geopolíticos*, op. cit.). Sobre la relatividad del poderío militar a escala masiva, también reciente KENNAN y ULLMAN: «Los Estados Unidos y el mundo», op. cit., pp. 51-60.

⁴⁴⁰ Esparta y Atenas, Roma y Cartago no son sino ejemplos clásicos de rivalidades que se resolvieron finalmente por la vía del conflicto bélico, poniendo en liza todo el poderío militar de que disponían ambos contendientes. Realmente, lo que estaba en juego era la prosperidad e influencia de ambos, en un caso en Grecia y en el otro en el *Mare Nostrum*. Sobre la permanencia del poder militar del Estado, GARNETT realiza la siguiente reflexión: «Si el poder militar es electoralmente impopular y hay una dificultad inherente para su control, uno está tentado a preguntarse por qué los gobiernos no proceden a su abolición. Y la respuesta es que las serias preocupaciones por la adquisición de fuerza militar son empujadas por las preocupaciones de intentar arreglárselas sin ella. Dado el tipo de mundo en el que vivimos, el poder militar es visto por la mayoría de los estadistas como un prerrequisito de la supervivencia nacional.» («The role of military power», op. cit., pp. 69-83, en concreto p. 71). En este sentido, parece que Stalin preguntó una vez: «¿cuántas divisiones tiene?», con referencia al Papa, sin darse cuenta de que el prestigio del Papado supera en mucho y es más perdurable en el tiempo que la de la mayoría de gobernantes seculares.

⁴⁴¹ RUBIO GARCÍA: «Significado de los Estados pequeños y medianos», op. cit., p. 56; BARBÉ habla incluso de «Estados armados», noción que nos parece excesiva a pesar de los argumentos que aporta en este sentido (*Relaciones internacionales*, op. cit., pp. 138-142).

⁴⁴² SPYKMAN: *Estados Unidos frente al mundo*, op. cit., p. 47; SCHWARZENBERGER: *La política del poder*, op. cit., pp. 103-104.

en el que la fuerza militar parecía menos necesaria y, en definitiva, menos útil⁴⁴³. Desgraciadamente, sólo un año después, la parafernalia del despliegue de la Guerra del Golfo —tanto material como sobre todo ideológica, de movilización de las masas de la gran potencia hegemónica— despertó de manera violenta a quienes pensaban que el poderío militar había sido desterrado como factor para valorar la influencia general de un Estado en la sociedad internacional y, en definitiva, para su consideración como potencia⁴⁴⁴. Como ha dicho HOWARD «no es fácil imaginar cómo podrían ser conducidas las relaciones internacionales y mantenido el orden internacional, si [el poder militar] estuviese totalmente ausente»⁴⁴⁵.

Por otro lado, no debemos olvidar que el poderío militar de las Naciones cambió bruscamente a partir de 1945, cuando los Estados Unidos obtuvieron el arma nuclear⁴⁴⁶. Fue a partir de la carrera de armamento nuclear entre la Unión Soviética y los Estados Unidos cuando la posesión de amplios arsenales estratégicos otorgó a estos Estados la condición de «superpotencias» y abrió una profunda brecha entre éstas y el resto de potencias con responsabilidades mundiales⁴⁴⁷. Sin embargo, la «estrategia de la disuasión», que dominó las relaciones Este-Oeste durante cuarenta y cinco años (1945-1990), estaba basada en la asunción de que era la *posesión*, y no el *uso* del arsenal estratégico, lo que resultaba suficiente para detener el ataque⁴⁴⁸. Por tanto, no hay duda de que el poderío militar —también denominado «poderío be-

⁴⁴³ Cit. en GARNETT: «The role of military power», op. cit., p. 73; en idéntico sentido, BETTS: «La nueva amenaza de destrucción masiva», *PE* núm. 63, 1998, pp. 135-151, en concreto, p. 131. MUELLER, en particular, aventuraba que «en la nueva era que se abre con el fin de la Guerra Fría las ideas clásicas acerca de la “potencia” se encuentran, quizás, en proceso de devenir completamente anacrónicas» («Le concept de puissance et la politique internationale depuis la fin de la guerre froide», *EI* núm. 4, 1995, pp. 711-727, cita en p. 714).

⁴⁴⁴ Vid. al respecto, REMIRO BROTONS: «Civilizados, bárbaros y salvajes en el nuevo orden mundial», op. cit., pp. 17-84.

⁴⁴⁵ HOWARD: «Military Power and International Order», *IA* núm. 3, 1964, pp. 397-408, en concreto p. 405; en idéntico sentido, ARON: *Paz y guerra entre las naciones*, op. cit., p. XXXVIII.

⁴⁴⁶ GALVÁN FERNÁNDEZ: «El orden, las potencias y la regionalización de Europa después de la Segunda Guerra mundial», *RUE* núm. 1, 1999, pp. 17-31.

⁴⁴⁷ Vid. en este punto, todo en general, NADAL EGEA: *Arsenales nucleares. Tecnología decadente y control de armamentos*. El Colegio de México. México, 1991; también GALLOIS: *Geopolítica*, op. cit., pp. 365-386. Para el inicio de esta carrera THOMAS: *Paz armada. Los comienzos de la guerra fría (1945-1946)*, op. cit., pp. 451-496.

⁴⁴⁸ En la terminología de teoría de los juegos, una suerte de «juego de la gallina» frustrado (vid. BRAMS y KILGOUR: *Teoría de juegos y seguridad nacional*, op. cit., pp. 69-87 y 225-237). Sobre esta cuestión, el mariscal GRECHKO escribía en los años setenta: «El poderío combativo [de las Fuerzas Armadas soviéticas] se basa en las Tropas Coheteriles Estratégicas que con la mayor plenitud han asimilado los últimos adelantos del progreso científico y técnico.» (*Las fuerzas armadas del Estado soviético*. Ed. Progreso. Moscú, 1977, pp. 84-85). Por su parte en 1981 el Secretario de Estado americano BROWN se expresaba en los siguientes términos: «nuestra capacidad nuclear estratégica es la base sobre la que se asienta nuestra seguridad [...]. Con ella, nuestras otras fuerzas pasan a ser instrumentos importantes del poder político y militar» (cit. en CHOMSKY ET ALL.: *Superpotencias en colisión. La nueva guerra fría en los años ochenta*. Ed. Debate. Madrid, 1985 (trad. de *Superpowers in collision*. Penguin Books. Harmondsworth, 1984), p. 75). Sin embargo, ya a finales de los cincuenta WOLHSTETTER habló de la posibilidad de un ataque sorpresivo y señaló la vulnerabilidad del sistema de equilibrio del terror imperante («The Delicate Balance of Terror», op. cit.). Sobre la cuestión del «uso» de armas nucleares, BRODIE: *Guerra y política*, op. cit., pp. 362-415; HOFFMANN: *Jano y Minerva. Ensayos sobre la guerra y paz*, op. cit., pp. 303-332; todo en general KNORR: *La política de poder en la era nuclear*. Ed. Troquel. Buenos Aires, 1969 (trad. de *On the uses of the military power in the nuclear age*. Princeton University Press. Princeton, 1966); WALTZ: *Teoría de la política internacional*, op. cit., pp. 237-282. En España, GARCÍA RICO: *La cuestión del primer uso de las armas nucleares en el Derecho internacional*. Universidad de Sevilla. Sevilla, 1995 (tesis doctoral); y *El uso de las armas nucleares en el Derecho internacional*. Tecnos. Madrid, 1999; RODRÍGUEZ CARRIÓN: «Las nociones de “amenaza” y “uso” del arma nuclear», *La licitud del uso de las armas nucleares en los conflictos armados. IV Jornadas de Derecho Internacional Humanitario* (Fernández Sánchez coord.). Univ. de Huelva/Univ. de Sevilla/Cruz Roja Española/Ministerio de Defensa. Sevilla, 1997, pp. 101-118; y otros trabajos en la misma publicación. Finalmente, por la actualidad de la cuestión que plantea, SLOCOMBE: «¿Es aún necesaria la disuasión nuclear?», *Revista de la OTAN* núm. 6, 1997, pp. 23-26.

ligerante»⁴⁴⁹ — de un Estado parece ser la prueba final de su *status* en la jerarquía de los Estados⁴⁵⁰. Por otra parte, el poderío militar de un Estado es básicamente neutral. El dilema radica en que los propósitos nunca son neutrales; es la actividad interna que desea traslucirse en actividad externa. Si un Estado se propone algo y tiene el poder para hacerlo, intentará conseguirlo, de grado o por la fuerza, por amenaza o recurriendo a la violencia.

Pero no sólo el poderío militar da a un Estado su condición de potencia. Para acceder a esta condición una Nación debe contar con excelentes recursos materiales, industriales y militares, sustentados en una base económica pujante⁴⁵¹. Efectivamente, un principio fundamental de las relaciones internacionales establece que cuanto menores sean las capacidades económicas de un Estado, mayores serán sus dificultades para mantener opciones políticas propias y ejercer su independencia en el sistema internacional. A principios de este siglo AMERY advirtió que «las potencias triunfales serán aquellas que tengan la mayor base industrial. Los pueblos que tengan la fuerza industrial y la fuerza de invención y de ciencia serán capaces de derrotar a todos los demás»⁴⁵². Si a lo largo de la Historia este hecho había sido una premisa fundamental a la hora de valorar el poderío de los Estados a largo plazo, es en el siglo XX cuando la productividad industrial, junto con el desarrollo de las ciencias experimentales y la tecnología, se convierte en elemento decisivo en la configuración de la fuerza de los Estados⁴⁵³.

La mejor prueba de esta afirmación la tenemos en la Unión Soviética tras el final de la guerra civil con la puesta en marcha de los dos Planes Quinquenales (1928-1937). Los extraordinarios resultados de estos Planes transformaron a la Unión Soviética, «de una Nación agraria a una Nación industrializada», como puso de manifiesto Stalin en enero de 1934, durante la celebración del XVII Congreso del PCUS. Por muy cuestionables que resulten las cifras al-

⁴⁴⁹ Según una declaración de cinco expertos británicos en el ámbito de la organización militar formulada en 1943, el «poder beligerante» de un Estado se define como «la suma de su poderío marítimo, terrestre y aéreo empleado colectivamente y en verdadera cooperación, más su poder civil. Todos los elementos del poder beligerante, la Armada, el Ejército, la Fuerza Aérea, la Marina Mercante, la Defensa Civil, el comercio, las finanzas, la industria, la propaganda, las materias primas, los productos alimenticios, las comunicaciones, los científicos, los proyectistas e inventores y, en verdad, todos los que trabajan para la guerra están interrelacionados y dependen unos de otros así como la dirección. El poder beligerante se ejerce mediante la organización, el entrenamiento, el equilibrio, la coordinación y la dirección de todas las manifestaciones del esfuerzo nacional, para lograr los máximos resultados en la realización de un fin único», podríamos añadir la victoria, o mejor, la supervivencia de la Nación (cit. en SCHWARZENBERGER: *La política del poder*, op. cit., p. 104).

⁴⁵⁰ FOX: *Las superpotencias*, op. cit., p. 15; HOFFMANN: *Teorías contemporáneas de las relaciones internacionales*, op. cit., pp. 228-229; MORGENTHAU: *La lucha por el poder y por la paz*, op. cit., p. 163; SCHWARZENBERGER: *La política del poder*, op. cit., p. 104; SPYKMAN: *Estados Unidos frente al mundo*, op. cit., pp. 25-26 y 29; VITAL: *La supervivencia de los pequeños Estados*. Instituto de Estudios Políticos. Madrid, 1975 (trad. de *The survival of small States*. Oxford University Press. Londres, 1971), p. 17. De todas formas, el mismo MORGENTHAU advirtió de los peligros de considerar la potencia militar como factor único del poder de la Nación (*La lucha por el poder y por la paz*, op. cit., pp. 221-224); recientemente, KENNAN y ULLMAN: «Los Estados Unidos y el mundo», op. cit., pp. 58-59.

⁴⁵¹ Vid. KNORR: «The nature of national economic power», *Perspectives on World Politics* (Little y Smith eds.). Longman (2ª ed.). Londres, 1991, pp. 84-90. Sobre esta idea gira la obra de KENNEDY, *Auge y caída de las grandes potencias*: «ciertamente, el resultado de todas las grandes y prolongadas guerras entre grandes potencias que se han estudiado aquí indica repetidamente las influencias cruciales de las fuerzas económicas productivas, tanto durante la propia contienda como durante aquellos periodos de *entre* guerras, cuando los índices diferenciados de crecimiento hacen que las diversas potencias se fortalezcan o debiliten relativamente.» (op. cit., p. 833).

⁴⁵² Cit. en *ibid.*, p. 319.

⁴⁵³ Como dijo LIST, «la guerra o la mera posibilidad de guerra hace que el establecimiento de un poder fabril sea requisito indispensable para una Nación de primera categoría» (cit. en *ibid.*, p. 837). Como dato ilustrativo, las empresas privadas americanas, ayudadas por los fondos del gobierno federal, consiguieron que el PNB de los Estados Unidos aumentara más del doble en el período de 1941-1945.

canzadas, no cabe duda de que había surgido una nueva gran potencia industrial y, como acertadamente expresa NOLTE, «por esta razón estaba encaminada a erigirse en una potencia política y militar a nivel mundial». Sin este desarrollo industrial la Unión Soviética no hubiera podido acceder al rango al que aspiraba en el sistema internacional, al menos desde la época de Pedro el Grande⁴⁵⁴.

De todas formas, en los años setenta se pretendió acuñar la noción de «potencia civil»⁴⁵⁵, desarrollada especialmente en la década siguiente, cuando dentro del sistema bipolar de las relaciones internacionales se produjeron una serie de «movimientos antilíder»⁴⁵⁶, particularmente en el bloque occidental. Con este término se hacía referencia a aquellos Estados con grandes recursos materiales, industriales, financieros y sociales, pero carentes de una fuerza militar proporcionada a su tamaño. De esta manera se quería desvincular la noción de potencia —como hemos dicho anteriormente, ejercicio de influencia y autoridad en el sistema— de la capacidad militar⁴⁵⁷. Para los autores que han analizado la cuestión, la noción de «potencia civil» —o «Estado comercial», como también se ha denominado⁴⁵⁸— implica:

1) el reconocimiento de la necesidad de una cooperación amplia con otros actores del sistema internacional;

2) la concentración en los asuntos no militares, fundamentalmente los económicos, para establecer una fuerza militar de carácter residual para salvaguardar los intereses esenciales de esa seguridad⁴⁵⁹;

3) la capacidad de cooperación avanzada en las estructuras internacionales donde es posible resolver las cuestiones críticas del sistema internacional⁴⁶⁰; y

4) asumir la premisa de que la guerra no compensa los sacrificios realizados, porque los intercambios comerciales constituyen el mejor medio para aumentar la riqueza y el poderío de las Naciones.

Sin embargo, esta noción es, a nuestro juicio, una falacia por cuanto el *status* de potencia

⁴⁵⁴ *La guerra civil europea, 1917-1945*. Fondo de Cultura Económica (1ª ed., 1ª reimp.). México 1996 (trad. de *Der europäische Bürgerkrieg 1917-1945. Nationalsozialismus und Bolschewismus*. Verlag Ullstein. Francfort del Meno, 1987), p. 206; en este sentido, vid. también GRECHKO: *Las Fuerzas Armadas del Estado Soviético*, op. cit., pp. 41-53, en especial pp. 46 y 47; KENNEDY: *Auge y caída de las grandes potencias*, op. cit., pp. 510-515; MORGENTHAU: *La lucha por el poder y por la paz*, op. cit., p. 161.

⁴⁵⁵ El primero en utilizar este término fue DUCHÈNE: «Europe's Role in World Peace», *Europe Tomorrow: Sixteen Europeans Looks Ahead* (Mayne comp.). Fontana. Londres, 1972, pp. 42-47. Recientemente, CHURRUCÁ: «Una aproximación al estudio de la política exterior común desde las relaciones internacionales», *Cuadernos Europeos de Deusto* núm. 17, 1997, pp. 39-69. En contra, BULL: «Civilian power Europe: A contradiction in terms?», *The European Community: Past, Present and Future* (Tsoulakis ed.). Blackwell. Oxford, 1983, pp. 149-170.

⁴⁵⁶ BARBÉ: *Relaciones Internacionales*, op. cit., p. 243.

⁴⁵⁷ *Ibid.*, p. 145; GARNETT: «The role of military power», op. cit., p. 76. Efectivamente, «potencial militar» no es lo mismo que «fuerza militar». Una gran potencia económica puede optar por permanecer como un «enano» militar, mientras que un Estado con pocos recursos económico-productivos puede organizar una formidable potencia militar (KENNEDY: *Auge y caída de las grandes potencias*, op. cit., p. 321).

⁴⁵⁸ Término acuñado por ROSECRANCE: *La expansión del Estado comercial. Comercio y conquista en el mundo moderno*, op. cit. En cualquier caso, la tesis de que el comercio posee efectos beneficiosos en relación con las tendencias bélicas de los Estados gravita en las fuentes de la doctrina liberal del comercio internacional, especialmente en SMITH y RICARDO.

⁴⁵⁹ Como afirma ROSECRANCE, «los Estados que se apuntan a la estrategia comercial, también tienen que cubrir su flanco defensivo, pero en lugar de actuar aisladamente, recurren al mismo modelo de cooperación, estableciendo alianzas para prevenir una posible agresión de las naciones político-militares» (*ibid.*, p. 39).

⁴⁶⁰ Vid. al respecto MAULL: «Germany and Japan: the new civilian powers», *FA* núm. 5, 1990, pp. 91-106. Para este autor Alemania y Japón se han convertido en los prototipos de un «promisorio» nuevo orden internacional; es más, declara fenecido el concepto/*rôle* internacional de superpotencia (sic) (*ibid.*, p. 92). Suponemos que ahora utilizará el término «potencia hegemónica» o, mejor, «potencia global».

lo obtiene un Estado cuando escala por encima de sus iguales en todos —o en casi todos— los indicadores económicos, industriales e, indudablemente, militares⁴⁶¹, pues incluso aquellos Estados que podrían ser calificados como potencias civiles tienen unas Fuerzas Armadas y unos recursos militares muy superiores a los de sus vecinos⁴⁶². En la actualidad podemos comprobar como la Federación Rusa goza del *status* de gran potencia sobre todo gracias al inmenso arsenal nuclear heredado de la Guerra Fría —según los servicios de inteligencia franceses y americanos, Rusia dispondría aún de 6.640 cabezas nucleares estratégicas y 20.000 tácticas—. Su influencia internacional sería, sin lugar a dudas, muy inferior si careciese de fuerzas nucleares estratégicas y de su aparato militar-industrial⁴⁶³. Por tanto, como ha expresado KENNEDY⁴⁶⁴:

«[...] el triunfo de cualquier gran potencia [...], o el colapso de otra ha sido la consecuencia de prolongadas luchas de sus fuerzas armadas, pero también la utilización más o menos eficiente de los recursos económicos productivos del Estado en tiempos de guerra y, más en segundo término, la

⁴⁶¹ HOFFMANN: *Jano y Minerva. Ensayos sobre la guerra y paz*, op. cit., p. 305. Como afirma JANUZZI, «es ilusorio creer que puede haber una política exterior efectiva sin una dimensión de seguridad, o para ser más claro, sin un instrumento militar» («The European Union's Common Foreign Policy and its contribution to global security» *NATO Review* núm. 6, 1994, p. 15); en este sentido BARBÉ: *La seguridad en la nueva Europa*. Los Libros de la Catarata. Madrid, 1995, pp. 96-197. Para LAYNE y SCHWARZ, la comunidad de la política exterior de los Estados Unidos ha dado la vuelta a este esquema. Así, la estrategia americana del orden mundial de final de siglo «está basada en la creencia de que EE.UU. debe mantener lo que es esencialmente un protectorado militar en regiones de gran importancia económica, para garantizar que las relaciones financieras y comerciales para EE.UU. no se vean afectadas por disturbios políticos. [...] Los expertos en política exterior consideran que el poder militar de EE.UU. debe imponer la armonía para que pueda producirse el libre comercio.» («Sin enemigos: la nueva hegemonía norteamericana», *PE* núm. 37, 1994, pp. 89-90).

⁴⁶² Hablamos en concreto de Alemania y Japón, considerados ambos potencias regionales y dotados de unas Fuerzas Armadas y unas capacidades de movilización en caso de conflicto muy superiores a las de los Estados de su entorno; BRZEZINSKI llega a calificarlos de «cuasipoderes globales» (*El gran tablero mundial*, op. cit., pp. 179-180). Vid. al respecto los datos estadísticos en *The Military Balance 1999-2000*, op. cit. Sobre Japón, vid. el interesante artículo de HAMADA: «La Constitución pacifista del Japón de posguerra ¿dividendos económicos o cargas políticas?», *Desarme* núm. 3, 1996, pp. 42-57; KATZENSTEIN y OKAWARA: «Japan's national security, structures, norms and policies», *IS* núm. 4, 1993, pp. 84-118; SAMUELS: «Rich nations, strong Army», *National security and the technological transformation of Japan*. Cornell University Press. Ithaca/Londres, 1994. Con respecto al papel de China como «presunta» potencia militar mundial, vid. BRZEZINSKI: «Una estrategia para Eurasia», *PE* núm. 60, 1997, pp. 157-173, en especial pp. 168-172; CONABLE y LAMPTON: «China: the coming power», *FA* núm. 5, 1992, pp. 133-149; KRISTOF: «The rise of China», *FA* núm. 5, 1993, pp. 59-74.

⁴⁶³ En este sentido, KISSINGER: *Diplomacia*, op. cit., p. 836. Vid datos al respecto en *The Military Balance 1999-2000*, op. cit.; también, NORRIS y ARKIN: «Global Nuclear Stockpiles, 1945-1997», *The Bulletin of Atomic Scientists*, nov./dic. 1997, p. 67. Como expresa BETTS, «ahora las cosas han cambiado. Ya no hay Pacto de Varsovia, Rusia tiene una capacidad militar menor que la que tenía la Unión Soviética y sus fuerzas convencionales están sumidas en el caos [...] Es Moscú ahora [paradójicamente] quien tiene que basarse más en la capacidad nuclear.» («La nueva amenaza de destrucción masiva», op. cit., p. 142). De todas formas, los investigadores del SIPRI, MÜLLER, FISCHER y KÖTTER, han afirmado, recientemente, que las armas nucleares se han desplazado, en la posguerra fría, «a la periferia del poder mundial» (*Nuclear Non-Proliferation and Global Order*. Oxford, 1994, en concreto p. 174). Incluso, respecto de la Unión Europea, ASPIZÚA TURRIÓN ha analizado la inclusión de la disuasión nuclear en el ámbito de la política exterior común como elemento de poder («Europa ¿potencia nuclear?», *La Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) para Europa en el marco del Tratado de No Proliferación de Armas nucleares (TNP)*. Cuadernos de Estrategia del CESEDEN 85. Ministerio de Defensa. Madrid, 1998, pp. 35-55). Sobre el papel de la Federación Rusa en el sistema de seguridad emergente, ya expresamos nuestras consideraciones en otro lugar: «Hacia un nuevo sistema de seguridad global», op. cit., pp. 226-227; «Un nuevo esquema de seguridad global en el umbral del siglo XXI», op. cit., pp. 61-66; «La evolución estratégica de la Rusia postsoviética: de la asociación equilibrada a la alianza alternativa», *Derecho y Opinión* núm. 7, 2000, pp. 219-231. Sobre la reforma de las Fuerzas Armadas de la Federación de Rusia tras el final de la Guerra Fría, vid. SERGEYEV: «Socios, no adversarios», *Revista de la OTAN* núm. 1, 1998, pp. 15-18.

⁴⁶⁴ KENNEDY: *Auge y caída de las grandes potencias*, op. cit., pp. 9-10.

consecuencia de la forma en que la economía de ese Estado había estado mejorando o empeorando en relación con las de otras naciones líderes durante las décadas que precedieron al conflicto armado.»

Así pues, continúa este autor, «hay una relación causal detectable entre los cambios que se han producido en el tiempo en los equilibrios económicos y productivos generales y la posición ocupada por las potencias individuales en el sistema. [...] De la misma manera [...] a largo plazo hay una conexión muy evidente entre el ascenso y caída económicos de una gran potencia y su crecimiento y declive como poder militar importante, o imperio mundial»⁴⁶⁵. En definitiva, en el momento actual de desarrollo del sistema internacional una modificación en el rango del nivel de desarrollo económico general, hacia arriba o hacia abajo en la escala, irá acompañado por su correspondiente cambio en la jerarquía de poder en la sociedad internacional.

1.1.2. La voluntad política subyacente para ejercer como potencia

Más arriba expresamos que son las potencias quienes efectivamente disponen del poder estructural para dictar las reglas del sistema internacional. Pero si el poder es un requisito fundamental, el elemento esencial que le otorga a un Estado la condición de potencia es la voluntad de usar dicho poder⁴⁶⁶, para nosotros el elemento subjetivo. Como ha dicho HOLBRAAD, «si el poder de una nación se define como su capacidad de imponer su voluntad sobre otros Estados, y de resistirse a los intentos de otros Estados por imponerse sobre ella, la fuerza de una nación puede definirse como los medios con los cuales ejerce su poder»⁴⁶⁷, y el elemento indispensable para ser una potencia, «el elemento operativo, es la voluntad y la capacidad para usar el poder imponiendo un cierto orden en la escena internacional»⁴⁶⁸; y además, estar dispuesto a hacer frente a su costo⁴⁶⁹. Se trata, sin duda, del más evasivo de los factores que conforman el poder nacional, pero sin su concurso ningún gobierno, democrático o autoritario, puede lograr de forma efectiva sus metas políticas. Por tanto, para que un Estado escale al *status* de potencia resulta decisivo, a nuestro juicio, que sus elites dirigentes y población crean que su sociedad es un modelo para las demás⁴⁷⁰.

Ya TUCÍDIDES destacó la importancia de este factor en su *Oración Fúnebre de Pericles*,

⁴⁶⁵ *Ibíd.*, p. 20; REMIRO BROTONS: «Civilizados, bárbaros y salvajes en el nuevo orden internacional», *op. cit.*, p. 70.

⁴⁶⁶ MERLE: *Sociología de las relaciones internacionales*, *op. cit.*, p. 351.

⁴⁶⁷ HOLBRAAD: *Las potencias medias en la política internacional*, *op. cit.*, p. 95; en el mismo sentido, DEUTSCH: *Análisis de las relaciones internacionales*, *op. cit.*, p. 41-42; VITAL: *La desigualdad de los Estados*, *op. cit.*, p. 137.

⁴⁶⁸ NYE ironiza que «es difícil ser una gran potencia de barato» («Redefining National Interest», *op. cit.*, p. 27). En particular, PFAFF hacía referencia a la imposibilidad de los Estados Unidos para hacer frente, ellos solos, al coste del despliegue de una fuerza militar destinada a expulsar a Irak de Kuwait («The Might and Sense of a Superpower», *The International Herald Tribune*, 14 diciembre 1990); y HUNTINGTON señala la capacidad de recaudar tributos como un símbolo del poder de atracción de la potencia hegemónica («Intereses exteriores y unidad nacional», *op. cit.*, pp. 191-192). Sobre el «reparto de cargas» entre la potencia hegemónica y sus adláteres, vid. el breve pero contundente artículo de SLOAN: «¿Puede enturbiar las relaciones transatlánticas el proceso de ampliación?», *Revista de la OTAN* núm. 5, 1997, pp. 12-16; también las sugerentes afirmaciones de HOFFMANN: *Jano y Minerva. Ensayos sobre la guerra y paz*, *op. cit.*, p. 306.

⁴⁶⁹ SCHWARZENBERGER: *La política del poder*, *op. cit.*, p. 105.

⁴⁷⁰ KENNEDY habla también de la cohesión nacional, el patriotismo y el control ejercido por el Estado sobre sus habitantes, pero estos elementos se engloban en lo que hemos denominado «la creencia de una sociedad de que es un modelo para las demás» (*Auge y caída de las grandes potencias*, *op. cit.*, p. 320); también BRZEZINSKI: *El gran tablero mundial*, *op. cit.*, pp. 19-38.

pronunciada en el entierro de los atenienses muertos en la primera guerra del Peloponeso: «tenemos un régimen político que no emula las leyes de otros pueblos, y más que imitadores de los demás, somos un modelo a seguir [...] Resumiendo, afirmo que nuestra ciudad es, en su conjunto, ejemplo para Grecia»⁴⁷¹. En este siglo, esta idea fue puesta magistralmente de manifiesto por KENNAN refiriéndose a su propio país, en el momento en que los Estados Unidos tuvieron que afrontar las responsabilidades como gran potencia tras el final de la Segunda Guerra Mundial (1947)⁴⁷²:

«[...] en realidad las posibilidades de la política estadounidense no se limitan de ningún modo a mantener una posición y esperar que todo salga bien. [...] Se trata de la capacidad de los Estados Unidos para proyectar en los pueblos del mundo la imagen de un país que sabe lo que quiere, que se enfrenta victoriosamente a sus problemas internos y a las responsabilidades de una potencia mundial, y que tiene una vitalidad espiritual capaz de estar a la altura de las más importantes corrientes ideológicas de nuestro tiempo.»

La etapa de la Guerra Fría ha reafirmado en la comunidad de la política exterior esta convicción del Embajador americano. En la *National Security Strategy of the United States* de 1991, el presidente Bush afirmaba: «Tenemos al alcance de nuestra mano una extraordinaria posibilidad que pocas generaciones han disfrutado: edificar un nuevo sistema internacional conforme con nuestros propios valores e ideales»; y el presidente Clinton en la *National Security Strategy* de 1993 que «Ninguna otra Nación tiene la misma capacidad de credibilidad moral, cultural, política, económica y militar. Ninguna otra ha alcanzado semejante confianza, respeto y fidelidad. Ninguna otra tiene el mismo potencial y la responsabilidad para ejercer el liderazgo mundial»⁴⁷³. Estas consideraciones son extrapolables a cualquier Estado que aspire a ejercer algún grado de poderío internacional⁴⁷⁴. También en España, ALDECOA ha puesto de manifiesto esta idea cuando destaca, como uno de los elementos fundamentales en el análisis del concepto de potencia, «la voluntad política de desempeñar un papel activo en la sociedad internacional»⁴⁷⁵.

Por el contrario, el agotamiento no sólo material sino particularmente moral y psicológico de las elites dirigentes del Estado acarrea el descenso en la jerarquía internacional de las grandes potencias, abocando al Estado, en un proceso más o menos rápido, a la condición de potencia de segundo orden y, finalmente, a sujeto carente de capacidad de influencia en el

⁴⁷¹ *Historia de la guerra del Peloponeso*. Ed. Gredos. Madrid, 1990, pp. 450 y 455. SUN TZE en *El arte de la guerra* expresó la misma idea: «lo que más contribuye a la fortaleza de un país es tener sus propias ideas, su propia visión del mundo; y después encontrar alianzas que le den estabilidad y apoyo moral para sostener sus esfuerzos».

⁴⁷² KENNAN: «The Sources of Soviet Conduct», *FA* núm. 4, 1947, pp. 566-582. Este artículo supuso, ante todo, una reacción contra la concepción idealista de la política exterior de los Estados Unidos mantenida con ciertas oscilaciones hasta el final de la Segunda Guerra Mundial. En este sentido, vid. reciente LAYNE y SCHWARZ: «Sin enemigos: la nueva hegemonía norteamericana», op. cit., pp. 83-99.

⁴⁷³ Op. cit., 1991, p. v, y 1993, p. 21. Como no podía ser de otra manera, el último documento de seguridad nacional del presidente Clinton se emplea en idénticos términos (vid. las conclusiones de *A National Security Strategy for a New Century*, op. cit.). Para hacer nuestras las palabras de WALTZ, nunca los líderes de una Nación han expresado ambiciones más avasallantes, pero también es cierto que jamás en la historia moderna una gran potencia ha dispuesto de tan amplia superioridad económica y tecnológica con respecto a otro gran poder de la competencia (*Teoría de la política internacional*, op. cit., p. 293).

⁴⁷⁴ En este sentido, expresa KISSINGER que «como los norteamericanos, también los rusos consideraban que su sociedad era excepcional» y, por tanto, exportable al resto de Naciones del planeta (*Diplomacia*, op. cit., p. 144). Con carácter general, DEUTSCH: *Análisis de las relaciones internacionales*, op. cit., pp. 132-133; MORGENTHAU: *La lucha por el poder y por la paz*, op. cit., pp. 182-190; SPYKMAN: *Estados Unidos frente al mundo*, op. cit., p. 26.

⁴⁷⁵ ALDECOA: «La construcción de la política exterior española», *Política y Sociedad* núm. 2, 1989, p. 68.

sistema internacional tal como entendemos ésta hasta ahora. Con la lección aprendida, el presidente Clinton consideraba en la *National Security Strategy* de 1993 que, para que los Estados Unidos continúen en el siglo que viene ejerciendo el liderazgo indiscutible en el sistema internacional, será menester «renovar nuestra vitalidad interior —en productividad económica, tecnología, educación y energía— como un prerrequisito absoluto de nuestro futuro»⁴⁷⁶.

Para concluir, podemos decir que el poder de un Estado en modo alguno reside exclusivamente en el volumen de sus Fuerzas Armadas, sino también en sus recursos económicos, financieros y tecnológicos; en la destreza, la previsión y la resolución con que se dirige su política exterior, y en la eficacia de su organización política y social. Consiste sobre todo en la propia Nación, en el pueblo; en su habilidad, su energía, su ambición, su disciplina, su iniciativa; sus creencias, mitos e ilusiones. Y consiste, además, en la manera en que todos estos factores se combinan entre sí⁴⁷⁷.

1.1.3. Intentos de clasificación jerárquica

Como se ha puesto de manifiesto, el tema tratado es de una indudable complejidad. Por este motivo, todos los autores han tendido a adjetivar el fenómeno de las potencias⁴⁷⁸, circunstancia que implica, evidentemente, una estimación comparativa del poder del Estado basada en un inventario de los elementos analizados más arriba. Se habla entonces de «potencias hegemónicas»⁴⁷⁹, «superpotencias», «grandes potencias», «potencias medias», «potencias regionales» y, contradictoriamente, «pequeñas potencias»⁴⁸⁰.

Aunque politólogos e internacionalistas han desarrollado diversos métodos para medir el peso de los Estados en la sociedad internacional y han procedido a clasificarlos en un orden jerárquico, el Derecho internacional no reconoce estas divisiones. Es cierto, también, que la valoración del poderío estatal no se puede confiar a un solo factor del poder. Como dicen los estructuralistas, por un elemento de la estructura no se puede definir lo que es aquella⁴⁸¹. Por tanto, para precisar el concepto de potencia debemos tener en cuenta factores geográficos y demográficos, militares y económicos y, finalmente, los políticos y de recursos humanos.

⁴⁷⁶ Op. cit., p. ii. Sobre el liderazgo de los Estados Unidos en esta etapa, vid. ALBRIGHT: «The testing of American foreign policy», *FA* núm. 3, 1998, pp. 50-64; BRZEZINSKI: *El gran tablero mundial. La supremacía estadounidense y sus imperativos geoestratégicos*, op. cit.; HOFFMANN: «A new world and its troubles», *FA* núm. 69, 1990, pp. 115-122; HUNTINGTON: «Why international primacy matters», op. cit.; «Intereses exteriores y unidad nacional», op. cit.; «La superpotencia solitaria», *PE* núm. 71, 1999, pp. 55-66; HUTCHINGS: *American Diplomacy and the End of the Cold War*. The Woodrow Wilson Center Press. Washington, 1998; KISSINGER: *Diplomacia*, op. cit., pp. 865-899; KRAUTHAMMER: «The unipolar moment», *FA* núm. 70, 1991, pp. 23-33; NYE: «What a new world order?», *FA* núm. 71, 1992, pp. 83-96; «Redefining National Interest», op. cit.; PALOMARES LERMA, G.: *Política y Gobierno en los Estados Unidos (1945-1999). Historia y doctrina de un espíritu político*, op. cit., pp. 149-213; ZUCKERMAN: «A second American Century», *FA* núm. 3, 1998, pp. 18-31. Una crítica autorizada a estos planteamientos, en KENNAN y ULLMAN: «Los Estados Unidos y el mundo», op. cit.; en España, ejemplarmente, REMIRO BROTONS: «Universalismo, multilateralismo, regionalismo y unilateralismo en el nuevo orden internacional», *REDI* núm. 1, 1999, pp. 11-57.

⁴⁷⁷ BARNETT: *The Collapse of British Power*. Londres, 1972, p. XI.

⁴⁷⁸ BARBÉ: *Relaciones Internacionales*, op. cit., p. 147.

⁴⁷⁹ BRZEZINSKI emplea el término «potencia global» para referirse al masivo poder imperial de que hacen gala los Estados Unidos en el sistema internacional global de finales del siglo XX (todo en general, *El gran tablero mundial*, op. cit.).

⁴⁸⁰ Para VITAL aquellos Estados «que carecen de recursos y capacidad para representar un papel internacional independiente, son verdaderas pequeñas potencias, y las que no lo hacen no son pseudo pequeñas potencias» El autor reconoce que se trata de «una definición francamente subjetiva, si no arbitraria. Pero es la que está apoyada por el sentido común [sic].» (*La desigualdad de los Estados*, op. cit., pp. 24-25).

⁴⁸¹ Singularmente, WALTZ: *Teoría de la política internacional*, op. cit., pp. 193-194.

Los primeros pueden ser cuantificables y, por tanto, son considerados más o menos objetivos. Por el contrario, las variables de la estructura del poder político interno y la cohesión del grupo humano, que forma el elemento subjetivo del Estado, son intangibles y su valoración adolece, inevitablemente, de un alto grado de subjetividad y arbitrariedad lo que dificulta el mejor de los análisis⁴⁸². Del mismo modo, algunos factores son relativamente estables, y empleamos el término «relativamente» por cuanto nos encontramos ante un fenómeno que debe ser fijado en el tiempo para poder ser analizado con garantías de éxito. Otros factores se encuentran sujetos a variaciones en plazos más cortos⁴⁸³.

La valoración y cuantificación de los factores geográficos y de recursos naturales no plantea, en principio, demasiados problemas debido a su estabilidad en el tiempo. Sólo profundos cambios tecnológicos inciden en su estabilidad como atributos permanentes del poderío del Estado⁴⁸⁴. Para los factores económicos y de recursos materiales, el indicador más fiable y recurrentemente utilizado es el del Producto Nacional Bruto —en adelante PNB—⁴⁸⁵. Esta cantidad refleja la mayor parte de los factores materiales que componen el poder de un Estado —en esencia es una medida de fuerza económica— y, aunque en la actualidad el índice del PNB tiende a ser complementado por el Índice de Desarrollo Humano —en adelante IDH—, su fiabilidad lo mantiene como criterio de clasificación prioritario⁴⁸⁶. Otras ventajas adicionales son que se trata de una cantidad cuidadosamente calculada —en la mayoría de los casos es así— y de la que se dispone con gran facilidad⁴⁸⁷. Con todo, el PNB no refleja adecuadamente todos los puntos fuertes y débiles del poder de un Estado. De tal manera que, a corto plazo, el volumen de las Fuerzas Armadas, el gasto militar y la cantidad de armamentos indican el poder militar real del momento⁴⁸⁸. A largo plazo, el tamaño de la población puede ser un indica-

⁴⁸² NYE destaca esta cuestión para precisar aquellos factores intangibles: la cultura universalista, la cohesión nacional y el conocimiento y capacidad de control de las instituciones internacionales por parte de la potencia (*Bound to lead. The changing nature of American Power*, op. cit.).

⁴⁸³ Vid. al respecto DEUTSCH: *Análisis de las relaciones internacionales*, op. cit., pp. 62-64; MORGENTHAU: *La lucha por el poder y por la paz*, op. cit., pp. 210-216.

⁴⁸⁴ Para SPYKMAN «la geografía es el factor fundamental para la política exterior de los Estados porque es el más permanente» (*Estados Unidos frente al mundo*, op. cit., p. 47); en idéntico sentido ARON: *Paz y guerra entre las naciones*, op. cit., pp. 231-264; MORGENTHAU: *La lucha por el poder y la paz*, op. cit., p. 151. Sin embargo, BOWMAN expresó que «a menudo se dice que la geografía [la base física del Estado] no cambia. Pero la verdad es que la geografía cambia al ritmo de las ideas y [sobre todo] de la tecnología; lo que quiere decir que el significado de las condiciones geográficas cambia.» («The geographical situation of the United States in relation to World Politics», *GJ* núm. 112, 1948, pp. 129-142, en concreto p. 130).

⁴⁸⁵ En este sentido, por ejemplo, BARBÉ: *Relaciones Internacionales*, op. cit., p. 135; DEUTSCH: *Análisis de las relaciones internacionales*, op. cit., p. 45; WALTZ: *Teoría de la política internacional*, op. cit., p. 252. La vigencia del PNB como indicativo del poderío de los Estados se demuestra con su inclusión en la reciente reforma del Tratado de la Unión Europea, por el Tratado de Ámsterdam de 7 de octubre de 1997, que estableció el reparto de los gastos derivados de la implementación de la PESC. De este modo, cuando éstos no sean de cargo al Presupuesto de las Comunidades Europeas, «correrán a cargo de los Estados miembros con arreglo a una clave de reparto basada en el producto nacional bruto, a menos que el Consejo decida otra cosa por unanimidad» (art. 28.3, párrafo 2º).

⁴⁸⁶ El IDH apareció en 1990 a raíz de una iniciativa del PNUD y el gobierno sueco. La tarea encargada al economista pakistaní Mahbud ul-Haq consistía en crear un nuevo índice para juzgar, país por país, lo que el crecimiento económico hace en favor de los pueblos centrándose en tres indicadores principales: esperanza de vida, alfabetización y renta real —calculada por el poder adquisitivo— (vid. al respecto, CLEVELAND: *Nacimiento de un nuevo mundo*. El País-Aguilar. Madrid, 1994 (trad. de *Birth a new World*. Jossey-Bass Inc., 1993), pp. 222-225).

⁴⁸⁷ El Banco Mundial clasifica a los Estados en tres grupos en función de su PNB per capita: de ingreso bajo, de ingreso medio, subdividido en Estados de ingreso medio-bajo, e ingreso medio-alto, y de ingreso alto.

⁴⁸⁸ BARBÉ precisa que un indicador relevante a la hora de abordar el grado de militarización de un Estado es la relación entre el presupuesto militar y el PNB, «con ese criterio a lo largo de la última década, los países más militarizados del mundo se sitúan en la zona de la Oriente Medio [y el Sudeste asiático].» («La teoría de las

dor más fiable, al complementarlo con el volumen del PNB⁴⁸⁹. Resulta claro, por tanto, que no existe un único indicador fijo y exclusivo por el que se pueda determinar de forma matemática qué Estados se sitúan en el *status* de potencia ni el lugar que ocupan en la jerarquía⁴⁹⁰. Al final la evaluación del poder continúa siendo relativa y dependerá siempre de un juicio puramente subjetivo. De esta forma, como afirma BARNETT, «el poder nacional tiene que ser considerado no únicamente en sí mismo, en su extensión absoluta, sino relativa a las obligaciones exteriores imperiales del Estado; tiene que ser considerado en relación con el poder de otros Estados»⁴⁹¹. Por este motivo resulta obvio que los diversos Estados no pueden ser, de forma simultánea, más poderosos: lo que gana uno necesariamente lo pierde otro⁴⁹². En consecuencia, la expansión del nivel de poder de los Estados, especialmente a partir de 1945, ha hecho que toda política exterior sea mucho más costosa. Son los costes transaccionales de los que hablan KEOHANE y NYE para la interdependencia.

Si para establecer el orden jerárquico de los Estados el primer paso consiste en clasificarlos conforme a un indicador —el que sea científicamente aceptable—, el siguiente es trazar líneas divisorias en la jerarquía de poder.

La línea superior es clara y en pocas ocasiones plantea discusión⁴⁹³, pues se encuentra formada por las grandes potencias del sistema, llámense como se llamen, que no dudan en hacer sentir a los demás actores de la sociedad internacional su «presencia». Su posición, reconocida hoy en día por el Derecho internacional⁴⁹⁴ y respetada por la práctica diplomática,

relaciones internacionales en la posguerra fría», op. cit., p. 147).

⁴⁸⁹ HOLBRAAD: *Las potencias medias en la política internacional*, op. cit., pp. 97-99. Para MORGENTHAU, «ningún país puede llegar a ser una potencia de primer orden si no se cuenta entre las más pobladas del mundo» (*La lucha por el poder y por la paz*, op. cit., pp. 168-170). En cualquier caso, es preciso hacer notar que el volumen de la población determina ciertos límites a la acción exterior de los Estados y fija el potencial económico de los mismos. En este sentido, vid. REYNOLDS: *Introducción al estudio de las relaciones internacionales*, op. cit., pp. 82-90.

⁴⁹⁰ WOOD realizó una clasificación de las potencias medias basada exclusivamente en el PNB (en «Towards North-South Middle power coalition», *Middle power internationalism: The North-South dimension* (Pratt ed.). McGill-Queen University Press. Montreal, 1990). Así, estableció como potencias medias a treinta Estados que se encontraban inmediatamente después de las grandes potencias —el autor determinó seis de éstas—. Como puso de manifiesto PALOU, incluyó en la lista a Estados, especialmente europeos, que ningún otro autor consideraba como potencias medias, pero dejó de lado, por ejemplo, a Egipto («El concepto de potencia media: España y México», *Afers* núm. 26, 1993, pp. 7-35, en concreto pp. 17-18). Evidentemente prescindir de otros indicadores, que deben ser tenidos en cuenta conjuntamente a efectos de determinar la jerarquía de las potencias, lleva a resultados poco satisfactorios.

⁴⁹¹ *The Collapse of British Power*, op. cit., p. XI; también MORGENTHAU: *La lucha por el poder y por la paz*, op. cit., pp. 204-223; REYNOLDS: *Introducción al estudio de las relaciones internacionales*, op. cit., pp. 125-131; SCHWARZENBERGER: *La política del poder*, op. cit., p. 105; SPYKMAN: *Estados Unidos frente al mundo*, op. cit., p. 29.

⁴⁹² En este sentido, FOX: *Las superpotencias*, op. cit., pp. 22-24; y todo en general KENNEDY: *Auge y caída de las grandes potencias*, op. cit.

⁴⁹³ Así, WALTZ: *Teoría de la política internacional*, op. cit., p. 194 y 199.

⁴⁹⁴ En contra, opinaba OPPENHEIM que «ningún Estado tiene carácter de gran Potencia en virtud del Derecho. Son solamente la extensión, la fuerza y la influencia económica las que hacen de un Estado una gran Potencia». Sin embargo, el mismo autor ponía de manifiesto que tanto el Pacto de la SdN como la Carta de la ONU confirmaron jurídicamente el *status* que *de facto* gozaban las grandes potencias del momento: «[...] aparte del Pacto de la Sociedad de las Naciones, la hegemonía de las grandes Potencias era, antes de la Carta de las Naciones Unidas, de carácter político pero no jurídico.» (*Tratado de Derecho Internacional Público*, op. cit., vol. I-1º, pp. 293-294). También, ARON: *Paz y guerra entre las naciones*, op. cit., p. 92; RUSSETT y STARR: *World Politics. The Menu for Choice*, op. cit., pp. 60-64. En España, CALDUCH CERVERA se refiere al «Directorio de las Grandes Potencias aliadas, consagrado en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas» («La contribución de la CSCE a la seguridad colectiva europea», op. cit., p. 125); PASTOR RIDRUEJO dice que «por lo que respecta a la composición del Consejo [de Seguridad] encontramos en la Carta una consagración formal de la desigualdad

se caracteriza por una sólida conciencia de clase y, a pesar del enfrentamiento a que se suelen ver abocadas, la comunidad de intereses que mantienen⁴⁹⁵. El número de estas potencias en la sociedad internacional ha sido y es, obviamente, muy limitado.

Por contra, las potencias medias —*locally predominant powers*, en la terminología anglosajona— no gozan del reconocimiento jurídico o convencional que poseen las grandes potencias y, por tanto, trazar la línea inferior de separación entre éstas y el resto de los Estados no creemos que sea fácil. La solución pasa inevitablemente por examinar a las potencias medias regionalmente o, en otros términos, en subsistemas regionales⁴⁹⁶. Fuera de este marco hablamos simplemente de Estados en sentido amplio, Estados menores o, incluso, «microestados»; actores que no por ser pequeños son desdeñables en la estructura del sistema internacional⁴⁹⁷.

Las potencias medias, y los pequeños Estados, chocan continuamente con una doble dificultad. En seguridad y defensa, sus posibilidades son limitadas, en particular si se las compara con las grandes potencias. Para velar por su seguridad pueden optar entre dos políticas: el apoyo de una gran potencia o entrar en una coalición de Estados que, para ser efectiva, deberá incluir a algunas de ellas; o aceptar los sacrificios económicos y sociales de una estrategia eminentemente defensiva, como puede ser mantener una política de neutralidad. En cuanto al desarrollo económico y social, es evidente que carecen de recursos ilimitados o a lo menos extensos, como en el caso de las grandes potencias, y deben, por tanto, recurrir en mayor medida a los intercambios exteriores, relaciones que aumentarán proporcionalmente al nivel de

real entre Estados» (*Curso de Derecho Internacional Público y Organizaciones Internacionales*, op. cit., p. 750); y REMIRO BROTONS que «cinco Estados, los miembros permanentes del Consejo de Seguridad, están por encima de las leyes internacionales, con un estatuto privilegiado que los hace dueños de la llave del poder constituyente, como también lo son de toda letalidad nuclear oficialmente reconocida y del 80 por 100 del comercio de armas convencionales. Sin embargo, ni siquiera así la Organización es concebida por ellos como la clave de bóveda del sistema internacional de paz y seguridad, sino sólo como uno de los instrumentos complementarios de su política.» («Civilizados, bárbaros y salvajes en el nuevo orden internacional», op. cit., p. 79).

⁴⁹⁵ Vid. al respecto las interesantes líneas de FOX: *Las superpotencias*, op. cit., pp. 189-208; SCHWARZENBERGER: *La política del poder*, op. cit., pp. 99-108; TRUYOL Y SERRA: *La sociedad internacional*, op. cit., pp. 119-125. En esta cuestión, HAMBRO, presidente del Parlamento noruego, expresaba en 1944: «toda pequeña nación tiene que abandonar la idea tan acariciada de que su influencia en los asuntos internacionales debe ser tan grande como la de cualquier otra nación [...] En cualquier organización universal, independientemente de su nombre, pocos son los grandes países que llevan sobre los hombros la responsabilidad de hacer cumplir las decisiones de la autoridad mundial, y es a estos países a los que debe otorgarse, constitucionalmente, el poder formal correspondiente a su responsabilidad real.» (cit. en FOX: *Las superpotencias*, op. cit., pp. 192-193).

⁴⁹⁶ Vid. la problemática de esta cuestión *in extenso* en HOLBRAAD: *Las potencias medias en la política internacional*, op. cit., pp. 99-113; y todo en general VITAL: *La desigualdad de los Estados*, op. cit.

⁴⁹⁷ No obstante, de forma paradójica, con todo el potencial de destrucción acumulado por las dos superpotencias durante la Guerra Fría, los Estados más pequeños han podido continuar con sus disputas y guerras regionales con relativa impunidad, debido a que cuanto por su propia naturaleza no sería políticamente factible la amenaza de uso o el uso de los arsenales de destrucción masiva contra estos Estados recalcitrantes. Como advierte WALTZ, «el débil puede gozar de considerable libertad de acción si sus capacidades están tan por debajo de las del fuerte que éste último no se molesta por sus acciones ni se preocupa demasiado por los asuntos marginales de sus capacidades» (*Teoría de la política internacional*, op. cit., p. 166). HARDEN ha puesto de manifiesto que las grandes potencias subestiman los problemas que suscitan los microestados y esta situación puede ser origen, y de hecho lo es, de «macro-desórdenes» en la organización internacional —especialmente en las Naciones Unidas— y en los subsistemas regionales (*Small is Dangerous. Micro States in a Macro World*. Frances Pinter, Londres, 1983, p. 4; AUBER: «Estados pequeños y medianos en el mundo de las superpotencias», op. cit., pp. 1-4, y todo en general ROTHSTEIN: *Alliances and Small Powers*. Nueva York, 1968). Además, VITAL llega a hablar de «micropotencias», lo cual no deja de ser un contrasentido y cita como ejemplo a Samoa Occidental (sic) (*La desigualdad de los Estados*, op. cit., pp. 26-27). Finalmente, para el Derecho internacional los Estados «exiguos» constituyen otra categoría con problemas propios, distintos y característicos, pero fuera de nuestro objeto de estudio.

prosperidad de la Nación. De este modo, existe una relación directa entre las capacidades económicas generales y el problema de cuál es el porcentaje de los recursos totales que pueden dedicarse a los fines de la política exterior y a la defensa nacional en particular, sin incurrir en un perjuicio para el desarrollo económico general del Estado⁴⁹⁸. En particular, las potencias en decadencia relativa responden instintivamente gastando más en seguridad, desvían recursos importantes para su desarrollo económico y, en definitiva, agravan su dilema de seguridad a largo plazo⁴⁹⁹.

1.2. La noción de potencia media: el concepto y el margen de actuación

Para nuestro objeto de estudio nos centraremos en el fenómeno de las «potencias medias» por ser ésta, como a continuación expondremos, la condición en la que históricamente se ha insertado España en el sistema europeo de Estados primero, y en el sistema internacional mundial, posteriormente. 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 desde el final de la Segunda Guerra Mundial⁵⁰⁰, 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 internacionales⁵⁰¹.

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 sectorial⁵⁰², y a los que se les supone una cierta capacidad de influencia, además de algún prestigio internacional⁵⁰³. Así, la mayoría de los autores opinan que en la actuación internacional de estos Estados, la voluntad política prima sobre los recursos disponibles y movilizables. Evidentemente, no queremos decir que carezcan de ellos, sino que puede existir —y de hecho existe— una desproporción real entre los recursos y la capacidad de influencia de una determinada potencia media 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

⁴⁹⁸ VITAL: *La desigualdad de los Estados*, op. cit., p. 102. Como el mismo autor afirma «el problema está en que el gasto de defensa elevado reduce el índice de crecimiento económico y así, por extensión, limita el valor absoluto de una determinada fracción del PNB en cualquier momento futuro. Las necesidades políticas del Estado y la estimación de la política del oponente potencial, deben acordar decidir dónde trazar la línea.» (ibíd., p. 130). En esta cuestión, vid. todo en general GILPIN: *War and Change in World Politics*, op. cit.; KENNEDY: *Auge y caída de las grandes potencias*, op. cit.

⁴⁹⁹ KENNEDY: *Auge y caída de las grandes potencias*, op. cit., p. 22.

⁵⁰⁰ Vid. HOLBRAAD: *Las potencias medias en la política internacional*, op. cit., pp. 34-46 y 72-77; MORALES LEZCANO: «Grande, pequeña y mediana potencia (algunas puntualizaciones conceptuales)», *Portugal, España y Europa. Cien años de desafío (1890-1990)*. UNED. Mérida, 1991, pp. 21-32, en especial pp. 27-32.

⁵⁰¹ De nuevo, en este punto, resulta fundamental la obra de HOLBRAAD: *Las potencias medias en la política internacional*, op. cit., y la extensa bibliografía allí citada.

⁵⁰² HIGGOTT y COOPER: «Middle power leadership and coalition building: Australia, the Cairns Group and the Uruguay Round of Trade negotiations», *IO* núm. 4, 1990, pp. 589-633, en concreto pp. 599-600; CALDUCH CERVERA: *Relaciones internacionales*. Ed. Ciencias Sociales. Madrid, 1991, p. 160.

⁵⁰³ BARBÉ: *Relaciones Internacionales*, op. cit., p. 150. 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*, op. cit., p. 142).

la Primera Guerra Mundial, por ejemplo—⁵⁰⁴.

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 *status* —por ejemplo, Gran Bretaña, Francia, Holanda y un largo etcétera que nos llevará hasta España, cuestión de la que nos ocuparemos en el epígrafe siguiente—. Generalmente, se trata de Estados «antiguos», que no aparecen en la escena internacional *ex novo*, sino que procuran mantener ciertas posiciones de preeminencia exterior, en la mayoría de los casos y como hemos dicho anteriormente, por motivos de prestigio⁵⁰⁵. En esta línea se inserta ALLAIN para quien una potencia media «es una potencia histórica, heredera de un capital productivo y 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»⁵⁰⁶.

Desde una posición intermedia, HOLBRAAD define las potencias medias 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»⁵⁰⁷. Evidentemente no deja fuera a ninguna potencia que se pudiera considerar «de clase media», pero plantea una discusión intensa y extensa sobre quiénes pueden formar parte de esta categoría —ejemplos de la amplitud de esta discusión podemos encontrar tanto en el marco de la SdN como en la ONU⁵⁰⁸—.

Por otro lado, hay autores que han hablado de potencias medias para referirse a las denominadas «potencias regionales»⁵⁰⁹. Así, a finales de los sesenta, en el clima de *détente* que se produjo en las relaciones entre Estados Unidos y la Unión Soviética, se desarrolló con fuerza 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. 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»⁵¹⁰. Posteriormente, HAAS estableció que las potencias medias y menores tenían intereses primarios sólo y únicamente de-

⁵⁰⁴ «The Role of the Middle Powers in the United Nations. Extracts from an Adress ... June 22, 1948», p. 1 (cit. en HOLBRAAD: *las potencias medias en la política internacional*, op. cit., p. 85).

⁵⁰⁵ MERLE, haciendo referencia a Francia, dice que: «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*, op. cit., pp. 353-354).

⁵⁰⁶ ALLAIN propone una serie de indicadores concretos para determinar la concurrencia de una potencia media en el sistema internacional —o en subsistemas regionales—: extensión del territorio; capacidad de defensa del espacio territorial del Estado; nivel de desarrollo económico; demografía; cohesión social y política; y saber industrial y técnico avanzado («La moyenne puissance: une réalité fuyante en la vie internationale», *Enjeux et Puissances. Pour une Histoire des Relations Internationales au XX^e siècle. Mélanges en l'honneur de J.B. Durand*. Publications de la Sorbonne. Paris, 1986, pp. 11-27, cita en p. 21).

⁵⁰⁷ HOLBRAAD: *Las potencias medias en la política internacional*, op. cit., p. 15. 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 intervienen económica, política, ideológica y militarmente de modo eficaz en un área geopolíticamente más restringida.» (*Relaciones internacionales*, op. cit., p. 160).

⁵⁰⁸ Polonia en el momento de la adhesión de Alemania a la SdN (1926) y en la actualidad la lucha entre Argentina, Brasil y México por el puesto permanente que correspondería a Latinoamérica en una hipotética reforma del Consejo de Seguridad.

⁵⁰⁹ BARBÉ: *Relaciones internacionales*, op. cit., 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», op. cit., pp. 13-14.

⁵¹⁰ *The Role of Middle Powers in World Politics*. Forschungsinstitut der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik. Bonn, 1968, p. 4. En esta obra se ponía de manifiesto la falta de una teoría de la política de las potencias medias, de su margen de actuación respecto de las grandes potencias y de las vías para desarrollar un mayor protagonismo en la sociedad internacional.

ntro de un sistema regional localizado⁵¹¹. Así pues, potencias regionales son aquellos Estados que ostentan los atributos de una potencia pero con influencia en un área geográfica limitada; desde luego los candidatos son muy numerosos en cada área geopolítica⁵¹².

De todos modos, en la línea de HOLBRAAD, podemos definir las potencias medias como aquellos Estados que, no siendo potencias mundiales, porque carecen de los recursos necesarios para ostentar tal rango, mantienen unas responsabilidades y ejercen unas funciones que no están limitadas a los países vecinos de su entorno. Esta definición creemos que es lo suficientemente laxa como para ordenar a un número considerable de Estados dentro del sistema internacional como «potencia media». 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»⁵¹³, los autores sí se suelen poner de acuerdo a la hora de determinar qué Estados del sistema internacional se agrupan en la categoría de potencias medias en un determinado momento histórico. Los conductistas como SINGER y, metodológicamente, los cuantificadores afirman que esto es así.

Lo que resulta claro, pues, es que la «conducta de las potencias medias 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 líderes»⁵¹⁴. Efectivamente, como ha destacado PALOU, si un Estado actúa en la sociedad internacional consciente de ser potencia media elaborará unas directrices de política exterior que no serían las mismas en el caso de que careciese de esa autopercepción, es decir, capacidad y voluntad para ejercer una cierta influencia en determinadas áreas de las relaciones internacionales, especialmente llevando a cabo una política exterior activa e independiente. Otra cosa es que en la ejecución de esa política 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, precariamente⁵¹⁵.

Buscando un fundamento jurídico para el reconocimiento del *status* de las potencias medias en el sociedad internacional SCHWARZENBERGER planteó que, al menos indirectamente, esta categoría de Estados ha sido reconocida en la Carta de la ONU, cuyo art. 23 prevé la elección de los miembros no permanentes del Consejo de Seguridad⁵¹⁶:

«[...] 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

⁵¹¹ *International Conflict*. Bobbs-Merill. Indianápolis, 1974, pp. 324 y 331. Para la consideración de un subsistema regional como «clase media» en la jerarquía internacional, vid. ORREGO VICUÑA (dir.): *América Latina ¿clase media de las naciones?*. Instituto de Estudios Internacionales. Santiago de Chile, 1979, en especial pp. 15-35 y 52-55.

⁵¹² Un uso pragmático del término «región» conduce a que todo lo que no es universal es regional. Es así, porque no existe entre los autores acuerdo respecto de lo que se entiende por «región» en relaciones internacionales. Efectivamente, los teóricos acuden tanto a criterios geográficos como extrageográficos para calificar a un Estado o a una organización internacional como «regional» (BARBÉ: *Relaciones Internacionales*, op. cit., pp. 157-158). Una terminología más adecuada para este análisis nos la aporta la teoría sistémica, que acude a «sistema internacional» y «subsistemas regionales» o «sectoriales».

⁵¹³ En este sentido PALOU: «El concepto de potencia media: España y México», op. cit., p. 15. En contra DOGAN y PELASSY que 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).

⁵¹⁴ HOLBRAAD: *Las potencias medias en la política internacional*, op. cit., p. 151.

⁵¹⁵ PALOU: «El concepto de potencia media: los casos de España y México», op. cit., p. 27. Vid. al respecto DORE: «The prestige factor in international affairs», *IA* núm. 2, 1975, pp. 190-207.

⁵¹⁶ *La política del poder*, op. cit., p. 106.

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 emerge 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.

Con todo, su misma posición intermedia en la jerarquía de los Estados convierte a las potencias medias 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»⁵¹⁷. HAMPSON señala el renovado papel, supuesto a nuestro juicio, para las potencias medias en la etapa de 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 y la seguridad internacionales, en particular en el espacio de las Naciones Unidas⁵¹⁸.

Aunque esta visión del papel equilibrador de las potencias medias en el sistema internacional no siempre es compartida. En efecto, como observaba SCHWARZENBERGER, «la aparición de esta “clase media” internacional no ha producido una estabilidad mayor en la sociedad internacional»⁵¹⁹. En todo caso, 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 al evitar la aparición de poderes hegemónicos⁵²⁰. Por contra, cuando las grandes potencias se conciertan entre ellas, las potencias medias y otros se encuentran en desventaja.

⁵¹⁷ *Relaciones internacionales*, op. cit., p. 161; en idéntico sentido SEPÚLVEDA: *El Derecho de gentes y la organización internacional en los umbrales del siglo XXI*, op. cit., pp. 20-25. A. FOX llega a hablar, incluso, del «comportamiento antibalance de poder» (*Politics of Attraction: Four Middle Power and the United States*. Columbia University Press. Nueva York, 1977).

⁵¹⁸ «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.

⁵¹⁹ *La política del poder*, op. cit., p. 106.

⁵²⁰ Sobre esta cuestión resulta esencial la obra de HOLBRAAD porque analiza el papel que desempeñan las potencias medias en los diferentes modelos elaborados por los teóricos de sistemas internacionales: unifocal, dualista, triangular y múltiple (*Las potencias medias en la política internacional*, op. cit.).

2. ESPAÑA COMO POTENCIA MEDIA EN EL SISTEMA EUROPEO DE ESTADOS

CONTENIDO: 2.1 España como potencia media en el sistema europeo de Estados; 2.2. España como potencia media en los años treinta; 2.3. La situación militar de España y la política de defensa nacional de la República: las Fuerzas Armadas en 1931; 2.3.1. La reforma y reorganización de las Fuerzas Armadas; 2.3.2. Hacia una política de defensa nacional de la República.

2.1. España como potencia media en el sistema europeo de Estados

La mayoría de los autores considera que España descendió definitivamente a la condición de «potencia de segunda fila» 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 XIX⁵²¹.

Entre 1833 y 1874, la política exterior española puede dividirse, convencionalmente, en tres etapas. La primera transcurre desde la muerte de Fernando VII hasta 1847, fase que se caracterizó por la difícil situación interna y la activa intervención de las principales potencias europeas, Francia y Gran Bretaña, en los asuntos internos peninsulares, sobre la base jurídico-internacional del Tratado de la Cuádruple Alianza de 22 de abril de 1834⁵²². Esta concurrencia de intereses pesó gravemente sobre la política exterior española de la época isabelina, que se limitó a secundar las iniciativas de Francia y Gran Bretaña cuando éstas estuvieron de acuerdo y recurrió a la abstención sistemática cuando no fue así, marcando el inicio de una de las constantes de la acción exterior de España hasta el primer tercio del siglo XX. Una segunda etapa se extiende de 1847 a 1868, de apertura al exterior, caracterizada por una activa participación española en asuntos extrapeninsulares por razones de prestigio, aunque sin pretensiones ni posibilidades de alterar el *statu quo* vigente en Europa y con el predominio definitivo de Francia sobre la Península. Finalmente, tras la «aparente brillantez» de este corto período, se inicia una tercera etapa entre 1868 y 1874 presidida por la inestabilidad interna, y en la que los rápidos cambios del sistema interestatal actuarían decididamente sobre la situación española, obligando a España a un repliegue sobre sí misma y al desarrollo de una política de abstención internacional, opción que venía perfilándose desde la década de los cincuenta⁵²³. Efectivamente la actitud española durante la Guerra franco-prusiana, al declarar el Gobierno la estricta neutralidad por Decreto de 30 de abril de 1870, provocó a pesar de las explicaciones oficiales la futura hostilidad de Francia que tuvo, como primera reacción, el abandono del papel tutelar que ejercía sobre la acción exterior española⁵²⁴. Inevitablemente, este enfria-

⁵²¹ En este sentido se expresó Cánovas en un discurso pronunciado en noviembre de 1881: «[...] en ningún momento de nuestra historia, desde la formación de las monarquías europeas ha sido más débil España, en relación con las demás potencias, que lo es en el actual período, en el período contemporáneo». Y en un discurso al año siguiente afirmó con rotundidad: «el siglo pasado, sin duda el más infeliz de nuestros anales desde que formamos nación». Esta posición fue reiterada por Cánovas en el relevante debate sobre política internacional del Congreso de los Diputados de 18 de enero de 1885 (cit. en MELÉNDEZ: *Cánovas y la política exterior española*. Instituto de Estudios Políticos. Madrid, 1944, p. 141, 149 y 150); también AZAÑA: «La República española y la Sociedad de Naciones», *Obras completas* (4 vols.). Ed. Oasis. México, 1966, vol. III, p. 481-486, en concreto pp. 481-482; MORGENTHAU: *La lucha por el poder y por la paz*, op. cit., pp. 460-461.

⁵²² 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.

⁵²³ *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.

⁵²⁴ Vid. al respecto JOVER ZAMORA: «La percepción española de los conflictos europeos: notas históricas para su entendimiento», *RO* núm. 57, 1986, pp. 5-42, en concreto pp. 18-20.

miento de las relaciones hispano-francesas repercutió en la posición británica, en el nuevo clima de acercamiento de ambas potencias, consecuencia de la demostración de poder del naciente Segundo Imperio alemán. Así pues, la situación de debilidad interna y la actitud franco-británica hicieron del aislamiento la única acción de política exterior realista a partir de 1870. Como afirma rotundamente LÓPEZ-CORDÓN, sendas etapas se insertan en un mismo proceso: el de la progresiva descalificación de España como potencia del sistema europeo de Estados⁵²⁵.

El año 1875 marca el inicio de una nueva etapa en la historia de las relaciones internacionales de España. En efecto, bajo la égida de Cánovas del Castillo se consiguió establecer en España 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 británico⁵²⁶. Este hecho supuso el comienzo de una de las etapas más largas de estabilidad política interna de los últimos doscientos años que, convencionalmente, se ha denominado «Restauración». Así, siguiendo la jerarquía internacional, hacia 1875 España se presentaba en el contexto del sistema europeo de Estados como una potencia periférica, que aún conservaba, por lo menos desde un punto de vista geográfico, las características propias de un Imperio⁵²⁷.

Con esta posición en el sistema internacional del último tercio del siglo XIX, se van a suceder dos nuevas etapas, netamente diferenciadas, en la política exterior de la Restauración, que se extendieron desde 1875 hasta el advenimiento de la Segunda República en 1931. El primer período empieza en 1875 y alcanza hasta 1898; se caracteriza en el interior por la estabilidad constitucional y, hacia el exterior, por el desarrollo de una política de repliegue y aislamiento con respecto a los asuntos internacionales, que se dio en denominar de «recogimiento». En efecto, alcanzados los apoyos internacionales necesarios, especialmente de Francia y Gran Bretaña (1875-1876), Cánovas diseñó una nueva orientación de la política exterior: España debe ser neutral porque no puede desarrollar otra política, consecuencia inevitable de la decadencia o postración en que se encontró el país a lo largo de todo el siglo pasado. Los dos caracteres fundamentales de este programa fueron, por tanto, la abstención y el aislamiento, 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»⁵²⁸. Así se consolidó la etapa de la denominada «política exterior de neutralidad». Como expresaba el mismo CÁNOVAS sobre la posición internacional de España⁵²⁹:

«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

⁵²⁵ LÓPEZ-CORDÓN: «La política exterior de la Era Isabelina y el Sexenio Democrático (1834-1874)», op. cit., pp. 847 y 849.

⁵²⁶ En este sentido POLLACK: «Fuentes filosóficas e históricas de la política exterior española», *Diplomacia* núm. 69, 1996, pp. 78-87, en concreto p. 81.

⁵²⁷ En este sentido, PEREIRA CASTAÑARES: «La política exterior de España (1875-1939)», *Historia Contemporánea de España (1808-1939)* (Paredes coord.). Ed. Ariel. Barcelona, 1997, p. 579.

⁵²⁸ Como afirmó MELÉNDEZ, Cánovas sostenía «la idea de que lo que debía hacerse era exclusivamente una política interior, que España no podía pensar en nada exterior hasta tanto que no fuese realmente fuerte en el interior» (*Cánovas y la política exterior española*, op. cit., p. 225). Al respecto afirmó el político español que «todo el mundo sabe que soy enemigo declarado de toda injerencia de España en las aventuras exteriores: bastante tiene con sus dificultades interiores.» (*La Época*, 15 de septiembre de 1883).

⁵²⁹ *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.

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.»

En todo caso, pareció que la llegada de Moret al ME en 1885 daría paso a otra fase en el desarrollo de la política exterior española contemporánea. 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 mundo⁵³⁰. Rechazando las orientaciones de Cánovas, el Gobierno liberal aprobó, de forma reservada, la participación de España en el Acuerdo secreto relativo al Mediterráneo de 4 y 21 de mayo en 1887, suscrito con Italia y Austria-Hungría⁵³¹. De todas maneras, la vigencia del compromiso resultó efímera pues, en 1895, el Gobierno, presidido de nuevo por Cánovas, constató que el Acuerdo servía de poco para la defensa de los intereses coloniales de España, circunstancia ésta que, sin embargo, había llevado al país a la «Tríplice», desvinculándose, por tanto, de la alianza con los Imperios Centrales⁵³².

En este contexto de retorno a la política de recogimiento y huida de los compromisos internacionales, 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* el 15 de febrero de 1898 no fue sino la excusa que dejó expedito el camino hacia la guerra con la nueva y pujante potencia periférica del sistema internacional: los Estados Unidos de América⁵³³. A pesar de los intentos de mediación, el 18 de abril de 1898 el Gobierno de los Estados Unidos presentó un ultimátum al Gobierno español con unas condiciones absolutamente in-

⁵³⁰ En sus planes ocupaba un lugar relevante todo lo referente a la América española. En este sentido, en las Circulares de 13 de abril y 28 de mayo de 1888 ponía en guardia a los representantes diplomáticos españoles en el extranjero «ante el peligro que la anunciada conferencia de Washington [de la Unión Panamericana] significara en relación con la influencia de España en el nuevo mundo».

⁵³¹ 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.

⁵³² PEREIRA CASTAÑARES: «La política exterior de España (1875-1939)», op. cit., p. 581. Sobre el emergente poderío alemán en el sistema europeo de Estados, vid. KENNEDY: *Auge y caída de las grandes potencias*, op. cit., pp. 338-347. En una intervención parlamentaria en julio de 1891 Cánovas expresaba sus ideas acerca de las alianzas, siempre desiguales, entre las potencias: «[...] las alianzas o las relaciones políticas de las naciones impotentes, nada significan, ni pueden significar en los anales de los pueblos. Lo primero que se necesita son barcos de guerra, son cañones, son fortificaciones, son fusiles y nadie se me ha adelantado en el deseo de estas cosas ni en trabajar por ellas. Tuviera la escuadra que yo deseo; tuviera cubiertas sus fronteras como yo anhele también, y yo estaría bastante más tranquilo que con ningún género de negociaciones ni con ninguna especie de acuerdos». Con estas convicciones, resulta lógica su afirmación de que «el Gobierno tiene el mismo deseo y el mismo propósito que sus antecesores, de mantener amistad con Italia, con Alemania, con Francia, con Inglaterra, en resumen, con todas las potencias». Como señalaba MELÉNDEZ, «nada refleja mejor su pensamiento aislacionista que su deliberado propósito de alejar a España de toda alianza con otra potencias [...] [En fin,] Cánovas no quería alianzas para España por su debilidad.» (*Cánovas y la política exterior española*, op. cit., p. 173, 175 y 185).

⁵³³ Para esta cuestión, desde una perspectiva española, vid. *in extenso* 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. Indudablemente, a finales del siglo XIX, el ritmo del cambio económico y el equilibrio geoestratégico vigente comenzó a acelerarse e hizo inevitable que se produjera la entrada en el sistema internacional de nuevas potencias, en especial las denominadas «potencias periféricas»: los Estados Unidos y Japón. Fue en este nuevo contexto internacional del expansionismo de los nuevos poderes en el que se inserta el estallido de la Guerra hispano-americana de 1898. En este momento, afirma KENNEDY que «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).

aceptables. La inevitable derrota española frente a los Estados Unidos significó mucho más que un revés militar, pues, como afirman unánimemente todos los autores, España tocó fondo en su debacle, desde su posición de potencia imperial con el Tratado de Paz de París de 10 de diciembre de 1898, que supuso la pérdida definitiva de las últimas posesiones imperiales⁵³⁴.

Las consecuencias políticas de la derrota de 1898 no se hicieron esperar, dando lugar a una situación interna donde peligraba la continuidad de la Monarquía, con la consiguiente quiebra del sistema de la Restauración, y con la agravante de un entorno internacional que se mostraba amenazante para la independencia y la integridad territorial de España⁵³⁵. Desde ese momento en España se produjo un proceso de interiorización política motivado por la «imperiosa primacía del conflicto interior», constante a lo largo de todo el siglo XIX, que llevó a que los sucesivos Gobiernos monárquicos mantuviesen una posición más o menos neutral ante el deterioro continuado del equilibrio europeo de Estados⁵³⁶. Con todo, considera JOVER ZAMORA que sería más correcto hablar de «una marginación española de los conflictos continentales, marginación consagrada formalmente por el exquisito cuidado de la diplomacia española [...] en no asumir compromiso político alguno que pudiera traer a España complicaciones al norte de los Pirineos»⁵³⁷. Resulta evidente, pues, que con esta actitud se trataba de ajustar las responsabilidades exteriores de España a las verdaderas capacidades del país.

De cualquier forma, la marginación de España con respecto a los conflictos europeos a lo largo de todo el siglo XIX no quiere decir que se mantuviera al margen de toda acción exterior. Es más, España tuvo una larga lista de sus propios 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 en 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 en el área de Gibraltar (1898). En todo caso, podemos deducir que en la España del siglo XIX la gravedad del conflicto colonial y de ultramar se dejó sentir de manera mucho más directa y contundente que la del conflicto europeo⁵³⁸.

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 inte-

⁵³⁴ En este sentido, ROMANONES: *Las responsabilidades políticas del antiguo régimen*. Ed. Renacimiento. Madrid, s.d. (1924), pp. 33-34; desde una perspectiva actual, vid. CALVO POYATO: *El desastre del 98*, op. cit., en especial pp. 173-181; 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. Sobre el Tratado de paz, vid. CERVERA PERY: «El Tratado de París, o la fuerza de una imposición», *RGM* t. 235, 1998, pp. 829-839. El Tratado fue publicado en la *GdM* de 3 de mayo de 1899.

⁵³⁵ 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.

⁵³⁶ En palabras de JOVER ZAMORA, nos hallamos ante «una primacía del conflicto interno, que polariza y absorbe la atención de los españoles entre los años apuntados [1850-1933].» («La percepción española de los conflictos europeos: notas históricas para su entendimiento», op. cit., p. 13).

⁵³⁷ *Ibid.*, p. 16.

⁵³⁸ *Ibid.*, pp. 32-33; también, LÓPEZ-CORDÓN: «La política exterior de la Era Isabelina y el Sexenio Democrático (1834-1874)», op. cit., pp. 859-868.

riores»⁵³⁹.

El segundo período de la política exterior de la Restauración se extendió desde el inicio del siglo XX hasta el año 1931, presidido en el interior por la entrada en crisis definitiva del sistema constitucional de 1876 que, con la huida hacia adelante que representó el establecimiento en septiembre de 1923 de la Dictadura del general Primo de Rivera, concluiría con la proclamación de la República española. En el plano internacional, la etapa 1900-1931 estuvo caracterizada, sin duda, 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: la etapa africanista y de neutralidad (1898-1920) y la etapa de inserción de España en el proceso de organización internacional, sobre todo en la SdN (1920-1930).

La primera etapa se inicia, como hemos dicho más arriba, con la pérdida de los últimos restos del Imperio que redujo drásticamente el espacio geográfico español y, consecuentemente, la capacidad de maniobra política también se redujo a la mínima expresión. Al mismo tiempo, en el interior del país se produjo un proceso de «reflexión hacia dentro» en todos los sectores de la sociedad. El resultado de este examen de conciencia nacional se tradujo, con respecto a la política exterior, en un creciente interés por África y un renovado debate acerca del protagonismo de España en Europa, manteniéndose, no obstante, los principios de la política de neutralidad. En esta línea de apertura y cierto compromiso que inició la política exterior con el reinado de Alfonso XIII, los sucesivos gobiernos decidieron transformar la fórmula canovista de recogimiento en la de neutralidad, apostando por 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 de carácter periférico, de frontera, con relación al centro del sistema internacional⁵⁴⁰. En esta situación de «insolvencia internacional», los Gobiernos españoles desarrollaron, a comienzos del nuevo siglo, la única política exterior viable y con ciertas garantías de éxito: el acercamiento hacia Gran Bretaña y Francia pero, de acuerdo con la fórmula recogida en el Tratado de 1834, evitando tomar postura por una u otra, con el reparto de las zonas de influencia en el Norte de África como telón de fondo.

Efectivamente, el africanismo, constituido en nuevo objetivo de la política exterior, se vio impulsado decisivamente a partir de 1884, tras la creación de la Sociedad de Africanistas y Colonialistas. Pero fue a raíz del desastre de 1898 cuando los grupos coloniales españoles presionaron para el establecimiento de un protectorado o, al menos, una zona de influencia propia en Marruecos⁵⁴¹. En este deseo de expansión se alcanzó un importante éxito diplomáti-

⁵³⁹ «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 (recogido en la obra del mismo autor: *España en la política internacional*. Marcial Pons. Madrid, 1999, pp. 111-172); en idéntico sentido, 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, vol. 1, pp. 168-169.

⁵⁴⁰ En este sentido, PEREIRA CASTAÑARES: «La política exterior de España (1875-1939)», op. cit., p. 583. 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 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).

⁵⁴¹ Para esta cuestión vid. *in extenso*, MORALES LEZCANO: *El colonialismo hispano-francés en Marruecos (1898-1927)*. Siglo XXI. Madrid, 1976. Por otro lado, la reconciliación franco-británica, que se produjo en 1903 cuando ambas potencias se concertaron para atajar la guerra civil marroquí, tenía como telón de fondo la nueva pujanza de Alemania, que a primeros de siglo se extendió también a los océanos (vid. al respecto, KENNEDY: *Auge y caída de las grandes potencias*, op. cit., pp. 338-347 y 398-409).

co con la Declaración franco-británica de 8 de abril de 1904 por la que ambas potencias reconocían que, por lo que se refiere a su actuación en el norte de África, tomarían «en consideración los intereses que España posee por su posición geográfica y por sus posesiones territoriales en la costa mediterránea de Marruecos»⁵⁴². 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 1904⁵⁴³. Con todo, la presencia de Alemania en el área hizo necesaria la celebración de la Conferencia internacional de Algeciras, de enero a abril de 1906, en la que España actuó como mediadora entre las grandes potencias europeas⁵⁴⁴. Esta circunstancia supuso un éxito para el prestigio y la posición internacional de España —en especial por la afirmación de su posición en el norte de África—, provocando una inusitada unanimidad entre la clase política española. Al año siguiente, las Declaraciones de Cartagena, que ahondaron en el proyecto de concertación hispano-británica en el Mediterráneo occidental⁵⁴⁵, confirmaron la posición de España como potencia mediterránea, fruto de la tradicional política de equilibrio entre Francia y Gran Bretaña⁵⁴⁶. 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 definitivamente el establecimiento del Protectorado en aquella zona⁵⁴⁷. Con todo, quedaría abierta la cuestión tangerina, que se constituiría en fuente de continuos problemas para la diplomacia española a lo largo del primer tercio del siglo XX.

En este contexto internacional, ROMANONES tendría razón al afirmar que los Acuerdos de 1907 y los complementarios de 1913, aunque no se trataron de compromisos precisos que establecieran obligaciones concretas para las partes de intervención directa, sí que acercaron a España a la órbita de Francia y Gran Bretaña en un momento crucial para el sistema europeo de Estados⁵⁴⁸. 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 gue-

⁵⁴² El art. 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.» (cit. en MARÍN CASTÁN: «La política exterior española entre la crisis de 1898 y la Dictadura de Primo de Rivera», op. cit., p. 26).

⁵⁴³ 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 *GdM* de 13 de octubre de 1904. El texto del Convenio permaneció secreto hasta 1912.

⁵⁴⁴ 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 *GdM* de 2 de enero de 1907).

⁵⁴⁵ 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 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», *CHMC* núm. 2, 1981, pp. 213-229.

⁵⁴⁶ En este sentido, POLLACK: «Fuentes filosóficas e históricas de la política exterior española», op. cit., 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», *REI* núm. 3, 1980, pp. 703-724; las relaciones con Francia, en los diversos artículos que componen la obra colectiva *Españoles y franceses en la primera mitad del siglo XX*. CSIC. Madrid, 1986.

⁵⁴⁷ *GdM* de 3 de abril de 1913. Sobre la influencia del Marruecos español en la política interior y exterior de España, vid. *in extenso* MORALES LEZCANO: *España y el Norte de África. El Protectorado de Marruecos (1912-1956)*. UNED (2ª ed.). Madrid, 1987.

⁵⁴⁸ *Las responsabilidades políticas del antiguo régimen*, op. cit., pp. 47-52.

rra junto a los imperios centrales»⁵⁴⁹. Sin embargo, para MARÍN CASTÁN «la importancia de este breve período radica, pues, 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 [...]»⁵⁵⁰.

Así pues, con una constatación más real de las posibilidades políticas y diplomáticas de España, en el primer decenio del siglo XX se va a producir una leve escalada de posiciones que determinaría el papel que España iba a desempeñar en el sistema internacional durante y después de la Primera Guerra Mundial. Como destacó MENCHEN BARRIOS, «durante el reinado de Alfonso XIII se inicia, ya en los primeros años, una política exterior encaminada a sacar a España del aislamiento internacional. En una primera fase, con anterioridad al conflicto mundial, los gobiernos españoles formalizarán una serie de acuerdos con los que, aunque de forma restringida, se abre una vía para desarrollar una política exterior “coherente”»⁵⁵¹.

Cuando el 28 de julio de 1914 Austria-Hungría declaró la guerra a Serbia y las declaraciones de beligerancia, que se sucedieron en cascada, presentaron el estado de guerra general entre los Imperios centrales y las potencias aliadas y asociadas, el Gobierno español, presidido por Dato, hizo públicas sendas declaraciones de neutralidad, aprobadas por R.D. de 30 de julio y de 7 de agosto de 1914, proclamando la «más estricta neutralidad» de España⁵⁵². Esta posición neutral se mantuvo a lo largo de todo el conflicto mundial, aunque no faltaron las opiniones enfrentadas⁵⁵³. JOVER ZAMORA valoró esta neutralidad como «el máximo logro de la política exterior de España desde la guerra de la independencia [sic]»⁵⁵⁴. Sin duda, como han expresado diversos autores, la neutralidad española ante el conflicto bélico fue consecuencia del reflejo defensivo generado por el persistente sentimiento de inseguridad nacional posterior al desastre de 1898⁵⁵⁵. Con todo, para poderse mantener al margen contribuyeron otros factores, no exclusivamente el desinterés nacional por participar en la contienda. En efecto, 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 guerra⁵⁵⁶. Así resulta indudable que la neu-

⁵⁴⁹ «La percepción española de los conflictos europeos: notas históricas para su entendimiento», op. cit., p. 27.

⁵⁵⁰ «La política exterior española entre la crisis de 1898 y la Dictadura de Primo de Rivera», op. cit., p. 26.

⁵⁵¹ «La actitud de España ante el Memorandum Briand (1929-1931)», *REI* núm. 2, 1985, pp. 413-443, cita en p. 413; en idéntico sentido, LÓPEZ CORDÓN: «España en las Conferencias de La Haya de 1899 y 1907», *REI* núm. 3, 1982, pp. 703-756, en concreto p. 728. Radicalmente en contra, QUINTANA NAVARRO: *España en Europa, 1931-1936*, op. cit., p. 28.

⁵⁵² *GdM* 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).

⁵⁵³ 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», *HV* núm. 354, 1997, pp. 81-86. Una aportación interesante en torno a este debate, 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.

⁵⁵⁴ *Introducción a la Historia de España*. Ed. Teide. Barcelona, 1969, p. 917. Se equivoca POLLACK cuando afirma que «la Primera Guerra Mundial puede considerarse como el comienzo de la tendencia neutralista en política exterior», opción que, como hemos expuesto, se venía imponiendo desde el último tercio del siglo XIX («Fuentes filosóficas e históricas de la política exterior española», op. cit., p. 82).

⁵⁵⁵ Por ejemplo MORALES LEZCANO: *España, de pequeña potencia a potencia mediana*, op. cit., p. 46; sobre las implicaciones para la defensa nacional, vid. *in extenso* CARDONA: *El problema militar en España*. Biblioteca de Historia 16 (núm. 23). Madrid, 1990.

⁵⁵⁶ 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

tralidad española tuvo amplias consecuencias no sólo desde el punto de vista económico, como veremos, sino también en el desarrollo posterior de la política 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»⁵⁵⁷. De cualquier manera, desde nuestro punto de vista, España se aproximó al *status* de potencia media durante el conflicto bélico, condición que se vio confirmada en la inmediata posguerra, en especial tras el exitoso ingreso en la SdN (20 de enero de 1920)⁵⁵⁸.

La segunda etapa de la política exterior de la Restauración (1920-1930) estará presidida por el agotamiento definitivo del sistema de la Constitución canovista 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 internacional, esencialmente la SdN⁵⁵⁹. En efecto, durante el período entre los dos conflictos mundiales —excluyendo la Guerra Civil de 1936-1939— se produjo un fortalecimiento de la posición internacional de España, plasmado inmediatamente tras el final de la Primera Guerra Mundial en la adhesión al Pacto de la SdN y su inclusión como miembro no permanente en el Consejo de la Organización por acuerdo de las grandes potencias. Este hecho, potenciado por la reelección continuada de España para formar parte del Consejo —que terminaría otorgándole la condición de «miembro semipermanente»—, así como la orientación que imprimirían, posteriormente, a la política exterior española los dirigentes de la Segunda República, ha llevado a diversos autores a hablar de la condición de potencia media de España durante el período de entreguerras⁵⁶⁰.

Al respecto, SCHWARZENBERGER aseguró con rotundidad que «en las condiciones actuales del siglo XX, una gran potencia debe ser una potencia mundial. [...] Hay otros Estados, sin

sentido.» («La percepción española de los conflictos europeos: notas históricas para su entendimiento», op. cit., p. 27); en idéntico sentido, PEREIRA CASTAÑARES: «La política exterior de España (1875-1939)», op. cit., pp. 584-585. 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 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).

⁵⁵⁷ PEREIRA CASTAÑARES: «La política exterior de España (1875-1939)», op. cit., p. 584.

⁵⁵⁸ Al respecto, todo en general PALACIOS NAVARRO: *España y la Primera Guerra Mundial*. UCM. Madrid, 1996 (tesis doctoral inédita).

⁵⁵⁹ PÉREZ GIL: «El primer decenio de España en la Sociedad de Naciones (1919-1929)», *Anales* núm. 15, 1998, pp. 175-215. En este sentido, 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).

⁵⁶⁰ 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 que fuera Presidente de Checoslovaquia, MASARYK, refiriéndose a las potencias medias 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 general y Primer Ministro de Sudáfrica 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.» (cit. en MILLER: *The Drafting of the Covenant* (2 vols.). Nueva York, vol. II, p. 41).

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”⁵⁶¹. Su población, su producción agrícola o 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 SdN expresaba⁵⁶²:

«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.»

Finalmente este planteamiento, que constituye una de las hipótesis fundamentales de nuestro estudio, sería empleado por MADARIAGA al tratar la condición de España en el sistema europeo de Estados de los años treinta: «España no era una gran potencia, pero no era tampoco una pequeña potencia en el marco ginebrino, puesto que era vocal semipermanente del Consejo, [...]»⁵⁶³.

2.2. España como potencia media en los años treinta: condicionamientos internos y externos

Después de haber visto, aún de forma somera, el proceso de «desfallecimiento internacional» de España desde su posición de gran potencia, a principios del siglo XIX, hasta su descenso a la condición de Estado de segundo orden, o en palabras de lord Salisbury «Estado moribundo»⁵⁶⁴, examinaremos a continuación los factores que conducen a considerar a España como potencia media en el sistema europeo de Estados 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 de España en el período de entreguerras presenta una profunda disparidad a la hora de definir el status internacional de España, oscilando desde su consideración de «pequeña potencia» hasta «potencia media» e, incluso, como expresa DE LA TORRE, lo que «en realidad ha sido España dentro del orden internacional es una impotencia»⁵⁶⁵. El problema reside, como destacó PEREIRA CASTAÑARES, en que, en la

⁵⁶¹ SCHWARZENBERGER: *La política del poder*, op. cit., p. 106.

⁵⁶² 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.

⁵⁶³ MADARIAGA: *Memorias (1921-1936)*. *Amanecer sin mediodía*, op. cit., p. 383.

⁵⁶⁴ 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 (cit. en ROSAS LEDEZMA: «Las relaciones hispano-británicas a comienzos del siglo XX: Los caminos del entendimiento», op. cit., p. 703).

⁵⁶⁵ «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 Repú-

gran mayoría de estos estudios teóricos, los autores se olvidan de mencionar o dejan de lado sin más el conjunto de factores condicionantes que actúan o influyen en el proceso de elaboración de la política exterior del Estado⁵⁶⁶. Con la pretensión de subsanar, en la medida de lo posible, esta cuestión procederemos en las páginas que siguen a analizar cuáles fueron los factores condicionantes, tanto internos como externos, de la política exterior de la República. A lo largo de este Capítulo y del siguiente nos ocuparemos de los condicionamientos internos, para abordar en los Capítulos V y VI el estudio de los condicionamientos externos y su influencia en el desarrollo de las relaciones exteriores de la política exterior del bienio republicano-socialista.

La importancia de la situación geográfica y la dimensión física del territorio de un Estado como elemento relevante en la consideración global de los factores que otorgan la condición de potencia ya quedó expuesta en las primeras páginas de este Capítulo. Resulta obvio, de todas formas, que la dimensión física de un Estado tiende a ser uno de los factores más estables en la valoración de una potencia⁵⁶⁷, 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 los años treinta. 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, [...]»⁵⁶⁸. Así pues, la dimensión territorial y su situación geográfica son básicos para situar los límites o la capacidad para la acción exterior del Estado y, difícilmente, pueden ser superados.

La situación de España, enclavada en la Península ibérica y separada del resto de Europa por la barrera de los Pirineos, ha condicionado toda su historia⁵⁶⁹. Territorio de paso, colonial

blica», *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)», *CHC* núm. 19, 1997, pp. 15-54, en concreto pp. 22 y 48; PÁEZ-CAMINO: «Manuel Azaña y la política exterior de la Segunda República española», *BILE* núm. 10, 1990, pp. 69-78; 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; PÉREZ GIL: «El primer decenio de España en la Sociedad de Naciones (1919-1929)», op. cit., pp. 175-215; 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. —aunque sorprendentemente, a nuestro juicio, 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.

⁵⁶⁶ *Las relaciones entre España y Gran Bretaña durante el reinado de Alfonso XIII (1919-1931)*, op. cit., p. 137.

⁵⁶⁷ En este sentido SPYKMAN: *Estados Unidos frente al mundo*, op. cit., p. 47; AMADEO: *Manual de política internacional*, op. cit., pp. 46-47. En contra, BOWMAN: «The geographical situation of the United States in relation to World Politics», op. cit., p. 130; también RENOUVIN y DUROSELLE: *Introducción a la política internacional*, op. cit., 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.

⁵⁶⁸ «El medio geográfico en la Historia de España», *Conferencia pronunciada en la Real Sociedad Geográfica*. Madrid, 1916.

⁵⁶⁹ MORGENTHAU, balanceando 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

y, eventualmente, de asentamiento de infinidad de pueblos desde la más remota antigüedad, las costas, el clima, la orografía y las riquezas minerales del subsuelo de la Península 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. Perdidos 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 desde la antigüedad 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 y de superación de la retracción que había caracterizado la política exterior de la Restauración, produciéndose un claro consenso, tanto en los gobiernos monárquicos, como de la Dictadura y la República, a la hora de considerar el Mediterráneo como un área de atención preferencial en las relaciones exteriores de España y como zona fundamental para garantizar la defensa nacional.

En efecto, centrando la condición geográfica de España, cuyas «fronteras son claras y sin conflictos»⁵⁷⁰, ocupa el extremo occidental del Mediterráneo, al norte el territorio peninsular, al sur las plazas de Ceuta, Melilla y el Protectorado de 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—⁵⁷¹. Por otra parte, re-

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 la paz*, op. cit., 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 rotunda afirmación (Francia-Alemania, Alemania-Rusia, Alemania-Polonia, Rusia-Alemania, China-Japón, China-India, India-Pakistán).

⁵⁷⁰ Afirma AMADEO que son afortunados aquellos Estados que no tienen pleitos fronterizos con sus vecinos, o que habiéndolos tenido, los han resuelto pacíficamente (*Manual de política internacional*, op. cit., p. 58). Sobre esta cuestión 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*, op. cit., vol. II, pp. 429-445, cita en pp. 442-443). Con anterioridad, en el discurso en las Cortes de 2 de diciembre de 1931 sobre política militar, Azaña declaró que nunca, desde la Guerra de la Independencia, el Ejército había sido organizado para una guerra internacional (*DSC* de 2 de diciembre de 1931). Con todo, el Presidente del Gobierno no ignoraba la importancia estratégica y las necesidades defensivas de las posesiones mediterráneas españolas y, en este sentido, debemos considerar la presencia de Gran Bretaña en Gibraltar desde el Tratado de Utrecht (1713) y de Francia tras el reparto de Marruecos producto de la *entente* franco-británica de 1904.

⁵⁷¹ España, orilla atlántica y orilla mediterránea. 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 pudieran 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). El pensamiento de AZAÑA no distaba demasiado de estas concepciones: «Si en lugar de una docena y media de barcos de escaso poder, tuviéramos en el Mediterráneo ocho o diez grandes acorazados, el derecho de España brillaría en Ginebra [...] Los grandes se disputarían nuestra amistad, y su preferencia repercutiría en la Asamblea de las naciones,

sulta evidente que el Estado cuyo territorio está atravesado por una vía natural de paso, sea del tipo que fuere, cuando tiene la suficiente fuerza para impedir su utilización, adquiere un puesto relevante en las relaciones internacionales⁵⁷². A esta cuestión MADARIAGA otorgaba la máxima importancia⁵⁷³:

«[...] 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 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.»

Como comenta NEILA HERNÁNDEZ, 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 colonial⁵⁷⁴.

En avanzada hacia oriente, 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 bélico, generalizado o local, en el Mediterráneo, suponen una fuente de constante preocupación para la defensa del territorio nacional frente a

servilmente.» (*Memorias políticas y de guerra* (2 vols.). Ed. Crítica. Barcelona, 1978, vol. II, p. 63). 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, SUEIRO: *España en el Mediterráneo. Primo de Rivera y la «cuestión marroquí», 1923-1930*. UNED. Madrid, 1992; y durante la Segunda República *in extenso* NEILA HERNÁNDEZ: *España República mediterránea. Seguridad colectiva y defensa nacional (1931-1936)*, op. cit. (tesis doctoral inédita). Con ocasión de la convocatoria de la Conferencia naval de Londres Primo de Rivera expresó: «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» (AMAE, R-515, 34, 27 de diciembre de 1929). Y es que, desde 1926, el temor a una posible alianza hispano-italiana en el Mediterráneo se hacía sentir en las principales capitales europeas, en especial París y Londres. Nueve días antes de la caída de Primo de Rivera se iniciaron las reuniones de la Conferencia naval de Londres, y la petición española de que no se tratara la cuestión mediterránea —Memorándum de 30 de diciembre de 1929— salió adelante con el apoyo decisivo, e interesado, de Italia (PALOMARES LERMA: *Mussolini y Primo de Rivera. Política exterior de dos dictadores*, op. cit., pp. 134-147). Como estamos exponiendo en este trabajo, la República desde sus inicios asumió la herencia internacional de la Monarquía y como uno de los elementos esenciales de aquella figuraba la presencia española en el Norte de África y, en especial en el Protectorado de Marruecos. 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», *EA* núms. 8-9, 1990, pp. 47-71.

⁵⁷² Sobre la relevancia del Estrecho de Gibraltar en las relaciones exteriores de España, especialmente en este siglo, vid. TUSELL: «El problema del Estrecho en la política internacional española de la época contemporánea», op. cit.

⁵⁷³ En «Nota sobre política exterior de España», de 27 de mayo de 1932 (*Memorias. Amanecer sin mediodía (1921-1936)*, 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, en particular, LIBERAL LUCINI: «Análisis del aspecto militar del problema de Gibraltar», pp. 215-232.

⁵⁷⁴ «La mediterraneidad de España en las relaciones internacionales del período de entreguerras (1919-1939)», op. cit., p. 27.

sus dos codiciosas adversarias mediterráneas: Francia e Italia⁵⁷⁵. Así pues, la condición mediterránea y el valor estratégico indiscutible de los archipiélagos balear y canario han constituido, especialmente a lo largo de este siglo, los factores determinantes en la concepción de la defensa nacional⁵⁷⁶. 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»⁵⁷⁷. En cualquier caso, esta posición geográfica 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 misma⁵⁷⁸. Constatando esta situación, JOVER ZAMORA ha afirmado recientemente que «entre 1898 y 1936 la política europea de España hace referencia inmediata al segmento de frontera meridional de Europa que podemos denominar “región del Estrecho” (el eje Baleares-Canarias, incluyendo el norte de Marruecos), y a un sistema occidental presidido por tres grandes potencias: Gran Bretaña, Francia y Alemania»⁵⁷⁹.

En fin, ha sido en este espacio geográfico inmediato donde España ha ejercido su condición de potencia 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.

Más arriba expusimos la relevancia del factor económico en la consideración de un Estado como potencia en el sistema internacional, enunciando como principio básico que cuanto menores sean las capacidades económicas de un Estado, mayores serán sus dificultades para mantener opciones políticas propias y ejercer plenamente su condición de miembro indepen-

⁵⁷⁵ La situación militar de las Islas Baleares fue una constante preocupación para AZAÑA, que encargó a los mandos militares diversos estudios y proyectos para asegurar la defensa de las Islas en caso de agresión. Ya a principios de agosto de 1931 encomendó al Jefe de Estado Mayor Central la elaboración de un informe urgente sobre las fortificaciones del archipiélago y en el Consejo de Ministros de 19 de mayo de 1933 hizo referencia a los informes del general Franco —nombrado Comandante Militar de las Islas el 16 de marzo anterior— y del gobernador Ciges Aparicio sobre el estado de la defensa de las islas, expresando incluso su intención de viajar a Mallorca y Menorca para comprobar el estado de las obras de fortificación. Esta preocupación se refleja a lo largo de sus *Diarios* (vid. *Memorias políticas y de guerra*, vol. 1, pp. 90-91, 458, 462-463, 546, 594, 603-604, 652, 655 y 663; y *Diarios, 1932-1933. «Los cuadernos robados»*. Ed. Crítica. Barcelona, 1997, pp. 60, 416, 418) y sus intervenciones parlamentarias (vid. especialmente el DSC de 18 de diciembre de 1932, en el debate sobre política de defensa nacional). Esa misma inquietud era compartida por el Presidente de la República: «Baleares fue la obsesión de mi mandato y mi palabra de saludo en los Consejos de Ministros [...] no cesé de instar, promover y examinar por mí mismo los planes de la defensa insular y en general las mejoras en todos los órdenes para aquel archipiélago», al tiempo que veía la actitud de Francia favorable a estas medidas, mientras que Italia se mostraba desconfiada (ALCALÁ-ZAMORA: *Memorias*. Ed. Planeta. Barcelona, 1998, pp. 362-364). 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 los años 1935-1936.

⁵⁷⁶ 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/o 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, en especial p. 456).

⁵⁷⁷ *España. Ensayo de historia contemporánea*. Espasa Calpe (11ª ed.). Barcelona, 1974, p. 261. En idéntico sentido, Azaña en las Cortes el 18 de diciembre de 1932 (DSC de 18 de diciembre de 1932).

⁵⁷⁸ En este sentido, ALONSO ZALDÍVAR: «Política española de paz y seguridad», op. cit., p. 55.

⁵⁷⁹ «Introducción. Después del 98. Horizonte internacional de la España de Alfonso XIII», *Historia de España de Ramón Menéndez Pidal* t. XXXDVIII (*La España de Alfonso XIII. El Estado y la política (1902-1931)*) (Jover Zamora dir.). Espasa Calpe. Madrid, 1995, pp. XI-CLXIII, en concreto p. LXXIII.

diente en la sociedad internacional. Este principio aplicado a España en los años treinta nos permite confirmar su posición de potencia media en el sistema europeo de Estados, aunque bien es cierto que en una situación muy inferior con respecto a las grandes potencias⁵⁸⁰. Sobre esta cuestión abundaremos en los Capítulos V y VI.

Por otro lado, resulta evidente la conexión entre demografía y relaciones internacionales⁵⁸¹. Sobre el elemento poblacional en la consideración de España como potencia media 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»⁵⁸². A pesar de esta pretendida homogeneidad del elemento nacional del Estado español, hay que resaltar dos cuestiones:

1) los desequilibrios socioeconómicos y la escasa alfabetización de la población española, situación que se traduce en unos recursos humanos escasamente preparados e integrados, elemento fundamental como tratamos al principio de este Capítulo en la consideración de un Estado como potencia del sistema⁵⁸³;

2) la movilidad de la población española en el ciclo demográfico moderno, que ha supuesto que las migraciones hayan sido uno de los factores que más han incidido en las relaciones exteriores de España⁵⁸⁴.

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 —la voluntad política subyacente para ejercer como potencia como elemento esencial del poderío de un Estado—⁵⁸⁵. BECKER encontraba en esta carencia una de las dificultades principales para articular una política exterior propia de una potencia⁵⁸⁶:

«[...] 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.»

⁵⁸⁰ Para la situación económica de España en los años treinta, BENAVIDES: *La política económica en la II República*. Ed. Guadiana. Madrid, 1972; PALAFOX: *Atraso económico y democracia. La II República y la economía española*. Ed. Crítica. Barcelona, 1991; del mismo autor, «El marco económico de la democracia constitucional republicana, 1931-1933», *HC* núm. 6, 1991, pp. 191-206.

⁵⁸¹ El término demografía con el significado actual comenzó a generalizarse a mediados del siglo XIX con la obra de GUILLARD: *Element de Statistique Humaine ou Démographie Comparée*. París, 1855.

⁵⁸² En «Nota sobre política exterior de España», *Memorias. Amanecer sin mediodía (1921-1936)*, op. cit., p. 606.

⁵⁸³ En este sentido se pronunció Azaña en el discurso citado de 30 de septiembre de 1932.

⁵⁸⁴ En este sentido, PEREIRA CASTAÑARES: *Las relaciones entre España y Gran Bretaña durante el reinado de Alfonso XIII (1919-1931)*, op. cit., p. 141. Con carácter general, RENOUVIN y DUROSELLE: *Introducción a la política internacional*, op. cit., pp. 50-76.

⁵⁸⁵ Entre ellos PEREIRA CASTAÑARES: *Las relaciones entre España y Gran Bretaña durante el reinado de Alfonso XIII (1919-1931)*, op. cit., p. 145- 155.

⁵⁸⁶ *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.

La política interior como condicionante de la elaboración de la política exterior del Estado será tratada en particular en el Capítulo III. De todas formas, sí podemos asegurar que todos los teóricos, sean politólogos, internacionalistas, historiadores o economistas, que han analizado la política interior de España durante la década de los años treinta, están de acuerdo en señalarla como una de las más agitadas, variables y sometidas a los avatares coyunturales del continente europeo. Como expresó 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»⁵⁸⁷.

Llegados a este punto podemos afirmar rotundamente la condición de España como potencia media en el sistema europeo de Estados de los años treinta. Sobre esta premisa abordaremos el análisis de las relaciones exteriores de España durante el bienio republicano-socialista, deteniéndonos cuando sea oportuno para destacar aquella condición. En España, como hemos dicho, el período que va desde la dimisión de Primo de Rivera, enero de 1930, hasta la proclamación de la República, se caracterizó por la indecisión política y las perspectivas inciertas, tanto desde el punto de vista económico, como para la estabilidad política y social del país.

2.3. La situación militar de España y la política de defensa nacional

Al principio de este Capítulo vimos que uno de los elementos decisivos para considerar a un Estado como potencia del sistema internacional 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 bélico, ya sea de forma individual o conjuntamente en el marco de una alianza militar o de un sistema de seguridad colectiva. Por tanto, ahora nos vamos a centrar en la situación militar de España al advenimiento de la República en abril de 1931, así como a lo largo del bienio republicano-socialista. Mencionaremos, aun sea brevemente, las amplias reformas y la reorganización de las Fuerzas Armadas españolas —esencialmente, el Ejército y la Marina de guerra— emprendidas en esta etapa, para pasar, posteriormente, a considerar la planificación y puesta en marcha de una auténtica política de defensa nacional por parte de la República. Citaremos autores, de la denominada escuela tradicional, que rechazan de plano esta posibilidad, y otros que, recientemente, han analizado con detenimiento y con el necesario rigor científico la actuación de los sucesivos gobiernos republicanos en pro de la articulación de una política de defensa acorde con los principios de la acción exterior de la República y el contexto internacional de los años treinta.

Por nuestro objeto de estudio nos centraremos en el bienio 1931-1933, período breve en el tiempo como para determinar con absoluta claridad la existencia de dicha política de defensa nacional, pero en el cual es posible afirmar la concepción y planificación de una política digna de tal nombre, complemento esencial de la política exterior del Estado⁵⁸⁸. El marco interno venía dado por los principios contenidos en la Constitución de 9 de diciembre de 1931 y toda la legislación de desarrollo —que, como veremos, en gran parte se adelantó a aquella para luego ser convalidada— y el ámbito internacional estaría delimitado por tres factores básicos: 1) la consideración de España como potencia media del sistema europeo de Estados; 2) como

⁵⁸⁷ *Las potencias medias en la política internacional*, op. cit., p. 231.

⁵⁸⁸ Recordemos la afirmación de MORGENTHAU: «la preparación militar requiere establecimiento militar capaz de sostener la política internacional que lleva a cabo su nación. Tal habilidad deriva de un sinnúmero de factores entre los cuales destacan [...] las innovaciones tecnológicas, la cualidad de liderazgo y la calidad y cantidad de las fuerzas armadas.» (*La lucha por el poder y por la paz*, op. cit., p. 163).

nación mediterránea; y 3) como miembro activo e impulsor de la SdN.

Para aquilatar de forma adecuada la importancia de las reformas de las Fuerzas Armadas durante el bienio republicano-socialista debemos hacer referencia, en primer lugar, a los esfuerzos que llevaron a cabo desde finales del siglo XIX los diferentes gabinetes ministeriales de la Monarquía para poner término a las enormes deficiencias organizativas y carencias materiales del Ejército y de la Armada. Antes de la Restauración, los intentos de reforma militar resultaron baldíos. Sólo después de que España entrara en una fase de estabilidad interna e internacional —quebrantada únicamente por la Guerra hispano-americana de 1898— pudieron los sucesivos Gobiernos emprender la tarea de adecuar las Fuerzas Armadas a las necesidades de la guerra moderna⁵⁸⁹. De todas formas, las características políticas, económicas y sociales de la Institución militar permanecieron vigentes a lo largo de la Restauración, y así, a la llegada de la República constituyeron referentes esenciales en el proceso de reformas que se emprendió. Básicamente, los problemas fundamentales del Ejército español a lo largo de todo este período fueron: 1) su tamaño desmesurado con relación a las capacidades y recursos del país; 2) el sobredimensionamiento de la oficialidad en relación con las clases de tropa, consecuencia de las guerras coloniales; 3) la división de la oficialidad del Ejército en dos grupos, «africanistas» y «peninsulares», en razón de la participación exitosa de los primeros en las guerras coloniales, circunstancia que promovió carreras muy rápidas a su favor; 4) la escasa mecanización del Ejército en todos los órdenes con relación al nivel de los Estados europeos de la época, especialmente tras la experiencia de la Primera Guerra Mundial; 5) la tradición de intervención de las Fuerzas Armadas en la vida política nacional, ya mediante la forma extrema de los «pronunciamientos» o por el empleo del Ejército en el mantenimiento del orden interior, desviándolo de su verdadera misión⁵⁹⁰.

Aunque los gobiernos sucesivos hicieron esfuerzos importantes para la reforma y reorganización de las Fuerzas Armadas desde 1876 —planes de Martínez Campos, Cassola, Polavieja, de la Cierva y Primo de Rivera—, aquellos problemas permanecían substancialmente idénticos a la proclamación de la República en abril de 1931. Es más, parte de la reforma emprendida por el Gobierno Provisional consistió, en primer lugar, en suprimir los cambios efectuados durante la Dictadura, considerados ilegales por carecer de la sanción de las Cortes.

Antes de proceder a la exposición, siquiera sea brevemente, de las reformas militares llevadas a cabo durante el bienio republicano-socialista, nos detendremos un momento con el objeto de comentar la situación de las Fuerzas Armadas en 1931, para contextualizar el ámbito en el que se desarrollaron dichas reformas⁵⁹¹.

En primer lugar, desde 1930 y como consecuencia de la reducción del servicio militar a un año, se produjo una rebaja sustantiva en los efectivos del Ejército peninsular, que alcanzó una cifra mínima⁵⁹². El contingente para febrero de 1930 fue de 55.689 soldados, y el de octubre, de 35.150, de forma que en abril de 1931 había un total de 89.000 soldados en filas como máximo y, aproximadamente la tercera parte estaba destinada en Marruecos⁵⁹³. Esta cifra re-

⁵⁸⁹ Para esta etapa, vid. CACHINERO: «Intervencionismo y reformas militares en España a comienzos del siglo XX», *CHC* núm. 10, 1988, pp. 155-184; FERNÁNDEZ BASTARRECHE: *El Ejército español en el siglo XIX*. Siglo XXI. Madrid, 1978.

⁵⁹⁰ 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 ese año tuvo lugar el golpe militar de Primo de Rivera, pasando los militares a detentar directamente el poder hasta la proclamación de la República.

⁵⁹¹ Vid. al respecto, ALPERT: *La reforma militar de España (1931-1933)*. Siglo XXI. Madrid, 1982, pp. 85-115.

⁵⁹² En España, desde 1924, la duración del servicio militar era de dos años, aunque en la práctica se servía mucho menos, aparte la existencia de los «cuotas». No obstante, siguiendo la tendencia europea, en particular de Francia, la prestación militar se redujo en 1930 a un año de servicio activo (R.D. de 20 de agosto de 1930, sobre constitución del reemplazo para el Ejército e Infantería de Marina, *GdM* de 21 de agosto).

⁵⁹³ Con el inicio de la acción directa en el norte de Marruecos, a partir de 1913, se hizo necesaria la creación de

presentaba una reducción sustancial respecto a la de 1929, que había dado un contingente de 144.615 soldados. De este modo, el reclutamiento de 1930 fue bastante menor que la plantilla teórica del Ejército: 107.000 soldados para la Península, Baleares y Canarias y 37.000 para Marruecos, sin contar las fuerzas de Regulares y la Legión. Esta reducción pronunciada de la tropa acentuó el segundo de los problemas fundamentales planteados: la desproporción entre la oficialidad y las clases de tropa.

En efecto, a pesar de que en los planes de reforma articulados durante la Restauración y la Dictadura se incluyeron con reiteración medidas para disminuir el volumen de la oficialidad del Ejército, en 1931 continuaba existiendo un cuerpo de más de 20.000 jefes y oficiales en activo. Como veremos, el Gobierno Provisional no sólo se enfrentó inmediatamente a la tarea de reducir esta abultada cifra, sino que además procedió a organizar el reclutamiento y el ascenso de la oficialidad de tal modo que no se reprodujera con el tiempo aquel sobredimensionamiento⁵⁹⁴.

En tercer lugar, la escisión producida en la oficialidad del Ejército entre africanistas y peninsulares —o metropolitanos— tendió a atenuarse con el final exitoso de las campañas de Marruecos. Con todo, la revisión de los ascensos por méritos de guerra, llevada a efecto por el Gobierno republicano-socialista, incidió sobremanera en esta cuestión, bien entendido que respecto al poder político civil que había adoptado tales medidas y no entre los mismos miembros de la oficialidad. Por otro lado, la supresión de la Academia General Militar —en adelante AGM—, en la cual se cursaban los estudios comunes a las diferentes Armas, como paso previo a las Academias respectivas, causó desazón y desconcierto en algunos sectores de la oficialidad. Aquellos que consideraban necesaria la formación conjunta de la oficialidad del Ejército, sin distinción de Armas, venían a identificarse con el grupo de los denominados africanistas⁵⁹⁵. De todos modos, insistimos en que la disensión entre la oficialidad tendió a atenuarse en la misma proporción en que aumentó el descontento hacia las reformas que puso en marcha el Gobierno de la República.

En cuarto lugar, la persistente situación de penuria material de las Fuerzas Armadas, especialmente en cuanto al equipamiento y mecanización del Ejército, fue perfectamente expuesta por AZAÑA en las Cortes el 2 de diciembre de 1931⁵⁹⁶:

«No tenemos nada en este particular; no hay cañones, no hay fusiles, no hay municiones. En fin, con decir que no hay nada, he dicho bastante. Artillería de grueso calibre hay poca, insuficiente; dos o tres o pocos más regimientos que empiezan a estar dotados. Municiones no hay absoluta-

una fuerza militar adecuada a las especiales características de la guerra colonial. Con el tiempo, se formó un grupo de oficiales fogueados en el campo de batalla, que fue puesto al frente del denominado «Ejército de África», compuesto por fuerzas de la Legión, unidades indígenas con oficialidad europea, policía del Sáhara y los contingentes peninsulares asignados por sorteo. De esta manera, España llegó a poseer un Ejército numeroso, endurecido en la batalla, defensor de los ascensos por méritos de guerra y capaz de generar problemas al Gobierno de turno, como efectivamente había ocurrido en los años 1917 a 1923 y a lo largo de la Dictadura. Sin embargo, en 1931 la pacificación del Protectorado era un hecho por lo que la política del Gobierno de la República se orientó a reducir efectivos, modernizar estructuras y, especialmente, reducir gastos. Objetivo importante de estas reformas era impedir el «caudillismo» en el seno del Ejército, que, en última instancia, podría amenazar a las instituciones republicanas recién establecidas. Para todas las referencias al Ejército de África remitimos a la excelente obra de MORALES LEZCANO: *España y el Norte de África: El Protectorado en Marruecos (1912-56)*, op. cit., pp. 109-128.

⁵⁹⁴ Vid. el planteamiento del problema que hizo Azaña a las Cortes en el discurso de 2 de diciembre de 1931 (*DSC* de 2 de diciembre de 1931).

⁵⁹⁵ Recordemos que el último Director de la AGM, el general Franco, era uno de los oficiales de más brillante carrera en África y se vio revisado en forma negativa en su escalafón como general de brigada por aplicación del Decreto de 3 de junio de 1931, sobre revisión de ascensos por méritos de guerra (*GdM* de 4 de junio de 1931).

⁵⁹⁶ *DSC* de 2 de diciembre de 1931.

mente nada. [...] No quiero hablar de la Aviación porque, en realidad, no existe; la Aviación es un proyecto para el futuro, mantenido con ilusión y con entusiasmo por el cuerpo de aviadores, pero que, realmente, no tiene sobre qué trabajar. Hay cientos de aparatos de reconocimiento que ya no sirven. Y aviones de gran bombardeo, ¿saben los Sres. Diputados cuántos tiene España? Uno. [...] acabamos de organizar en España dos regimientos de carros de asalto, arma desconocida en nuestro país, para lo cual todavía no hemos encontrado dinero, pero que no hay más remedio que dotarlos. Y que no tenemos donde acuartelar las tropas con decoro. [...] Tampoco tenemos campos de tiro, campos de instrucción. [...] No hay campo de instrucción donde una división pueda desplegarse y hacer los ejercicios propios de esta unidad.»

El hecho era tan patente que el agregado militar británico informaba al *Foreign Office* — en adelante FO— en 1931 de que, en España, el desarrollo de armamento moderno, carros de combate, aviación, ferrocarriles militares, guerra química, instrucción táctica y literatura militar eran prácticamente inexistentes⁵⁹⁷.

Por último, la cuestión de la tradicional intervención de las Fuerzas Armadas en la vida política de la Nación parecía superada en 1931, al menos con carácter general, en el seno de la oficialidad. Como afirma ALPERT, «el Ejército estaba cansado de movimientos de protesta». En el espacio de catorce años, las Fuerzas Armadas habían originado las Juntas de Defensa, la Dictadura primorriverista, las conspiraciones contra ella y las frustradas sublevaciones de Jaca y Cuatro Vientos en diciembre de 1930. De modo que si pocos militares veían la proclamación de la II República como una solución a sus problemas, «menos aún creían que el régimen anterior merecía su lealtad»⁵⁹⁸.

2.3.1. La reforma y reorganización de las Fuerzas Armadas

En efecto, la mayoría de los autores constatan que la proclamación de la República no encontró oposición en el seno de las Fuerzas Armadas. Es más, los altos mandos de las Fuerzas Armadas tuvieron un grado de conciencia superior a la de los políticos de la Monarquía sobre el estado de la «soberanía nacional» en la jornadas de abril de 1931⁵⁹⁹. De hecho, los militares —esencialmente, jefes y oficiales— estaban cansados de la continuada intervención de las Fuerzas Armadas en la vida política del país, circunstancia que los había desviado de su verdadera misión: la defensa de la soberanía e independencia de España. Incluso en el último año de la Monarquía, los gobiernos del general Berenguer y del almirante Aznar habían procurado buscar, sin éxito, el apoyo «político» de las Fuerzas Armadas —con esta finalidad en febrero de 1930 habían sido amnistiados varios oficiales procesados durante la Dictadura y, a principios de 1931, se aumentaron los sueldos militares—⁶⁰⁰.

La reforma y reorganización de las Fuerzas Armadas comenzó inmediatamente tras la pro-

⁵⁹⁷ Informe anual del agregado militar británico al FO (cit. en ALPERT: *La reforma militar de Azaña (1931-1933)*, op. cit., p. 120).

⁵⁹⁸ *Ibid.*, p. 119; así también, CARDONA: «Estado y poder militar en la Segunda República», *La II República española: una esperanza frustrada*. Edicions Alfons El Magnánim. Valencia, 1987, pp. 49-64.

⁵⁹⁹ El texto del telegrama remitido por el Ministro de la Guerra, general Berenguer, a los Capitanes generales no dejaba dudas al respecto: «Las elecciones municipales han tenido lugar en toda España con el resultado que por lo ocurrido en la propia Región de V.E. puede suponer. [...] En momento de tal trascendencia no se ocultará a V.E. la absoluta necesidad de proceder con la mayor serenidad por parte de todos, con el corazón puesto en los sagrados intereses de la Patria, que el Ejército es el llamado a garantizar en todo momento. Conserve V.E. estrecho contacto con todas las guarniciones, recomendando a todos absoluta confianza en el mando, manteniendo a toda costa la disciplina [...] Ello será garantía de que los destinos de la Patria han de seguir sin trastornos que la dañen intensamente en el curso lógico que les imponen la suprema voluntad nacional».

⁶⁰⁰ En este punto, como creemos que la parcialidad no desmerece el valor de los datos aportados, vid. PAYNE: *Ejército y sociedad en la España liberal (1808-1936)*. Ed. Akal. Madrid, 1977, pp. 365-377.

clamación de la República. Sabemos que Azaña compareció en el Ministerio de la Guerra el mismo día 14 de abril de 1931 a las 22:30 horas, donde fue recibido por el Subsecretario, el general Ruiz-Fornells, quien le presentó a un grupo de generales presentes en la sede del Ministerio. La primera medida adoptada por el nuevo Ministro de la Guerra fue enviar un telegrama a todas las Capitanías Militares acerca de la nueva situación política creada en el país: «Al constituirse el gobierno de la República y hacerme cargo del Ministerio del Ejército, saludo a V.E., jefes, oficiales y tropas, de cuyo patriotismo y disciplina, puestas una vez más de manifiesto en el glorioso tránsito del día de hoy, espero la colaboración precisa para que acierte en el desempeño del ejercicio de mi cargo y redunde en beneficio del Ejército, prosperidad de la Nación y honra de la República»⁶⁰¹.

En este clima de estabilidad en el seno de las Fuerzas Armadas, las primeras medidas legislativas no se hicieron esperar. Con el Decreto de 22 de abril de 1931, relativo a la promesa de fidelidad a la República del Ejército, se inició el camino de la reforma militar, al tiempo que mostró el talante del nuevo Ministro de la Guerra⁶⁰². El preámbulo del Decreto proclamaba⁶⁰³:

«La revolución de abril, que por voluntad del pueblo ha instaurado la República en España, extingue el juramento de obediencia y fidelidad que las fuerzas armadas de la Nación habían prestado a las instituciones hoy desaparecidas. No se entiende, en modo alguno, que las fuerzas de mar y tierra del país estaban ligadas en virtud de aquel juramento por un vínculo de adhesión a una dinastía o a una persona. La misión del Ejército, dice el artículo 2º de la Ley constitutiva, es sostener la independencia de la Patria. Esta doctrina, tan sencilla y tan clara, sobre la cual fundará la República su política militar, va a tener ahora un desarrollo completo y su perfección.

Al tiempo que exponía la naturaleza que la República quería imprimir a las Fuerzas Armadas, al servicio de la Nación: «El Ejército es nacional, así como la Nación no es patrimonio de una familia, la República es la Nación que se gobierna a sí misma. El Ejército es la Nación organizada para su propia defensa. Resulta, pues, evidente que, tan sólo en la República pueden llegar el Estado y sus servidores en armas, a la identidad de propósitos, de estímulos y de disciplina, en que se sustenta la paz interior y, en caso de agresión, la defensa eficaz de nuestro suelo»⁶⁰⁴.

De acuerdo con estas previsiones, el Decreto estableció que todos los generales, jefes y oficiales en activo habrían de prestar, en el plazo de cuatro días, solemne promesa de ad-

⁶⁰¹ El estilo lingüístico del telegrama inclina a pensar que no fue obra personal de Azaña, circunstancia que se puede comprender por la situación de agitación y euforia del momento (en este sentido, ALPERT: *La reforma militar de Azaña (1931-1933)*, op. cit., p. 122). Al día siguiente Azaña volvió al Ministerio a las 11 de la mañana, momento en el que el general Ruiz-Fornells le presentó a los jefes de sección. El general Goded, más tarde Jefe del Estado Mayor Central, sugirió al Ministro la pertinencia de retirar de los uniformes militares los emblemas alusivos a la Monarquía para evitar roces innecesarios con la población civil, que en esos momentos festejaba el triunfo de la República. A continuación los generales con mando en las regiones militares fueron cesados y sustituidos por generales que habían demostrado su oposición a la Dictadura y su lealtad a los ideales republicanos —especialmente Queipo de Llano, López Ochoa, Ruiz-Trillo, Villegas—. Además, fueron cesados los generales Cavalcanti, Presidente del Consejo Supremo de Guerra, y Mola, Director general de Seguridad. Por contra, el general Sanjurjo continuó en el cargo de Director general de la Guardia Civil y fue nombrado Alto Comisario del Protectorado de Marruecos y Jefe superior de las fuerzas militares desplegadas de África. Cambios similares se produjeron en la Armada y en la Aviación.

⁶⁰² Los días anteriores Azaña había dictado varios Decretos que trataban de solucionar cuestiones planteadas por el cambio de régimen y las lealtades al mismo: la amnistía de los militares condenados por las sublevaciones de Jaca y Cuatro Vientos (diciembre de 1930) y su reintegración automática a las Fuerzas Armadas (*GdM* de 15 y 19 de abril de 1931).

⁶⁰³ *GdM* de 23 de abril de 1931.

⁶⁰⁴ *Ibidem*.

hesión y fidelidad a la República (art. 1). Aquellos oficiales que no otorgasen la promesa con las formalidades previstas «causarán baja en el Ejército, pasando los generales a la situación de separados del servicio [...] y los jefes y oficiales a la de retirados con el haber pasivo que les corresponda» (art. 5). Al día siguiente, por Decreto del Ministro de Marina se impuso igual requerimiento al personal de la Armada⁶⁰⁵.

Con esta medida el Gobierno Provisional enfrentó el problema fundamental de la tradicional intervención de las Fuerzas Armadas en la vida política de la Nación al establecer la obligación de prestar fidelidad a la República, aunque bien es cierto que sin el deseo de realizar una purga entre la oficialidad. El Decreto mismo expresaba en este sentido: «respetuosa la República con la conciencia individual, no exige la promesa de adhesión. Los que opten por servirla otorgarán la promesa; los que rehúsen prestarla, será que prefieran abandonar el servicio. La República es para todos los españoles, pero sólo pueden servirla en puestos de confianza los que sin reservas y fervores adopten su régimen». A pesar de las duras críticas de sectores de la derecha monárquica y minoritarios de las Fuerzas Armadas, la inmensa mayoría de la oficialidad no tuvo inconveniente en prometer fidelidad a la República.

La siguiente medida adoptada por el Ministro de la Guerra trataba de hacer frente a otro de los problemas fundamentales de las Fuerzas Armadas, tal era el sobredimensionamiento de la oficialidad del Ejército. Con la adopción del polémico Decreto «de retiros», de 25 de abril de 1931 —con aclaraciones de 29 de abril y 29 de mayo siguientes—, el Gobierno Provisional dictó las normas para el retiro voluntario de generales, jefes y oficiales y asimilados, constituyéndose en la primera medida efectiva en el proceso de reforma de las Fuerzas Armadas⁶⁰⁶. Aparte de la reducción de la oficialidad que pasó de 20.576 jefes y oficiales a poco más de 12.000, la importancia de este Decreto se centra, para nosotros, en que en su preámbulo el Gobierno Provisional estableció claramente el programa legislativo que iba a emprender la República con respecto a la reforma, reorganización y modernización de las Fuerzas Armadas, para hacerlas equiparables a cualquier Ejército europeo de la época.

«Las reformas que el gobierno de la República se propone introducir en la organización y régimen del Ejército habrán de llevarse a cabo en dos partes: una, más urgente y sencilla, la acometerá desde luego el gobierno en virtud de los poderes que la revolución ha puesto en sus manos; otra, que ha de comprender las bases legales de la institución militar, está diferida a las Cortes.»

El programa gubernamental sería iniciado de inmediato⁶⁰⁷, mientras que a las Cortes co-

⁶⁰⁵ *GdM* de 26 de abril de 1931.

⁶⁰⁶ *GdM* de 27 y 30 de abril y 30 de mayo de 1931 respectivamente. Aunque, por su importancia, trataremos brevemente esta cuestión, remitimos *in extenso* a la excelente obra ya citada de ALPERT: *La reforma militar de Azaña (1931-1933)*, pp. 133-199.

⁶⁰⁷ Para seguir las previsiones del D. de 15 de abril de 1931, sobre la revisión de la obra legislativa de la Dictadura (*GdM* de 17 de abril de 1931), Azaña nombró una Comisión en el Ministerio de la Guerra compuesta por el general auditor Sastre Olamendi y los tenientes González Verón y Prat (*Boletín del Ministerio de la Guerra* de 28 de abril de 1931). La Comisión analizó la Legislación militar en el período comprendido entre el 13 de septiembre de 1923 y el 13 de abril de 1931 y emitió un informe, sin fecha, en el cual se examinaron los siguientes asuntos: reclutamiento, organización del Ejército, Justicia Militar, recompensas, ascensos, sueldos, haberes y devengos, retiros, pases a la reserva, pensiones, clases de tropa y Legislación sobre administración económica. El Informe final proponía la derogación de 25 R.D.-leyes y D., la nulidad de 13 disposiciones de igual rango, la conservación como normas reglamentarias de 13 R.D. y estimó subsistentes «por exigencias de la realidad o excepcional conveniencia del interés público», 24 R.D.-leyes y Decretos. Los resultados se plasmaron en el D. de 21 de julio de 1931 por el que una vez «oído el Informe de la Comisión revisora designada por este Ministerio para revisar la obra legislativa de la Dictadura», quedaban anuladas 8 Disposiciones, derogadas 18, reducidas a rango reglamentario 15 y subsistentes por razones de interés público 24. Sobre los trabajos de esta Comisión, vid. NAVAJAS ZUBELDÍA: «La revisión azañista de la legislación dictatorial. La Memoria de la Comisión Sastre»,

respondería aprobar una nueva Ley constitutiva del Ejército, fijar la duración del servicio militar, la instrucción premilitar, las normas de reclutamiento e instrucción de la oficialidad y de la tropa, la selección y formación del Estado Mayor Central —en adelante EMC—; una nueva ley de plantillas profesionales y una de efectivos de reemplazo, la aprobación de las leyes que dotaran la modernización y equipamiento material de las Fuerzas Armadas, así como las leyes anuales de presupuestos militares, con criterios ajustados a la buena administración de los recursos escasos del Estado. Todo este programa legislativo tendría por finalidad dotar «a España de la capacidad defensiva propia de un pueblo libre y pacífico e infundirán en la clase militar aquella seguridad de justicia y buen gobierno en su carrera, no sólo conciliable, sino estrechamente ligada al respeto a los derechos inherentes a la ciudadanía».

Este era, pues, el programa de la República en abril de 1931 con relación a la reforma de las Fuerzas Armadas heredadas del régimen anterior. Sin embargo, el Gobierno Provisional no tenía intención de esperar a la constitución de las Cortes para iniciar el proceso de reformas. Así, continuaba el Decreto de 25 de abril: «en tanto que las Cortes no estatuyen sobre el régimen definitivo del Ejército, incumbe al Gobierno Provisional adoptar ciertas disposiciones de conocida urgencia y utilidad que supriman organismos, servicios y personal innecesarios, reduzcan los gastos del presupuesto, sin prejuzgar la obra de las Cortes, la faciliten».

Por tanto, la primera medida adoptada por el Gobierno Provisional tuvo como objeto la reducción de la oficialidad del Ejército. Sobre este punto, el Decreto de 25 de abril estableció⁶⁰⁸:

«El presente Decreto tiende a resolver, cuando menos en parte, un problema específico que no depende de la organización futura, antes la estorba o la imposibilita. Sea cualquiera, en efecto, la orientación de la Leyes Orgánicas militares, es manifiesto que en todas las escalas del Ejército hay un enorme sobrante de personal y, en ningún caso, podrá ser utilizado. Figuran en las escalas retribuidas del Ejército (exceptuada la segunda reserva de generales), según el «Anuario Militar» del presente año 258 generales y 21.996 jefes, oficiales y asimilados. Basta consignar las cifras para que sea notoria la gravedad de la situación. A esto se ha llegado por consecuencia de las guerras civiles y coloniales [...] Tal situación ha de concluir, y el gobierno se halla resuelto a que concluya.»

El Decreto adoptó el principio de voluntariedad para acogerse a los beneficios del retiro, y teniendo en cuenta la permanencia y consolidación de las remuneraciones alcanzada. De este modo, el Estado obtendría ventajas de orden económico, además de las que resultarían de la reorganización del Ejército. El Preámbulo reconocía que «no puede predecirse desde ahora la importancia del resultado que se obtenga con esta disposición. Conocida que sea y fijadas las plantillas definitivas, el gobierno proseguirá con vigor la obra que hoy se inicia, respetando, como es natural lo que legalmente puede y debe respetarse».

Pese a la voluntariedad proclamada, lo cierto es que el Decreto establecía que, transcurrido el plazo de treinta días, señalado en los arts. 1 y 2, «el Ministro de la Guerra propondrá al gobierno las normas complementarias que hayan de observarse para la amortización forzosa, y sin opción de beneficio alguno, del personal que todavía resulte sobrante con relación a las plantillas definitivas del Ejército activo.» (art. 7). Es verdad que, posteriormente, dicho plazo fue ampliado en diversas ocasiones, lo cual demuestra que el Gobierno Provisional no tenía intención de hacer destituciones forzosas. Sin embargo, las denuncias a una «purga» en el Ejército, por sectores de la derecha y monárquicos no se hicieron esperar, hasta tal punto que Azaña hubo de explicar en las Cortes el 28 de junio de 1932, con toda claridad, la política del

Hisp. núm. 177, 1991, pp. 287-313.

⁶⁰⁸ *Idem.*

Gobierno en materia de retiros⁶⁰⁹.

El autor que con mayor rigor ha tratado la cuestión aporta los siguientes datos. Así ALPERT, de un total de 20.576 jefes y oficiales, incluidos los de la escala de reserva retribuida pero no el Cuerpo de Inválidos, se pasó en 1932 a una cifra de 12.373, con las escalas activa y de reserva fundidas. La diferencia era, por tanto, de 8.203 jefes y oficiales.

Por lo que respecta a la clase de tropa sabemos que, como consecuencia de la reducción del Servicio Militar a un año en 1930, se produjo una fuerte contracción en el contingente de reemplazo anual. Para paliar esta situación, desde el Ministerio de la Guerra, se adoptaron medidas para incrementar la plantilla de tropa desde 94.000 soldados en 1931 hasta 107.000 en 1932, siendo el contingente total para 1933 de 151.000. Con todo, a pesar de la publicación de los *Anuarios Militares* correspondientes a los años 1930-1933, los autores no se ponen de acuerdo en torno a los volúmenes totales de jefes, oficiales, suboficiales y clases de tropa, aportando cada uno las cifras que más se ajustan a su estudio. Al no tratarse de una cuestión fundamental en nuestra investigación, simplemente dejamos apuntada esta polémica y remitimos a las obras específicas⁶¹⁰.

Como veremos a continuación, el interés que tenía Azaña por los asuntos militares era esencialmente político, en el sentido de que las reformas se encaminaron, en última instancia, a convertir a las Fuerzas Armadas en un instrumento eficaz al servicio del Estado moderno. Esto suponía que los detalles técnicos quedaban en manos de los expertos militares del Ejército y de la Armada y, por consiguiente, en la competencia de la Subsecretaría del Ministerio y de los Estados Mayores correspondientes.

Elemento de partida de las reformas emprendidas por el Gobierno Provisional era el modelo de Fuerzas Armadas. Resuelta esta cuestión —y ya veremos con qué planteamientos— se podía pasar a tratar la organización de las Unidades y Servicios de aquellas en relación con la finalidad prevista. En esta reflexión resulta interesante traer a colación un artículo aparecido en *La Guerra y su Preparación* en mayo de 1926⁶¹¹. En «La duración del servicio militar en filas», el coronel GASCUEÑA, diplomado en la Escuela Superior de Guerra de París, definía las cuatro misiones a las que debían hacer frente las Fuerzas Armadas⁶¹²: 1) garantizar la integridad territorial y la soberanía e independencia de España; 2) emprender acciones coloniales o de protectorado; 3) constituirse en instrumento, uno más, de la política exterior del Estado; y 4) servir de herramienta para crear y sostener un espíritu patriótico.

Estas ideas sobre el papel de las Fuerzas Armadas españolas en el conjunto de la Nación debieron ser conocidas y profundamente meditadas por Azaña⁶¹³. Así, en su discurso ante las Cortes el 2 de diciembre de 1931, el Presidente del Gobierno determinó el papel de las Fuerzas Armadas plenamente integradas en la nueva vida de la República⁶¹⁴:

⁶⁰⁹ Vid. al respecto el DSC de 28 de junio de 1932. Para muchos autores, entre ellos SALAS LARRAZÁBAL, el Decreto «de retiros», «no encuentra otra justificación que la de dar satisfacción a la vanidad del Ministro y sus consejeros y presentar como un triunfo una disminución que era más aparente que real.» (en el «Prólogo» a la obra de PAYNE: *Ejército y sociedad en la España liberal (1808-1939)*, op. cit., p. XXXI).

⁶¹⁰ Los datos numéricos de ALPERT en *La reforma militar de Azaña (1931-1933)*, op. cit.; también MORALES LEZCANO: *España y el Norte de África: El Protectorado en Marruecos (1912-56)*, op. cit., especialmente tabla en p. 118. Más reciente, ALONSO BAKER: *D. Manuel Azaña y los militares*. Actas Editorial. Madrid, 1997.

⁶¹¹ Pp. 459-468.

⁶¹² Este militar desarrollaría una importante bibliografía sobre la defensa nacional, desde el punto de vista teórico y aplicada, y en 1932 con la *Organización Militar*, se declaró favorable a las reformas emprendidas por el Gobierno republicano-socialista (vid. al respecto, ALONSO BAKER: *D. Manuel Azaña y los militares*, op. cit., pp. 69-75).

⁶¹³ Tal como el mismo Azaña reconoció en las Cortes el 18 de diciembre de 1932 (DSC de 18 de diciembre de 1932).

⁶¹⁴ La posición del PSOE, principal socio de la coalición republicano-socialista en el Gobierno, respecto al papel

«En las reformas de Guerra se ha buscado principalmente una cosa muy sencilla, pero hasta hora inexistente en España; no se ha buscado más que dotar a la República de una política militar, que no existía en nuestro país desde finales del siglo XVIII. [...] El Ejército servía en España para todo: ha servido para dirimir discordias de la dinastía, ha servido para ir a las campañas coloniales, ha servido para ir a África; pero nunca, desde que se acabó la guerra de la Independencia, se ha tratado en España de organizar y de formar el Ejército en condiciones tales que pueda competir con un Ejército extranjero, en una guerra de carácter internacional. [...] Esta era la situación en que se encontró el Gobierno de la República al advenimiento al Poder. [...] Y ¿qué es lo que hay que hacer con el Ejército, lo mismo en una República que en una monarquía? Reducirlo a su propia función, que es la de prepararse para la guerra. El Ejército no tiene otra cosa que hacer: prepararse para la guerra, preparar a los soldados y preparase los cuadros de jefes y oficiales, que también tienen que practicar y estudiar. No hay otra cosa que hacer y una vez formulado el principio, reconocido el principio y aceptado por el Gobierno y por el Parlamento, todo lo demás está ya hecho. [...] Para preparar al Ejército en su misión propia hay que tener en cuenta dos clases de factores por lo menos; unos, de carácter permanente, que son los recursos con que cuenta la Nación, recursos en hombres y recursos en dinero. [...] Hay, pues, estos factores, y hay, además, el factor de política interior, que es función de la política internacional del país. [...] Para esto es para lo que hay que preparar al Ejército español. En fin, este es el cuadro general que yo puedo presentar a la Cámara acerca de la situación [...] El Ejército, en tiempo de paz, no tiene más misión que instruirse para la guerra; pero cuando llega la guerra, si la organización del Ejército no es todo lo perfecta que cabe en lo humano, no sirve para nada, [...]»

Conforme a estos planteamientos, de forma inmediata el Decreto de 25 de mayo de 1931 acometió la reorganización del Ejército activo en la Península e islas Baleares y Canarias. Por su importancia, citamos *in extenso* el preámbulo de dicho Decreto, en el que aparece la pluma característica del Ministro de la Guerra⁶¹⁵:

«En el orden de las reformas conducentes a la reorganización del Ejército, acomete hoy el Gobierno una de las más importantes, base y condición de muchas otras; es una nueva agrupación de las fuerzas militares, encaminada a replantear las unidades orgánicas en que el mando y las tropas se adiestren para la guerra. El problema es tal que, sin resolverlo pronto y bien, no se adelantaría un paso en la renovación del Ejército. Las unidades existentes son, por su número, excesivas; por su contenido, débiles; por su costo, si hubieran de mantenerse en un punto de regular eficacia, onerosísimas. Es inevitable deshacer la organización actual y fundar sobre terreno más firme. [...] Por una parte, el Estado declara en esta manera cuál es el límite de las necesidades de la defensa nacional y los recursos del país ponen a los gastos del presupuesto de la guerra [...] La reorganización comienza por establecer el tipo o modelo de la división, determinando su estructura general y la composición de las unidades tácticas elementales. [...] se ha preferido conservar en España la división de cuatro regimientos, a fin de que, al reducirse ahora el número de las grandes unidades,

de las Fuerzas Armadas fue señalada con claridad por el diputado Menéndez Fernández en su intervención en las Cortes el 27 de enero de 1932: «¿Vamos o no vamos a tener Ejército? [...] ¿es que la República española, democrática y cuasi socialista [sic], va a tener un Ejército ofensivo? ¿Va a tener un Ejército imperialista? ¿Va a tener un Ejército con vistas a expansiones coloniales? No. El Ejército que va a tener la República española, el Ejército que va a tener España, va a ser un Ejército democrático que defienda nuestra independencia, que defienda nuestra integridad, que defienda sobre todo, ahora mejor que antes, a la República española contra los posibles peligros de una ofensiva faccista [sic], hitleriana [sic, 1932], nacionalista, de cualesquiera de los espíritus reaccionarios que hoy imperan en el mundo; pues es un momento de peligro —porque el ambiente internacional sigue preñado de amenazas— no tendría nada de particular que en una lucha de Italia contra Francia, a base de una alianza de aquélla con los nacionalistas alemanes, nuestras islas Baleares, cualquiera de nuestras bases navales, encontrándose España en una situación de indefensión, fuesen ocupadas. La República española, en defensa de su independencia, en defensa de su integridad, en una lucha contra esta posible reacción fascista del mundo, ha de tener un Ejército no ofensivo, no de expansión colonial, sino de defensa de su libertad, de defensa de su integridad y de defensa de la misma República.» (DSC de 27 de enero de 1932).

⁶¹⁵ *GdM* de 26 de mayo de 1931.

cada una de las subsistentes tenga fortaleza bastante para realizar empresas de alguna consideración. [...] Es resolución inquebrantable del Ministro que suscribe mantener en los Cuerpos armados la integridad del efectivo legal acreditado en el presupuesto [...] Por último, la división contiene en su estructura una fuerza artillera proporcionada al volumen de la unidad, y los servicios de enlace, exploración, información, etc., que le son propios. En su nueva planta, y un vez pertrechada de material, la unidad divisionaria podrá compararse con cualquier otra similar del extranjero. Trazado el esquema de la división, había que determinar cuántas deben subsistir. Las diez y seis divisiones existentes se reducen a ocho. Para adoptar este número se tiene en cuenta: los hombres que proporciona anualmente el servicio obligatorio a corto plazo; la carga que el presupuesto puede soportar, en relación con otras atenciones del Estado; las exigencias reales de la defensa del territorio, y el papel que le incumbe al Ejército activo en caso de guerra nacional. [...] El nuevo sistema compagina la mayor utilidad de la fuerza armada y la reducción del gasto; establece verdaderas Escuelas de instrucción militar para el contingente anual de ciudadanos; prevé cualquier urgencia en caso de peligro, y al instituir cierta independencia o separación entre el Ejército permanente activo y la organización profunda de las reservas movilizables para la defensa nacional, introduce propósitos e ideas que hasta ahora no se habían aplicado en nuestro país. [...]

Resultaría una labor tediosa, y que tampoco es propia de nuestro objeto de estudio, entrar a detallar los cambios posteriores producidos por la reorganización de las Fuerzas Armadas⁶¹⁶. Por otro lado, es evidente, como dijimos antes, que la reforma y reorganización de las Fuerzas Armadas incluía un fuerte componente técnico, cuya resolución competía a los expertos militares y, en última instancia, al EMC y al Estado Mayor de la Armada —en adelante EMA—

⁶¹⁶ A su vez, la reorganización de las fuerzas militares de Marruecos se llevó a cabo por Decreto de 3 de junio de 1931 por el que se redujeron las circunscripciones y los efectivos militares en la Zona (*GdM* de 4 de junio de 1931), y mediante la Ley de 13 de mayo de 1932 se estableció que todas las Unidades del Ejército en el Norte de África nutrirían sus efectivos de tropa por el procedimiento de reclutamiento voluntario (*GdM* de 15 de mayo de 1932). El Decreto de 29 de diciembre de 1931 procedió a la organización del Protectorado para establecer como máxima autoridad al Alto Comisario y la subordinación a él de todas las autoridades civiles y militares (*GdM* de 31 de diciembre de 1931). En fin, el Decreto de 5 de enero de 1933, en la necesidad de afirmar y robustecer el principio de unidad de acción en la Zona y Tánger, atribuyó en exclusiva la dirección de la política y de la intervención administrativa a la Presidencia del Consejo de Ministros, «a quien sólo compete, a este efecto, relacionarse con el Alto Comisario de España» (*GdM* de 6 de enero de 1933). Para esta cuestión, vid. MORALES LEZCANO: *España y el Norte de África: El Protectorado en Marruecos (1912-56)*, op. cit., pp. 114-120; NEILA HERNÁNDEZ: «Las responsabilidades internacionales de la II República en Marruecos: el problema del abandono», op. cit., pp. 48-50. Por su parte, la reorganización de la Marina de Guerra se llevó a cabo por el Decreto de 10 de julio de 1931 y por el Decreto de 29 de septiembre siguiente se establecieron las Fuerzas navales para el año 1932 (*GdM* de 18 de julio y 2 de octubre de 1931, respectivamente); vid. en esta cuestión BORDEJE Y MORENCOS: *Vicisitudes de una política naval. Antecedentes, desarrollo de la Armada entre 1898 y 1936*. Ed. San Martín. Madrid, 1978. En este punto, inherente a su condición mediterránea, la política naval es un capítulo fundamental en la defensa nacional. El pensamiento estratégico español desde 1898 se orientó a la reconstitución de un cierto poderío naval, al menos equivalente a su condición de potencia regional mediterránea. En este sentido, la idea imperante hasta el estallido de la Guerra Civil consistía en tratar de ejercer el papel de potencia equilibradora en el Mediterráneo occidental, en el marco de la rivalidad franco-italiana. Consecuente con esta visión estratégica, la Dictadura se embarcó en una política de rearme naval que debía situarla en el sexto lugar entre las armadas mundiales. Sin embargo, estas medidas chocaban de lleno con las importantes iniciativas de desarme naval promovidas en los años veinte —Conferencias navales de Washington (1922) y de Londres (1930)— y determinaron la posición de España ante las mismas. Vid. al respecto, ALBA SALGADO: «Evolución estratégica de la Marina española entre las dos guerras mundiales», *Les armées espagnoles et françaises. Modernisation et réforme entre les deux guerres mondiales*. Annexes au mélanges de la Casa Velázquez. Madrid, 1980, pp. 135-138; NEILA HERNÁNDEZ: «La mediterraneidad de España en las relaciones internacionales del período de entreguerras (1919-1939)», op. cit., p. 30; del mismo autor: «España ante las implicaciones de la Conferencia naval de Londres de 1930», *RHN* núm. 48, 1995, pp. 27-41; PALOMARES LERMA: *Mussolini y Primo de Rivera. Política Exterior de dos dictadores*, op. cit., pp. 134-147. Como veremos en el Capítulo V, en la Conferencia de Desarme de 1932, la República defendió unas tesis más comprometidas con los principios de la SdN mostrando, no obstante, una especial preocupación por las implicaciones que un proceso de desarme efectivo podía tener en el Mediterráneo.

No hay duda, sin embargo, de que estas reformas gozaron del aplauso de los grupos republicanos de izquierdas y, en un primer momento, de los radicales, debido al consenso casi general de la imperiosa necesidad de afrontar con decisión el «problema militar» y por representar, asimismo, el eje, aunque fuese parcial, del programa global de reformas que traía consigo la República en abril de 1931. Ya el 30 de julio de 1931, recién constituidas las Cortes, Ortega y Gasset elogió la labor de Azaña al frente del Ministerio de la Guerra⁶¹⁸. Más adelante, como muestran los debates en las Cortes, el consenso de los partidos republicanos en la materia no fue tan amplio, aunque continuaron presentes en la visión de todas las consideraciones expuestas⁶¹⁹. De hecho, Azaña se quejó en el Parlamento, en diciembre de 1932, de que las reformas militares promovidas por su Departamento y de tanta importancia para la estabilidad futura de la República hubiesen sido aprobadas sin oposición ni debate: «me hubiera gustado mucho que hace dos meses, cuando vinieron a la aprobación de las Cortes los decretos del Ministerio de la Guerra, que han reformado y transformado el Ejército español, se hubiese promovido aquí un debate o hubiera habido la oportunidad de promoverlo, para que el Ministro de la Guerra explicara, por lo menos en líneas generales, el contenido y orientación de su obra. Realmente, la unanimidad con que el Parlamento se pronunció en favor de las reformas de Guerra, me contrarió un poco, porque me impidió explicarlas [...]»⁶²⁰.

Desde las Fuerzas Armadas, la reorganización tuvo una acogida favorable entre el estamento militar, consciente de su absoluta necesidad, pero diferida en el tiempo por la falta de voluntad política para enfrentar el problema por parte de los sucesivos gabinetes monárquicos y de la Dictadura⁶²¹. Con todo, ALPERT afirma, y esto, creemos, es bastante discutible, que «examinándola bien, debemos concluir que la reorganización del ejército no era tal. Tampoco era una reducción. Representaba una racionalización de unidades en base al número de hombres disponibles y una tentativa de disminuir gastos superfluos»⁶²². Es más, la reorganización de las Fuerzas Armadas iniciada por Azaña durante el bienio republicano-socialista fue continuada por los sucesivos Ministros de la Guerra, hasta que la sublevación de julio de 1936 quebró la estabilidad del sistema constitucional español. Resulta, sin embargo, paradójico que en aquellas guarniciones y unidades donde triunfó la sublevación, el Ejército se hubiera transformado en una fuerza coherente y mejor equipada que en cualquier otro momento anterior⁶²³.

Finalmente, trataremos de forma breve dos cuestiones fundamentales en la reforma militar: la modernización de las Fuerzas Armadas y el Presupuesto Militar. En cuanto a la moderniza-

⁶¹⁷ El EMC fue restablecido por Decreto de 3 de julio de 1931, de reorganización del Ministerio de la Guerra (*GdM* de 5 de julio de 1931).

⁶¹⁸ Vid. al respecto el *DSC* de 30 de julio de 1931. AZAÑA anotó en sus *Memorias* lo siguiente: «Por último, ha hablado José Ortega. Pronuncia (no sé si recita) un bello discurso. Dice a las Cortes cómo deben ser y portarse. Nadie debe hacer aquí “ni el payaso, ni el tenor, ni el jabalí”. Deplora la pequeñez de los temas tratados y lo rastrero de los puntos de vista; [...] Se lamenta de que las buenas cosas hechas por el Gobierno no se hayan tratado, por ejemplo, la reforma del ejército (la cubre de adjetivos, el menor de los cuales es el de “fabulosa”, y que no se haya tributado al ministro de la Guerra el aplauso que se merece. Entonces los diputados se ponen en pie y me hacen una ovación clamorosa.» (*Memorias políticas y de guerra*, op. cit., vol. 1, p. 65).

⁶¹⁹ Sobre la posición de las minorías parlamentarias con respecto a las reformas militares, vid. NEILA HERNÁNDEZ: «Azaña y los fundamentos teóricos de la reforma militar y la política de defensa nacional de la II República española», *CR* núm. 22, 1995, pp. 35-65.

⁶²⁰ *DSC* de 2 de diciembre de 1931.

⁶²¹ Por ejemplo, *La Correspondencia militar* de 4 de agosto de 1931.

⁶²² *La reforma militar de Azaña (1931-1933)*, op. cit., p. 306.

⁶²³ Azaña expresó en las Cortes en diciembre de 1931: «[...] y será para muchos una sorpresa si digo que en caso de ocurrir en España (no sé si va a ocurrir o no) una transformación social mucho más profunda de la que estamos asistiendo, de todas las organizaciones del Estado la que menos tendrá que reformarse sería el Ejército, tal como va a quedar después de su organización en curso.» (*DSC* de 18 de diciembre de 1932).

ción comentamos antes el estado de penuria material en el que se encontraban las Fuerzas Armadas al advenimiento de la República. Ésta era una situación que nadie negaba y que debía ser solucionada a través de dos vías simultáneas: 1) la reforma de las industrias militares en España; y 2) la dotación presupuestaria adecuada para incrementar las capacidades de combate de las Fuerzas Armadas españolas.

La reforma de las industrias militares era uno de los proyectos centrales que llevaba consigo Azaña al hacerse cargo de la cartera de Guerra. El proyecto destinado a la ordenación de las actividades fabriles militares estaba concluido el 9 de julio de 1931 y fue aprobado al día siguiente por el Consejo de Ministros⁶²⁴. Ya en las Cortes, el proyecto de Ley sobre industrias militares fue debatido de forma ardua a lo largo del mes de enero de 1932. Con este motivo decía Azaña en las Cortes el 27 de enero de 1932⁶²⁵:

«Lo que pasa es que yo me he encontrado con una realidad, que es lo que le sucede a todo el que gobierna [...] A nadie se le da la opción para entrar a gobernar, y yo me he encontrado en el Ministerio de la Guerra, entre otros problemas, con éste de la fabricación militar, que yo no he inventado, ni tampoco ha inventado nadie [...] pero yo me he encontrado, repito, con una fábrica de tiempo de Carlos III, con otras un poco más modernas [...] me he encontrado con esa realidad, con esa dificultad de producción y con este desorden de administración, y yo ¿qué iba a hacer? [...] lo que debe hacerse es procurar sacar el mejor partido posible de la situación actual y ponerla en condiciones de que mañana sea mejor. Esta es la finalidad de proyecto. [...] [Y concluía] tenemos trabajo para muchos años si queremos que el Ejército esté medianamente servido de material.»

Así, ante la urgencia planteada por el Ministro de la Guerra en el debate parlamentario, las Cortes aprobaron por Ley de 6 de febrero de 1932 la constitución del Consorcio de Industrias Militares⁶²⁶.

En fin, como ha quedado explicitado, la modernización de las Fuerzas Armadas se mostró como una tarea ingente. El 8 de septiembre de 1931, el Consejo Superior de Guerra había presentado el Informe solicitado por Azaña, que anotó en su *Diario*: «la situación es desastrosa»⁶²⁷. Con todo, a pesar de los avances y declaraciones, la modernización de las Fuerzas Armadas avanzó escasamente durante el bienio 1931-1933. Las razones de este hecho fueron, esencialmente, de carácter presupuestario.

En relación con la cuestión presupuestaria hemos de considerar, en primer lugar, la desfavorable situación económica interna de los años treinta como consecuencia de la profunda depresión económica y financiera a nivel internacional. En este contexto de crisis económica, los Presupuestos del Estado debieron hacer frente a importantes reducciones del gasto, con mayor razón en los Presupuestos de defensa. Azaña tenía claro, como así declaró repetidas veces en las Cortes, que los gastos militares no representaban un gasto inútil para el Estado, muy al contrario, eran de los más necesarios, y el Presupuesto de defensa no podía ser considerado excesivo o escaso *a priori*; esto estaría en función de las necesidades de la defensa nacional y de la respuesta que el Gobierno y las Cortes quisieran dar a la misma.

Ya en el Decreto de 25 de abril de 1931 el Gobierno Provisional manifestó que uno de los puntos importantes del programa de reformas militares de la República sería la aprobación por las Cortes del primer Presupuesto de defensa «que revele exactamente nuestra organización armada y su costo, que, con otras innovaciones que no son de analizar en este preámbulo, dotarán a España de la capacidad defensiva propia de un pueblo libre y pacífico [...]». La posición del Gobierno fue explicitada más tarde por Azaña en las Cortes el 2 de diciembre de

⁶²⁴ AZAÑA: *Memorias políticas y de guerra*, op. cit., vol. 1, pp. 29 y 31.

⁶²⁵ DSC de 27 de enero de 1932.

⁶²⁶ GdM de 7 de febrero de 1932.

⁶²⁷ *Memorias políticas y de guerra*, op. cit., vol. 1, p. 153.

1931⁶²⁸:

«Había, en efecto, que encaminar la reforma militar a dar al Ejército eficacia y a hacerle económico. Cuando digo que había que hacerle económico, no quiero decir que cueste poco, sino que lo que cueste valga. El Ejército, la defensa nacional, hablando propiamente, nunca puede ser una operación barata y es menester ponerlo en armonía con los recursos de la Nación; pero ya se sabe que defenderse cuesta caro. [...] Para preparar al Ejército en su misión propia hay que tener en cuenta dos clases de factores por lo menos; unos, de carácter permanente, que son los recursos con que cuenta la Nación, recursos en hombres y recursos en dinero. Los recursos en hombres son un factor sensiblemente invariable, porque la población tarda mucho en modificarse en número. Los recursos económicos también, en cierto modo, son invariables, porque los Presupuestos, sobre todo de una nación modesta como España en su orden financiero y hacendístico, no son ilimitadamente elásticos y no se puede pasar de la proporción debida entre los gastos destinados a la defensa nacional y los restantes gastos del presupuesto de la Nación.»

Como el mismo Azaña declaró en las Cortes, una de sus primeras preocupaciones al enfrentar la reforma militar fue la transformación del Presupuesto de Guerra en un auténtico presupuesto militar, descargándolo de aquellos conceptos que no tenían relación directa con la defensa nacional. De esta manera se liquidaron los conceptos de fomento, clases pasivas, industrias militares y un presupuesto exclusivamente burocrático, que importaban alrededor de 70 millones de pesetas. Como reconocía: «todo esto es necesario destrozarlo y he tenido la serenidad de hacerlo, pero sin darle importancia»⁶²⁹.

Los resultados de la actuación del Gobierno en el primer ejercicio fueron adelantados parcialmente en el Decreto de 25 de mayo de 1931: «Con estas reformas, las ya realizadas o a punto de aprobarse en los servicios dependientes de la Administración central y regional y las que están en estudio para la zona de Marruecos, el presupuesto de la guerra se descargará de una suma que no sería prudente cifrar desde ahora por las alteraciones de los precios, pero que puede calcularse no ha de ser inferior a 200 millones de pesetas». Al mes, el Gobierno Provisional aprobó varios Decretos, de fechas 23 y 24 de junio, ordenando rebajas en los Presupuestos de Guerra, Marina y Presidencia⁶³⁰. A estas reducciones presupuestarias debían sumarse los ahorros producidos por la aplicación del Decreto de retiros de 25 de abril. De modo que al valorar sus efectos sobre el Presupuesto, Azaña expuso en las Cortes el 2 de diciembre de 1931⁶³¹:

«[...] según el estudio que me ha traído una Casa aseguradora, da el resultado siguiente: si se ponen en columna los haberes que van a cobrar todos los jefes y oficiales que se han acogido al decreto de 25 de Abril, es decir, que se han retirado voluntariamente con el sueldo entero; lo que van a cobrar, digo, desde el mes de Agosto de 1931, que es cuando ha comenzado a aplicarse, hasta que se muera [sic] el último de los jefes y oficiales acogidos a este decreto, y se coloca en otra columna lo que estos jefes y oficiales hubieran cobrado del Presupuesto de la Nación, siguiendo su carrera normalmente, la diferencia a favor del Tesoro es de 650 millones de pesetas; de suerte que una operación que, según me dijeron, podía costar al Tesoro 600 millones, le ahorra 650.»

Posteriormente, con ocasión del debate sobre la Ley del Consorcio de Industrias Militares, el Presidente del Gobierno afirmaba en las Cortes, el 27 de enero de 1932, que todas las reformas que se hacían en el Ejército, como eran orgánicas, tenían un reflejo en el Presupuesto,

⁶²⁸ DSC de 2 de diciembre de 1931.

⁶²⁹ *Ibidem*.

⁶³⁰ El optimismo inicial llevó a la reducción del Presupuesto de Marina en 24.937.318 pesetas y el de Guerra, en los dos epígrafes de «Ministerio de la Guerra» y «Acción en Marruecos», en 55.210.548 pesetas (*GdM* de 24 y 25 de junio de 1931).

⁶³¹ DSC de 2 de diciembre de 1932.

y la poca consistencia que tendría la reforma militar si el Gobierno no acertaba a llevar esa estructura al Presupuesto de Defensa. Y continuaba⁶³²:

«Una de mis preocupaciones urgentes [...] era liquidar en el presupuesto del Ministerio de la guerra todo lo que del presupuesto de la Guerra sobraba. [Así,] El Ministro de la Guerra, contando con los créditos que voten las Cortes, según se hace desde ahora el presupuesto del Ministerio de la Guerra, que es el primer presupuesto ajustado a la ley que se va a hacer en España, desde que en España hay régimen constitucional [...] Lo que pretendo es que lo que se gaste se sepa y, además, que produzca, que dé el rendimiento que el Estado quiera.»

Así pues, con cifras es falso afirmar que el Gobierno Provisional —o Azaña, que a los efectos viene a ser lo mismo— y las Cortes rebajasen el Presupuesto militar hasta dejar a España indefensa o más indefensa que antes⁶³³. El hecho es que en 1931 se gastó el 16% del Presupuesto en el Ejército y Marruecos, aparte de los 272 millones de pesetas desembolsados para la Marina de Guerra. En 1932 y 1933, la participación de los gastos de defensa en los Presupuestos generales del Estado, más elevados, se había reducido al 12,5%. Siguiendo a ALPERT, el Presupuestos de Defensa, incluyendo Ejército, Marina y el epígrafe denominado «de Marruecos» para el bienio 1931-1933 fue el siguiente —en millones de pesetas—⁶³⁴:

	1931	1931	1932	1933
Clases pasivas	145	271	271	284
(verificados)		192	279	293
Guerra	459	374	388	434
(verificados)		422	354	398
Marina	180	169	231	261
(verificados)		272	214	236
Marruecos	220	185	172	158
(verificados)		186	189	147

Como se deduce de los datos, aparte de la modificación optimista de junio de 1931⁶³⁵, en los ejercicios siguientes no se llegó a desembolsar el total previsto en el Presupuesto de Defensa. Como expresa el autor citado, esto se debió principalmente a la lentitud en el desarrollo del programa de modernización de las Fuerzas Armadas y a los gastos extraordinarios a los que tuvo que hacer frente el Presupuesto de las «Clases pasivas», como consecuencia de la aplicación del Decreto de 25 de abril de 1932 de retiros⁶³⁶. En cualquier caso Azaña afirmó en el debate de los Presupuestos militares para 1933 que, «cuando se aborda el desarrollo de un

⁶³² DSC de 27 de enero de 1932.

⁶³³ En el debate parlamentario de los Presupuestos militares para 1933 algunos diputados plantearon la cuestión desde el punto de vista del aumento del gasto militar, reconociendo el Presidente del Gobierno un incremento en 15 millones de pesetas respecto al ejercicio de 1932, es decir, 563 millones frente a los 547 millones del año anterior (DSC de 18 de diciembre de 1932).

⁶³⁴ *La reforma militar de Azaña (1931-1933)*, op. cit., p. 311-314. A modo de comparación podemos decir que el Presupuesto de Defensa para el año 1999 representa el 1,06% del PIB español —también es cierto que el de 1999 es el presupuesto militar más bajo en la historia de España en relación con el PIB—; vid. al respecto NAVARRO GIL: «Los Presupuestos de Defensa y los dividendos de la paz», RED núm. 133, 1999, pp. 30-33.

⁶³⁵ Después de las reducciones de los Presupuestos de 23 y 24 de junio de 1931, fue preciso recurrir a varias ampliaciones presupuestarias: Decretos de 7 de julio y 23 de julio de 1931, para el Ministerio de Marina (GdM de 17 y 24 de julio de 1931), y Ley de 4 de diciembre de 1931 para el Ministerio de la Guerra (GdM de 5 de diciembre de 1931).

⁶³⁶ Azaña había expresado claramente en el debate sobre los Presupuestos para 1932 que «si las Cortes quieren que el Ejército tenga material, tendrán que votar los créditos necesarios con la especificación del por qué, del cómo y del cuándo de las adquisiciones y fabricación, y estas adquisiciones darán trabajo a las fábricas como nunca han tenido.» (DSC de 27 de enero de 1932).

programa de esta magnitud [...] nadie ha dicho que en un año, ni en dos se van a resolver. Es absolutamente imposible. Y no sólo por falta de dinero, sino porque el desarrollo orgánico de todos estos problemas es muy lento»⁶³⁷.

En fin, a modo de síntesis, el conjunto de las reformas emprendidas a lo largo del bienio republicano-socialista abarcaron las siguientes materias: el retiro, destinos y ascensos de los oficiales, la revisión de los ascensos por méritos de guerra, el reclutamiento de oficiales, suboficiales y clase de tropa, la enseñanza militar, el reorganización y modernización de las Fuerzas Armadas, el reducción de los Presupuestos militares, el Consorcio de industrias militares, la disciplina y democratización de las Fuerzas Armadas, el Ejército de África, la Aviación. Fueron aprobadas medidas que delimitaban las relaciones de las Fuerzas Armadas con la vida civil de la Nación: la derogación de la Ley de Jurisdicciones, la reforma de la jurisdicción militar y la supresión del cargo de Capitán General y las funciones sancionadoras inherentes al mismo.

Además, con carácter general se inició el proceso de democratización de las Fuerzas Armadas, acorde con los principios rectores del nuevo régimen político plasmados en la Constitución de 9 de diciembre de 1931, Azaña no abrigaba dudas al respecto. En el discurso en las Cortes el 18 de diciembre de ese año proclamó que «la República es obedecida por todos y dentro del Ejército con mayor devoción y con mayor abnegación»⁶³⁸.

Este amplio conjunto de medidas respondía 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 República. Así pues, entre el 14 de abril de 1931 y el 12 de septiembre de 1933 el Gobierno Provisional primero, mediante decretos, y las Cortes Constituyentes, a partir de julio de 1931, pusieron en marcha la más profunda y meditada reforma llevada a cabo por la República en todas las esferas de la vida nacional⁶³⁹. Azaña, haciendo balance de las reformas, expresaba en diciembre de 1932: «yo he sido el primer español que ha reducido los gastos del ejército, que ha reducido el ejército mismo, y que ha puesto las cosas en vías de una transformación mayor, profunda, con miras al mañana: Si la política del mundo llevase tal giro, y la situación general de España se modificase, hasta hacer necesarios y posibles nuevos armamentos, el esfuerzo debería ir a la marina y a la aviación». En el resto del Ejército, con perfeccionar y desarrollar el proceso en curso «nos daríamos por contentos». De este modo, Azaña valoraba que su política al frente del Ministerio de la Guerra «tuvo un éxito bueno y fulminante», arrojando, sin embargo, la responsabilidad máxima de dichas reformas, —«sus dificultades y peligros, yo sólo lo sé»—⁶⁴⁰.

Desde la perspectiva internacional, este conjunto de reformas militares, especialmente en lo tocante a la reorganización de las Fuerzas Armadas, la reducción sustancial de la oficialidad —también de las clases de tropas en 1931— y de los Presupuestos militares en los primeros diez meses de la República, representaron un aval importante de cara a su reconocimiento internacional. En efecto, en la inauguración de la Conferencia de Desarme de la SdN, en febrero de 1932, la República española se presentó no sólo con una avanzada declaración constitucional de fervor pacifista, ejemplarizada en su renuncia a la guerra como instrumento de política nacional, sino, además, con un conjunto de medidas efectivas y contundentes de «de-

⁶³⁷ DSC de 18 de diciembre de 1932.

⁶³⁸ DSC de 2 de diciembre de 1931. Sobre todas las reformas dan puntual cuenta ALPERT: *La reforma militar de Azaña (1931-1933)*; y ALONSO BAKER: *D. Manuel Azaña y los militares*, op. cit.

⁶³⁹ La reforma militar llevada a cabo por el Gobierno Provisional estaba compuesta por treinta y dos Decretos que fueron convalidados por las Cortes constituyentes por Ley de 16 de septiembre de 1931 (*GdM* de 17 de septiembre de 1931).

⁶⁴⁰ *Diarios, 1932-1933. «Los cuadernos robados»*, op. cit., p. 107.

sarme» —desde la postura española, de reorganización y modernización—, que indicaban el talante democratizador y pacífico del nuevo régimen, tanto en el interior como en la conducción de las relaciones internacionales. Así, el Gobierno español podía mostrar propuestas concretas en las diferentes comisiones de la Conferencia de Desarme, con la seguridad de que, al menos, serían tratadas con el interés que merecen las palabras sinceras respaldadas por acciones paralelas⁶⁴¹.

En cualquier caso, de esta cuestión nos ocuparemos detenidamente en el Capítulo V. Basta, simplemente, dejar apuntada la influencia que el proceso de reformas de las Fuerzas Armadas tuvo en la política exterior española a lo largo del bienio republicano-socialista, especialmente en el ámbito de la SdN, enfoque que, sin embargo, no ha gozado de la necesaria atención por la práctica totalidad de los autores⁶⁴².

2.3.2. Hacia una política de defensa nacional de la República

Tradicionalmente, la reforma militar del bienio republicano-socialista, o mejor, la obra militar de Azaña ha sido tratada con dureza, cuando no con franca hostilidad, declarada inexistente, oportunista e, incluso, con la finalidad premeditada de «triturar al Ejército», y no resulta extraño encontrar expresiones como «la República estaba decidida a eliminar el Ejército de la vida política de la Nación»⁶⁴³. A este grupo se adscriben AGUILAR OLIVENCIA, BORDEJE Y MORENCOS, HILLS, MOLA, PAYNE, SALAS LARRAZÁBAL y THOMAS⁶⁴⁴. Sin embargo, desde los

⁶⁴¹ Vid. en este mismo sentido la intervención del diputado Esterlich en las Cortes en el debate sobre Presupuestos militares en diciembre de 1932 (*DSC* de 18 de diciembre de 1932).

⁶⁴² NEILA HERNÁNDEZ ha expuesto recientemente los factores que explican la escasez de estudios sobre la proyección internacional del problema de la defensa en España: 1) la dimensión interna del problema militar; 2) la posición secundaria de España en la jerarquía internacional y el desinterés manifiesto (sic) por el papel de España en el mundo; 3) la ausencia de amenazas exteriores reales —señalando su influencia en la «insularización» de la mentalidad nacional—; y 4) la relevancia del papel interior de las Fuerzas Armadas —que no «vocación interior» como dice el autor— («Azaña y los fundamentos teóricos de la reforma militar y la política de defensa nacional de la II República española», op. cit., pp. 38-39).

⁶⁴³ En particular, la famosa frase «triturar al Ejército» tiene su origen en un discurso pronunciado por Azaña en Valencia el 7 de junio de 1931, durante la campaña electoral a las Cortes constituyentes: «Mientras queden en los pueblos y en las capitales las confabulaciones personales, económicas, bancarias, territoriales, de las que han venido monopolizando el esquilmo de la nación [...] Esto hay que tritularlo, y hay que deshacerlo desde el gobierno, y yo os aseguro que si alguna vez tengo participación en él pondré la misma energía y resolución que he puesto para tritular otras cosas no menos amenazadoras para la República.» (*El Pueblo* de Valencia, 9 de junio de 1931, cit. en ESPÍN: *Azaña en el poder. El Partido de Acción Republicana*. Centro de Investigaciones Sociológicas. Madrid, 1980, pp. 323-334). Sacada de este contexto, la frase fue empleada, de forma tendenciosa, por *La Correspondencia militar* el 31 de julio de 1931. El 28 de agosto de 1931, AZAÑA consignó una conversación con Araquistain y Negrín en la cual aclaró el primero que «yo no he hablado en Valencia, ni en parte alguna, de cortar cabezas» (*Memorias políticas y de guerra*, op. cit., vol. 1, p. 135, e indirectamente también en p. 161). Más tarde, discutiéndose en las Cortes la Ley sobre reclutamiento y ascensos de la oficialidad del Ejército, en agosto de 1932, Azaña negó que la frase «que ha corrido de boca en boca» significase ninguna referencia al Ejército o las Fuerzas Armadas en general (*DSC* de 2 de agosto de 1932). Como ya dejó aclarado ALPERT, y nosotros no vamos a discutirlo, por supuesto, «toda la acción de Azaña contradice el que se le ocurriese, ni siquiera inconscientemente, la palabra *trituration*, referida al Ejército» (*La reforma militar de Azaña (1931-1933)*, op. cit., pp. 293-297; también, más reciente, PRESTON: *Las tres Españas del 36*. Plaza y Janés. Barcelona, 1998, pp. 257-258). Sin embargo, ALONSO BAKER abunda, también recientemente, en la tesis clásica: *D. Manuel Azaña y los militares*, op. cit., pp. 95-104.

⁶⁴⁴ AGUILAR OLIVENCIA: *El Ejército español durante la Segunda República*. Econorte. Madrid, 1986, en especial pp. 261-272; BORDEJE Y MORENCOS: *Vicisitudes de una política naval. Antecedentes, desarrollo de la Armada entre 1898 y 1936*, op. cit.; HILLS: *The battle for Madrid*. Vantage Books. Londres, 1976; MOLA: *Obras completas*. Santarén. Valladolid, 1939; PAYNE: *Ejército y sociedad en la España liberal (1808-1936)*, op. cit.; SALAS LARRAZÁBAL: *Historia del Ejército Popular de la República*. Editora Nacional. Madrid, 1971, y «Prólogo

años ochenta un grupo de autores ha desarrollado un análisis más serio, documentado y con mayor rigor científico, en torno a la política militar de la República española y de la obra de Azaña al frente del Ministerio de la Guerra, dando entrada a la posibilidad de afirmar la existencia de una auténtica política de defensa nacional. A este grupo de estudiosos pertenecen ALPERT, CARDONA, EGIDO LEÓN, NEILA HERNÁNDEZ y SAZ CAMPOS⁶⁴⁵.

Ya en el prólogo de los «Estudios de política militar francesa» (1919)⁶⁴⁶, Azaña no duda en proclamar que el estudio de aquella, que representa para él la aplicación inmediata de la inteligencia a la política, es de una utilidad inmensa para España: «Quisiera contribuir a que en la conciencia pública española acabasen por hacer nido unas ideas que hasta hoy no han sido bien recibidas. La historia de la política militar francesa es, por más de un motivo, un gran ejemplo para cualquier hombre que tenga patria, pero lo es sobremanera para los españoles de nuestros días»⁶⁴⁷. Para Azaña la ejemplaridad del modelo francés radicaba en haber solucionado el fundamental problema de la relación entre el Estado y la Nación: cómo armonizar el conflicto entre los intereses de la comunidad y los del individuo. Comparado con este modelo, España «padecía» un Ejército muy caro en relación con los recursos de la Nación, con un exagerado papel político y, paradójicamente, de dudosa eficacia para la defensa nacional⁶⁴⁸. Este temprano interés por la política militar no fue abandonado por Azaña, muy al contrario, cultivado a lo largo de los años siguientes.

Esta aptitud y preparación de Azaña en los asuntos militares fue apreciada por los otros miembros del Comité Revolucionario, de modo que a la constitución del Gobierno Provisional fue designado para la cartera de Guerra⁶⁴⁹. Así, a partir de abril de 1931 el nuevo Ministro de la Guerra, y más tarde Presidente del Gobierno, pudo iniciar el proceso de puesta en práctica de los principios que había madurado a lo largo de la década anterior.

En la organización de los Ejércitos —como hemos dicho, elemento esencial y último para garantizar la seguridad nacional—, el sistema francés era, pues, el que tradicionalmente había atraído la atención de los expertos civiles y militares. Después de la Primera Guerra Mundial, Francia se había constituido en modelo de los nuevos Ejércitos de Checoslovaquia, Grecia,

go» a la obra de PAYNE: *Ejército y sociedad en la España liberal (1808-1936)*, op. cit., pp. V-XXXIX; THOMAS: *La guerra civil española*. Ruedo Ibérico. París, 1967 (trad. de *The Spanish Civil War*. Eyre & Spottiswood Ltd. Londres, 1961). En todo caso, SALAS LARRAZÁBAL reconoce que «en su conjunto, la obra de Azaña fue el primer intento serio de sacar a nuestras fuerzas militares del círculo vicioso en que su organización se movía desde mucho atrás y afrontaba, de golpe, todos sus problemas [...]» (en «Prólogo» a la obra de PAYNE: *Ejército y sociedad en la España liberal (1808-1936)*, op. cit., p. XXX).

⁶⁴⁵ ALPERT: *La reforma militar de Azaña (1931-1933)*, op. cit.; CARDONA: *El poder militar en la España contemporánea hasta la guerra civil*. Siglo XXI. Madrid, 1983; EGIDO LEÓN: *La concepción de la política exterior española durante la II República (1931-1936)*, op. cit., pp. 87-90; NEILA HERNÁNDEZ: «Azaña y los fundamentos teóricos de la reforma militar y la política de defensa nacional de la II República española», op. cit.; QUINTANA NAVARRO: *España en Europa, 1931-1936*, op. cit., pp. 91-96; SAZ CAMPOS: «La política exterior de la Segunda República en el primer bienio (1931-1933): una valoración», op. cit., pp. 843-858.

⁶⁴⁶ *Estudios de política militar francesa contemporánea. La política militar*. Saturnino Calleja. Madrid, s.d. (1919). Citaremos la edición de las *Obras completas*, op. cit., vol. I, pp. 257-434.

⁶⁴⁷ *Ibíd.*, p. 260.

⁶⁴⁸ Vid. al respecto ALPERT: *La reforma militar de Azaña (1931-1933)*, op. cit., pp. 27-60.

⁶⁴⁹ En este sentido, ALCALÁ-ZAMORA: *Memorias*, op. cit., p. 170. Según LERROUX, «sabíase de él que había tenido afición a los problemas de la organización militar, que en tales temas se ocupó cuando figuraba en el partido Reformista y que a esa preparación debía él haber obtenido en el Gobierno Provisional la cartera del Ministerio de Guerra.» (*La pequeña historia de España, 1930-1936*. Ed. Mitre (1ª ed., 1964). Barcelona, 1985, p. 109). La misma consideración hace MADARIAGA: «Durante sus largos años de conspirador político, Azaña se había dedicado con atención preferente a los problemas de la milicia, y al llegar al poder, traía ideas concretas para imponer orden en la rama del Estado español que, a pesar de ciertas apariencias, era quizá la más anárquica del Estado» (*España. Ensayo de historia contemporánea*, op. cit., p. 336). También, las propias referencias de Azaña en el discurso en las Cortes el 18 de diciembre de 1932 (*DSC* de 18 de diciembre de 1932).

Polonia y Yugoslavia. En España se editaban las obras más importantes del pensamiento militar francés y la práctica totalidad de los planificadores y analistas militares aceptaban que la organización francesa debía ser el modelo para las Fuerzas Armadas españolas, con mayor razón tras la victoria de Francia en la Guerra Mundial⁶⁵⁰. Así, era lógico que los jefes militares seleccionados fueran enviados a estudiar a las Academias y Escuelas militares galas⁶⁵¹.

Con este marco de referencia, las reformas emprendidas por las Fuerzas Armadas francesas desde mediados de los años veinte tuvieron una incidencia importante en España, especialmente la Ley sobre Organización General del Ejército de 1927, que entre otras medidas estableció la reducción de las fuerzas del Ejército francés a una división por región militar —de 32 a 20 divisiones—⁶⁵². Es de suponer que Azaña conoció y estudió esta reorganización del Ejército francés, puesto que se inspiró en ella, indudablemente, el Decreto de 25 de mayo de 1931, de reorganización del Ejército⁶⁵³.

Con todo, el otro modelo de referencia, el Ejército alemán altamente profesionalizado, resultado de la aplicación de las cláusulas del Tratado de Versalles, era también perfectamente conocido⁶⁵⁴. Las diversas publicaciones militares periódicas que se editaban en España en los años veinte y treinta —especialmente *La Guerra y su Preparación*, después de 1932 *Revista de Estudios Militares*— recogían continuas referencias a la organización, despliegue y avances técnicos producidos en la Nación germana. En este sentido, los informes remitidos por los Agregados Militares en el extranjero —no sólo con referencia a Alemania, sino en general a las otras potencias europeas— demuestran un profundo interés y conocimiento de la materia.

A la luz de estas consideraciones, merece una mención especial el artículo del comandante JEVENOIS «Nuevas orientaciones sobre organización militar», publicado en *La Guerra y su Preparación* en 1926. El autor, después de comentar *in extenso* el proyecto de reorganización del Ejército francés de ese año, procedió a plantear los fundamentos sobre los que tendría que sustentarse la futura organización del Ejército español, reforma que consideraba imprescindible y que no podía postergarse *ad calendas graecas*. España necesitaba, según JEVENOIS, un Ejército profesional proporcionado a las posibilidades de la economía y los recursos de la Nación. Tal fuerza vendría a reforzar al Ejército de Marruecos y ayudaría a mantener el orden público en España —esta última misión respondía a las concepciones decimonónicas sobre el papel de las Fuerzas Armadas en la vida política de la Nación—. Es importante destacar que el autor discrepaba de la vigencia del modelo francés para el caso español. En primer lugar, porque España carecía de enemigos acérrimos y de la talla de los de Francia, Alemania e Italia especialmente⁶⁵⁵. Además, al contrario que Francia, la Península disfrutaba de barreras naturales que complicaban el éxito de una agresión exterior⁶⁵⁶. No había, por tanto, necesidad de imitar la política militar gala —«no hay, pues, nada común entre el problema militar francés y el español» decía—⁶⁵⁷. Así pues, como era imposible para un agresor conquistar España

⁶⁵⁰ Por ejemplo, la obra ya citada de GASCUEÑA: «La duración del servicio militar en España», op. cit.

⁶⁵¹ Tanto es así, que incluso las conferencias impartidas en la *Ecole de Guerre* de París eran traducidas al español. Vid. al respecto *La Guerra y su Preparación* de los años veinte y treinta.

⁶⁵² *La Guerra y su Preparación* publicó esta Ley completa en su número de octubre de 1928. Además, el mismo año dedicó dos extensos artículos a la nueva Ley de reclutamiento francesa.

⁶⁵³ En este sentido, recomendamos la lectura de su extenso preámbulo (*GdM* de 26 de mayo de 1931). Vid. al respecto, ALPERT: «Azaña y la política militar francesa», *Revista de Extremadura* núm. 19, 1996, pp. 33-42.

⁶⁵⁴ El Ejército alemán fue reducido por el Tratado de Versalles a cien mil soldados profesionales y desprovisto de cualquier tipo de armamento pesado. A pesar de su escasa entidad, éste sería el punto de partida sobre el que el general von Seeckt edificaría la futura Wehrmacht, basada en un pensamiento ofensivo y absolutamente innovador en la concepción táctica y estratégica de la conducción de la guerra.

⁶⁵⁵ «Nuevas orientaciones sobre organización militar», op. cit., p. 344.

⁶⁵⁶ *Ibid.*, p. 345.

⁶⁵⁷ *Ibid.*, pp. 346-347 y 454.

y, menos ocuparla militarmente, a las Fuerzas Armadas correspondía como misión primordial la defensa de las fronteras, las costas y los archipiélagos⁶⁵⁸, para lo que era más indicado un Ejército reducido, móvil y bien equipado, similar al alemán.

Por ello, JEVENOIS decía: «para resolver el problema de tener un ejército eficaz, creemos firmemente, que el núcleo, la base, la esencia del ejército español ha de ser un ejército profesional, tanto en África como en la Península»⁶⁵⁹. Con todo, el servicio militar no se debía eliminar totalmente, sino que se debía establecer una reserva «a la suiza», que pudiera ser movilizadísima rápidamente en caso de conflicto nacional a gran escala⁶⁶⁰.

En fin, aunque en España se conocía bien lo que estaba pasando con la organización militar en Europa, el pensamiento militar español estaba atascado en la imitación francesa⁶⁶¹. En todo caso, discrepamos de ALPERT cuando concluye que «sólo cuando Francia reorganizó su Ejército y cuando se empezaba a conocer al ejército alemán, los modelos de pensamiento cambiaron. Pero los pensadores militares españoles no llegaron a elaborar un proyecto que conviniese a las necesidades y a la vez a las posibilidades de España, como tampoco lo hicieron los ministros de la guerra desde el comienzo de la edad contemporánea»⁶⁶².

Hasta ahora hemos visto como el Gobierno Provisional enfrentó el problema militar desde el mismo mes de abril de 1931 y ha quedado expuesto, de forma sucinta, el estado de la cuestión en Europa y su influencia en España. Pero debemos responder a nuestra afirmación inicial acerca de la articulación de la política de defensa nacional de la República.

Hay autores que se permiten afirmaciones sin fundamento y que tienen una manera, no compartida por supuesto, de tratar el tema: la absoluta parcialidad en los planteamientos, sin aplicar, consideramos, el necesario rigor científico al objeto de análisis. Para PAYNE, «en realidad, Azaña no conocía ni le interesaban los asuntos exteriores, ni el mundo moderno en general, y creía que España no necesitaba una política exterior ni un ejército moderno. El único aspecto de la estructura militar francesa que realmente le interesaba era el del control político por el gobierno de los civiles»⁶⁶³. En otra línea VIÑAS dice que, entre las ideas de los nuevos

⁶⁵⁸ *Ibid.*, pp. 348 y 456-457. El comandante JEVENOIS afirmaba: «Para España, en cambio, entre los problemas militares, el primero es el de Marruecos, tanto el del Ejército que guarnece nuestra zona permanentemente como el que ha de reforzarlo; el segundo, la defensa de nuestras costas y de las islas adyacentes, para en caso de guerra mantener la soberanía, evitando su ocupación o aprovechamiento por los beligerantes; y, por fin, el tercero, es el que se refiere a la defensa de los Pirineos y de la frontera portuguesa. [...] Para seguir nuestro razonamiento, nos conviene recordar un principio histórico, y es que el español y el lusitano en su propio territorio es invencible. [...] Esta idea está tan fuertemente infiltrada en la mente de todos los militares extranjeros y españoles, que no hay Estado Mayor en el mundo que recomendara a su gobierno una guerra en España, temerosos del recuerdo de las *guerrillas* napoleónicas.» (*ibid.*, p. 453, la cursiva en el original).

⁶⁵⁹ *Ibid.*, p. 455

⁶⁶⁰ *Ibid.*, p. 457.

⁶⁶¹ En general, ALPERT: *La reforma militar de Azaña (1931-1933)*, op. cit. Al respecto NEILA HERNÁNDEZ ha dicho recientemente que «la aportación de los políticos e intelectuales al problema de la reforma militar fue cuantitativamente menor a la de los profesionales de la defensa, y cuando ésta se produjo se realizó desde sectores liberales y progresistas.» («Azaña y los fundamentos teóricos de la reforma militar y la política de defensa nacional de la II República española», op. cit., p. 43). Podemos citar a título de ejemplo, aparte de Azaña, a ALCALÁ-ZAMORA: *La crisis de las ideas en los fundamentos del ejército*. S. e. Madrid, 1919; y *Los intentos del pacifismo contemporáneo*. Imprenta de Ratés. Madrid, 1926; BENZO: *Al servicio del Ejército: tres ensayos sobre el problema militar de España*. Ed. Morata. Madrid, 1931; CEBREIROS: *Las reformas militares: estudio crítico*. Talleres Tipográficos Martínez. Santander, 1931; ROMANONES: *El Ejército y la política: Apuntes sobre la organización militar y el presupuesto de la guerra*. S. e. Madrid, 1920.

⁶⁶² *La reforma militar de Azaña (1931-1933)*, op. cit., p. 81.

⁶⁶³ *Ejército y sociedad en la España liberal (1808-1939)*, op. cit., p. 381. Esta obra de PAYNE hay que tomarla como es, una descalificación continua por motivos ideológicos de la labor de Azaña. De las descalificaciones que dedica al Ministro de la Guerra y Presidente del Gobierno del bienio republicano-socialista tenemos: «había estado la mayor parte de su vida en su biblioteca y escribiendo [sic]» (p. 380); «solitario y físicamente poco

detentadores del poder en 1931, no figuraba precisamente la de robustecer a las Fuerzas Armadas⁶⁶⁴.

Dejando de lado estas impresiones, es verdad que la generalidad de los autores coincide en afirmar que no se puede hablar de una política de defensa nacional de la República española. Incluso algunos, como AGUILAR OLIVENCIA y NEILA HERNÁNDEZ, destacan la aparente desconexión entre la política exterior y la política de defensa de la República⁶⁶⁵.

Pese a estas prevenciones, o de la prudencia, como dice algún autor, al constatar la existencia de una auténtica política de defensa nacional durante el bienio republicano-socialista, es indudable que en los criterios teóricos de políticos y militares destacados de la República había una idea definida acerca de la defensa nacional, una concepción en la cual política exterior y política de defensa nacional respondían a un mismo fin: la garantía de la seguridad nacional y la promoción de los objetivos nacionales. De todos estos planteamientos el más elaborado y el de mayor posibilidad de aplicación práctica era el de Azaña. En repetidas ocasiones, él manifestó, en nombre del Gobierno, la necesidad de que España estuviese prevenida y dispuesta para hacer respetar su integridad territorial y su soberanía ante la situación de crisis permanente en la que había entrado el sistema internacional a partir de 1931, y que la actuación de la SdN no conseguía reconducir por vías pacíficas, como el conflicto de Manchuria, la guerra del Chaco y otros⁶⁶⁶.

Sabemos que ya en el preámbulo del Decreto de 22 de abril de 1931, el Gobierno Provisional expresó su inquietud por el papel de las Fuerzas Armadas en el nuevo régimen:

«La misión del Ejército, dice el artículo 2º de la Ley constitutiva, es sostener la independencia de la Patria. Esta doctrina, tan sencilla y tan clara, sobre la cual fundará la República su política militar, va a tener ahora un desarrollo completo y su perfección. El Ejército es nacional, así como la Nación no es patrimonio de una familia. La República es la Nación que se gobierna a sí misma. El Ejército es la Nación organizada para su propia defensa.»

agraciado» (p. 380); «orgullosa, misántropo y absolutamente desdénoso de la mayoría de sus contemporáneos y compatriotas» (p. 381); «despreciaba [al Ejército] por ineficaz, por vulgar y por presuntuoso» (p. 381); «carecía por completo de tacto político y se vanagloriaba de haber sido capaz, como él mismo aseguraba, de “triturar” al Ejército» (p. 392). Recientemente (1997), ALONSO BAQUER continúa con estos argumentos: «la escasa atención que Azaña prestaba al estilo militar y a los problemas verdaderamente militares, no de política general» (*D. Manuel Azaña y los militares*, op. cit., p. 13); también afirma el «evidente desinterés del reformador hacia los problemas de la defensa» (p. 21); «prefirió alabarse a sí mismo a preocuparse del hecho de que la República española estuviera o no en un suficiente estado de defensa para sobrevivir» (p. 31); «en mi opinión —ni nunca compartida, ni siquiera por mis amigos militares—, Azaña apenas se ocupó de los problemas militares de la República más allá de los tres meses iniciales de su primera gestión en el Gobierno provisional» (p. 55); es impresionante el absoluto vacío de ideas que embargó a D. Manuel Azaña desde una fecha tan temprana como marzo de 1932 [sic] en materia militar, cuando ya se sabe que ha perdido la confianza de los militares de mayor prestigio [sic]» (p. 56); «el reformismo de Azaña se explica por un jacobinismo hostil hacia la intensidad de la profesionalización» (p. 141). Claro que este autor se coloca él mismo en su sitio cuando afirma que «el pecado [sic] de Azaña consistía en haber situado a la República española en la antesala de la Revolución rusa, posiblemente, sin quererlo y contra sus convicciones jacobinas» (p. 106).

⁶⁶⁴ *La Alemania nazi y el 18 de julio*, op. cit., p. 73.

⁶⁶⁵ AGUILAR OLIVENCIA: *El Ejército español durante la Segunda República*, op. cit., p. 267; NEILA HERNÁNDEZ: «Azaña y los fundamentos teóricos de la Reforma Militar y la Política de Defensa Nacional de la II República Española», op. cit., pp. 46-47.

⁶⁶⁶ Sobre la preocupación de Azaña por la situación en la que se hallaban las Fuerzas Armadas españolas, MADARIAGA escribió: «sé con que angustia se convenció de que, pese a sus altos presupuestos y numeroso personal, España no estaba defendida ni para la menos peligrosa de las guerras que podían estallar en torno a su territorio» (*Españoles de mi tiempo*, op. cit., p. 300). Del contexto internacional nos ocuparemos con detenimiento en el Capítulo V.

Este planteamiento fue reiterado en el Decreto de reorganización del Ejército de 25 de abril de 1931. Ahora bien, la declaración fundamental del Gobierno de la República respecto a la política de defensa nacional fue formulada por Azaña en el discurso en las Cortes el 2 de diciembre de 1931⁶⁶⁷:

«A mí me ha parecido, al Gobierno de la República le ha parecido, con relación a un servicio tan importante del Estado, que no sólo tiene relación con la política interior del país, sino que es el instrumento de su política internacional y de su significación en el mundo, que lo primero que podíamos hacer, una de las primera cosas que debíamos hacer, era dotar a la República de las bases generales de una política militar. [...] Si España fuese un país en disposición o con deseos de acometer una política internacional de gran estilo, tendría una clase de Ejército; si no tiene esa disposición ni esas aspiraciones ni esos medios, tendrá otra clase de Ejército. [...] España hace en el orden exterior una política no ya pacífica, sino de indiferencia, y no tenemos en el exterior otra acción que la de Marruecos; [...] De suerte que el Ejército republicano, si se puede hablar así, sin color político, el Ejército de la República, el Ejército nacional de España, a lo que se dirige y para lo que se prepara es para una eventualidad que amenace la independencia nacional o para una eventualidad, que no está ni en el horizonte, en que España, a consecuencia de su política exterior, tuviera que verse mezclada en un conflicto armado en Europa. Para esto es para lo que hay que preparar al Ejército español.»

Pero sería en el debate sobre política de defensa nacional y Presupuestos militares de 18 de diciembre de 1932, donde Azaña manifestó claramente la concepción del Gobierno de coalición republicano-socialista sobre la política de defensa nacional⁶⁶⁸:

«España es un país pacífico, no sólo porque lo hemos dicho en la Constitución, sino porque lo somos, que tiene más valor aún que lo que dice la Constitución; pero nadie es dueño de su paz, ni siquiera la Sociedad de Naciones puede sernos a nosotros una garantía de paz —la experiencia lo prueba—, y España tiene que estar en condiciones tales que, en caso de conflicto [...] pueda, al menos, hacer respetar su propia paz. [...] Este es el punto de vista a que se atiene el Gobierno y esta es la política que nosotros representamos en el Gobierno.»

Y añadía, recordando su intervención en las Cortes en el mes de marzo anterior, que «la dignidad de la República y la dignidad de España requieren que estemos prevenidos para la ocasión; en una política de paz, mientras el mundo no esté pacificado o no se haya encontrado un modo de resolver sin compromiso del débil o del neutral los conflictos de los poderosos —que este es un serio peligro para los débiles—, necesitamos estar prevenidos para hacernos respetar»⁶⁶⁹. Para afirmar con rotundidad que el Gobierno se atenía, en la fijación de la política de defensa nacional, a los principios enunciados en las Cortes.

Con esta perspectiva internacional, resultaba indispensable la articulación y desarrollo de una política de defensa nacional de la República, cuya finalidad fuera preparar a España para afrontar a las amenazas planteadas en el inestable sistema europeo de Estados. La política de defensa nacional respondería de este modo a una acción de conjunto entre la política exterior

⁶⁶⁷ La idea francesa de «la Nación en armas» era contemplada por Azaña: «si se quiere hacer del Ejército una escuela donde los ciudadanos, obligatoriamente, vayan a cumplir un deber nacional, preparándose para una eventualidad afortunadamente remota, pero donde adquieran condiciones de disciplina, obediencia, manejo de muchedumbres, sentido de la responsabilidad y de cohesión nacional, entonces estamos dentro de los fines y de los medios del Ejército republicano y de la política militar de la República.» (*DSC* de 2 de diciembre de 1931). No debemos olvidar que el art. 37 de la Constitución de 9 de diciembre de 1931 dispuso acerca del servicio militar obligatorio: «El Estado podrá exigir de todo ciudadano su prestación personal para servicios civiles o militares, con arreglo a las leyes. Las Cortes, a propuesta del Gobierno, fijarán todos los años el contingente militar.»

⁶⁶⁸ *DSC* de 18 de diciembre de 1932. También, en este mismo *DSC*, la intervención de portavoces de los partidos que componían el Gobierno, especialmente, del diputado Moreno Mateo por el PSOE.

⁶⁶⁹ *Ibidem*.

y la política militar de la República.

De la política exterior, tanto en el ámbito de las relaciones bilaterales como en el seno de la SdN, nos ocuparemos detenidamente en los Capítulos V y VI. La política militar ya la hemos tratado en las páginas anteriores.

La política de defensa nacional debe disponer las fuerzas, medios y energías para enfrentar aquellas amenazas, presentes o futuras, provenientes de los potenciales enemigos y con las hipotéticas alianzas en caso de conflicto. Una vez se conocieran, los órganos superiores de la defensa adoptarían las disposiciones necesarias para hacer frente a esas amenazas y asesorar al Gobierno sobre las medidas efectivas, en tiempo de paz y, en tiempo de guerra, para asegurar la defensa de la Nación y garantizar la soberanía e independencia del España.

Estimados en su conjunto todos estos elementos, la política de defensa nacional sería propuesta por el Gobierno a las Cortes. Como órgano supremo de dirección de la política general del Estado, la coordinación y orientación del diseño de política de defensa nacional correspondió a Azaña, en su doble condición de Ministro de la Guerra y Presidente del Gobierno. Así afirmaba en las Cortes el 18 de diciembre de 1932⁶⁷⁰:

«Yo me atengo a estos principios como guía de nuestra política. Mantenemos una política de defensa nacional. ¿Cuáles son los fines de esta política? Lo acabo de decir: asegurar, dentro de nuestros recursos, la libertad de determinación de España. [...] una vez aceptado el principio de que es menester realizar una política positiva de defensa nacional, hay que entrar en ella con todas sus consecuencias, absolutamente con todas.»

Para Azaña la política de defensa nacional discurría por tres fases, que no son sucesivas sino simultáneas: 1) la fase internacional, que constituye la dirección de la política exterior de la República; 2) la política de defensa de la República; y, por último, 3) la política militar. Estas tres políticas son distintas, «pero muchos confunden los dos últimos enunciados»⁶⁷¹. Una cosa es la política de defensa nacional y otra es la política militar del Estado. En cualquier caso, lo que manifestaba con rotundidad era la voluntad del Gobierno de sostener en su actuación los principios proclamados en la Constitución de 9 de diciembre de 1931 respecto al carácter pacífico y al espíritu de cooperación internacional de la República española⁶⁷²:

«Lo que nosotros tenemos que hacer en cualquiera de estas tres fases es conducir el Gobierno de la República y la política de la República en forma que no choque con los principios esenciales que hemos proclamado en la Constitución respecto a que no haremos nunca una política que nos conduzca a la guerra, y con los principios que dejo sentados de la defensa nacional de España. Y nosotros, cuando discutimos un presupuesto militar y hablamos de defensa nacional, tenemos el más fuerte interés en afirmar que toda nuestra convicción política, que todo nuestro destino en la República está encauzado a realzar este valor de la paz en su fuerza creadora de valores espirituales superiores a los que hasta ahora hemos conocido. [...] Así es nuestra política internacional.»

Dejando bien claros los principios que orientaban la política exterior del Gobierno y, por ende, de la República desde su proclamación, Azaña expuso los otros dos cauces de la política de defensa nacional: la política de defensa en sentido estricto y la política militar⁶⁷³:

«La política de guerra [es decir, la política de defensa nacional] consiste en tomar de las informaciones obtenidas por los servicios de la política internacional de un país y por la conciencia de los dirigentes de un país tienen de la situación internacional, aquellas noticias y datos que permiten a un país saber si en un conflicto probable, o al menos posible, si tendrá enemigos a la derecha o a la

⁶⁷⁰ DSC de 18 de diciembre de 1932.

⁶⁷¹ *Ibidem*.

⁶⁷² *Ibidem*.

⁶⁷³ *Ibidem*.

izquierda, a la espalda o por el frente, cuáles podrán ser estos enemigos y cuáles serían las dificultades que, de mezclarse unos con otros, sobrevendrían al país, y conocidos estos datos, los órganos superiores de la dirección de la defensa nacional, que no están en el Parlamento, pero que tienen en el Parlamento la representación del Ministro de la Guerra, adoptan las disposiciones necesarias para prevenir los casos señalados en las informaciones o en el conocimiento que el Gobierno tenga de la política de guerra del país. [...] La política militar [aquí sigue haciendo referencia Azaña a la política de defensa nacional] conjuga todos los elementos que acabo de decir: los internacionales, los de la política de guerra, los económicos, los sociales y los morales de la Nación, y entonces la política militar propuesta por el Gobierno a las Cortes, por el Gobierno, porque esa es la función estrictamente política del Gobierno, diciendo: éste es el sistema de defensa nacional.»

Los Órganos superiores de dirección de la defensa nacional a los que hace referencia Azaña en su discurso eran los siguientes.

1) Como veremos ampliamente en el Capítulo IV, al Presidente de la República correspondía declarar la guerra y firmar la paz, así como ordenar las medidas urgentes para garantizar la defensa de la integridad o la seguridad de la Nación, dando cuenta inmediata a las Cortes (arts. 76 y 77 de la Constitución).

2) La dirección efectiva de la defensa nacional incumbía al Presidente del Gobierno, pues era él quien «dirige y representa la política general del Gobierno» (art. 87 de la Constitución), y el mando del Ejército y la Armada, en la interpretación republicana del art. 2 de la Ley de 19 de julio de 1889, Constitutiva del Ejército.

3) En el escalón inferior, correspondía a los Ministros «la alta dirección y gestión de los servicios públicos asignados a los diferentes Departamentos ministeriales», en el caso de la política de defensa y la política militar del Estado, a los Ministros de Guerra y Marina. Acerca de las competencias del Ministro de la Guerra, el art. 1 del Decreto de 3 de julio de 1931, de reorganización del Ministerio de la Guerra, expresaba: «El Ministro de la Guerra como Jefe supremo del Ejército, tiene las facultades plenas en orden al mando, gobierno y administración de las fuerzas, institutos y servicios militares sometidos a su jurisdicción, conforme a lo que dispongan la Constitución de la República y las leyes orgánicas especiales». El Ministro de la Guerra «ejercerá su autoridad mediante el Ministerio de la Guerra, teniendo como órgano de asesoramiento y consulta el Consejo Superior de la Guerra» (art. 2)⁶⁷⁴.

Este Decreto, de reorganización del Ministerio de la Guerra, contemplaba dos organismos fundamentales con competencias en materia de defensa nacional. Por un lado, procedió a restituir el EMC —«que una aberración personalista y autoritaria en el gobierno y en la dirección del Ejército suprimió», tal como rezaba el preámbulo de dicha norma— y por otro, supuso el establecimiento del Consejo Superior de Guerra; ambos Organismos imitaban el modelo francés.

4) El Consejo Superior de la Guerra, «que es la más alta autoridad en el ramo de la Guerra», tenía como misión esencial «informar sobre cuantos asuntos se refieren a la preparación de la guerra y a la constitución del Ejército», señalando seguidamente, *ad exemplum*, cuáles eran esos asuntos (art. 10). El Consejo estaba presidido por el Ministro de la Guerra y de él formaban parte los tres Inspectores generales del Ejército y el Jefe del EMC, y actuaba como Secretario el segundo Jefe de éste último (art. 9).

5) El Decreto de 3 de julio de 1931 decía que el restablecimiento del EMC era «una necesidad manifiesta, como que de la buena ordenación y continuidad de sus funciones depende el que la Nación pueda defenderse eficazmente en caso de guerra». En el preámbulo se señalaba las funciones principales del EMC: «dotar al Ejército de un órgano pensante [sic] que, con separación de los Centros administrativos y gubernativos, así como de la función de mando

⁶⁷⁴ *GdM* de 5 de julio de 1931.

directo sobre las tropas, fije la doctrina de guerra, la mantenga en relación con los progresos del arte militar, promueva y eleve la instrucción superior y prevea la aplicación de los recursos defensivos del país en todas las eventualidades posibles». En este sentido, el EMC debía mantener constante relación con el EMA, a fin de preparar conjuntamente aquellas operaciones que exigieran el concurso de las fuerzas de mar y tierra (art. 7). El EMC, al mando de un general de división, estaba organizado en una Secretaría y cuatro Secciones: Organización y Movilización, Información e Historia, Operaciones y Doctrina Militar y Abastecimientos y Servicios (art. 5). En caso de guerra, el Jefe del EMC desempeñaría el cargo de Jefe de Estado Mayor General del Ejército de operaciones (art. 6).

Finalmente, un paso importante en la coordinación de la política exterior del Estado y, por tanto, también en la articulación de la política de defensa nacional, se produjo a finales de 1933 con la creación de la Junta Permanente de Estado. La necesidad de un organismo de estas características había sido planteada por Madariaga a los sucesivos Ministros de Estado de la coalición republicano-socialista pero, por un motivo u otro, la iniciativa no salió adelante hasta finales de 1933⁶⁷⁵.

El preámbulo del Decreto de 3 de noviembre de 1933, que establecía la Junta permanente de Estado, expresaba que los principios orientadores de la política exterior de la República «necesitan, para garantía de su propia eficacia, de un órgano de asesoramiento y de consejo que, coordinando la labor sucesiva de los Gobiernos, sirva entre ellos de lógico y eficaz enlace, llamado a facilitar a la política exterior de España la indispensable continuidad»⁶⁷⁶. La Junta estaría presidida por el Presidente de la República (art. 1), y tendría como función básica emitir «dictamen, con carácter consultivo, sobre aquellos asuntos de alto interés nacional que sean sometidos a su deliberación por el Gobierno de la República» (art. 2). Para ello se reuniría cuantas veces el Gobierno lo considerase necesario, por convocatoria del Ministro de Estado (art. 10).

La Junta estaba compuesta por el Presidente de las Cortes, el Presidente del Gobierno, el Ministro de Estado, el Presidente del Consejo de Estado y el Alto Comisario de España en Marruecos (art. 4), los ex-Presidentes de la República, los ex-Presidentes del Gobierno, los

⁶⁷⁵ MADARIAGA atribuyó en principio a de los Ríos, como Ministro de Estado, la creación de un «Comité Permanente de Estado» (*España. Ensayo de historia contemporánea*, op. cit., p. 399); aunque, posteriormente, la paternidad de este organismo consultivo fue reclamada por Martínez Barrio y por Sánchez Albornoz, Presidente del Gobierno y Ministro de Estado en noviembre de 1933 (*Espanoles de mi tiempo*, op. cit., pp. 13 y 239). Por su parte, ALCALÁ-ZAMORA expresó que, no bastando su atención constante para garantizar la continuidad de la política exterior de la República, se creó la «Junta permanente de política exterior, institución indispensable en la cual bajo mi presidencia directa habían de reunirse los que hubieran sido jefes del gobierno o presidentes de las Cortes, el de la Comisión correspondiente del Congreso, varios ex ministros de Estado y los directores o jefes de los estados mayores centrales. La junta empezó muy bien pero eso duró muy poco, cual es frecuente en España.» (*Memorias*, op. cit., p. 362).

⁶⁷⁶ El preámbulo continuaba exponiendo las razones para el establecimiento de la Junta permanente de Estado: «Precisa, en efecto, dotar a la República de una alta entidad consultiva de cuyo concurso queda esperar no sólo los asesoramientos propios de un organismo que por la especial preparación y experiencia de sus componentes habrá de tener la máxima autoridad, sino una acción de consejo coordinada y congruente que, en cuanto se refiera a la política exterior de España y a los elevados ideales que la inspiran unifique la orientación de los Gobiernos y les solidarice, en cierto modo y hasta donde sea posible, en la responsabilidad inherente a su gestión. La creación de un organismo asentado sobre tan nobles y elevadas bases contribuirá sin duda a facilitar el sucesivo desarrollo de cuantas orientaciones constituyen el objetivo ideal de la República en materia de política exterior; el máximo apoyo moral y la más entusiasta y activa cooperación en cuanto se refiere a la Sociedad de Naciones; la aproximación espiritual hacia nuestras hermanas de cultura y raza; la intensificación, de una manera general de nuestras amistosas relaciones con todas las naciones ligadas ya a España por el lazo de los intereses comunes y de recíproca amistad, y el cumplimiento —por último—, solícito y desinteresado, de la misión de cultura que nos corresponde en el Norte de África.» (*GdM* de 11 de noviembre de 1933).

ex-Presidentes de las Cortes y dos ex-Ministros de Estado de la República (art. 5), un Embajador en servicio activo y un ex-Embajador de la República (art. 6). A las sesiones podrían asistir los Ministros de Guerra, Marina y Hacienda, así como los Jefes del EMC y del EMA, el Presidente del Comité Ordenador de la Economía Nacional y el Presidente del Consejo Superior de Cultura (art. 9). Con todo, la operatividad de la Junta permanente de Estado sería escasa y, después de varias reformas, sobre todo en la composición, sería suprimida por Decreto de la Presidencia de 30 de marzo de 1936⁶⁷⁷.

De esta manera, en la definición y ejecución de la política de defensa nacional se implicaban todas las instancias del Estado, adquiriendo aquella un carácter global, tal como había mostrado la experiencia de la Primera Guerra Mundial. El análisis desde esta perspectiva demuestra que los dirigentes de la República española tenían una concepción moderna de la defensa nacional, por lo que articularon las reformas legislativas orientadas para alcanzar la mayor eficacia de la política exterior del Estado, y coordinaron la labor de los distintos organismos del Estado con competencias en las relaciones internacionales y la acción sucesiva de los diferentes gobiernos, a fin de facilitar a la política exterior la indispensable continuidad⁶⁷⁸.

Veremos más adelante —en el Capítulo IV— cómo se trataron de armonizar los postulados fundamentales de la SdN, incorporados a la cúspide del ordenamiento jurídico español en la Constitución de 9 de diciembre de 1931, con la necesidad de articular una política de defensa nacional. De hecho, la interpretación de este binomio fue una de las pocas cuestiones de política exterior objeto de debate en las Cortes Constituyentes en las sesiones dedicadas a la Constitución y más tarde. Por un lado, la República procedió a constitucionalizar la renuncia a la guerra como instrumento de política nacional (art. 6), pero también previó, con evidente realismo, la existencia de las Fuerzas Armadas, la declaración de guerra y la concertación de la paz (arts. 76 y 77). Así pues, a pesar de las reiteradas protestas que exigían la neutralidad y el pacifismo, el recurso a la fuerza armada tendría lugar, en palabras de AZAÑA⁶⁷⁹:

«El día en que de algún modo la independencia de España, esta independencia que consiste en su propia libertad de determinarse, que es su propia, íntima libertad; el día en que esa independencia pudiera estar subyugada o sojuzgada por un Poder extranjero, ese es el día de la guerra para España, es decir, el día de ponerse enfrente, pase lo que pase, de un poder que la pretenda humillar; y a esto va toda nuestra política de defensa nacional, y no es otra cosa el contenido de la política de defensa nacional.»

Las amenazas exteriores directas que preocupaban a comienzos de los años treinta a la República eran más bien escasas, como el mismo Azaña había expresado en las Cortes, pero se valoraba con suma gravedad un hipotético conflicto en el Mediterráneo, esencialmente entre Francia e Italia y con la implicación casi segura de Gran Bretaña, pues representaría una amenaza a la integridad y soberanía de España.

Durante el bienio 1931-1933, con ocasión de la Conferencia internacional de Desarme, los EME y EMA redactaron informes confidenciales, a petición del Gobierno, sobre la situación

⁶⁷⁷ *GdM* de 31 de mayo de 1936. La composición de la Junta fue modificada por Decreto de 23 de enero de 1934 (*GdM* de 24 de enero de 1934), siendo publicado el texto consolidado del Decreto de 7 de noviembre por Orden Ministerial de 25 de enero de 1934 (*GdM* de 27 de enero de 1934). Al año siguiente sufriría una reorganización por Decreto de 21 de mayo de 1935 (*GdM* de 22 de mayo de 1935).

⁶⁷⁸ NEILA HERNÁNDEZ comenta que, en la práctica, tanto por factores internos como internacionales, existió una evidente discontinuidad y ausencia de coordinación en la ejecución de las políticas exteriores y de defensa nacional del Estado («Azaña y los fundamentos teóricos de la reforma militar y la política de defensa nacional de la II República española», op. cit., p. 64). Nosotros entendemos que esta afirmación la realiza el autor con referencia a todo el período de vigencia de la Segunda República. Sólo así puede sostenerse.

⁶⁷⁹ *DSC* de 18 de diciembre de 1932.

militar de España, las amenazas a la seguridad nacional y las alianzas posibles, desde una perspectiva estrictamente militar. Entre los documentos más relevantes destacan, por la profundidad del análisis, el «Informe reservado del Vicealmirante Montagut a los Ministerios de Estado y Marina. Preparación de la Conferencia de Desarme», redactado en febrero-marzo de 1931; «El programa naval mínimo» y la «Organización militar necesaria para asegurar la defensa», de mayo-junio de 1932; y las «Notas de Aviación para el Ministerio de Estado», s.d. —posiblemente, mayo de 1932—⁶⁸⁰. En particular, este último Informe comenzaba afirmando que «el punto más delicado de nuestro problema militar son las islas; no sólo en caso de guerra, sino aún en el caso fortuito de que pudiéramos conservar nuestra neutralidad».

Por tanto, la seguridad de los archipiélagos, Baleares y Canarias, debía ser el punto capital de la defensa nacional. Las «Notas» establecían, a continuación, los puntos que habría de comprender la defensa nacional, enumerados por orden de importancia:

- «a) Defensa de los archipiélagos y estrecho de Gibraltar (Ceuta) y bases navales»;
- b) Defensa del territorio peninsular;
- c) Defensa de nuestra zona de Marruecos (soberanía y protectorado);
- d) Defensa de las zonas del África W. y posesiones de Guinea;
- e) Defensa del comercio y españoles en otros países (Argelia, América)».

Procedían, después, a señalar las amenazas estrictamente militares que debía afrontar España en el inestable sistema internacional de los años treinta: «Francia representa para nuestra nación el mayor peligro aéreo y terrestre; Inglaterra representa el mayor peligro naval; la acción militar de Italia puede considerarse menos grave para nosotros». Finalmente, planteaba las posibles alianzas de España que contribuyesen a proveer la seguridad nacional, proclamando la conveniencia de huir de estrechar lazos con Francia cuya «fricción» con otros Estados europeos era natural consecuencia de su sistema y de su política «inevitadamente continental». De este modo, la analogía de nuestra posición geográfica con Inglaterra «aconseja que sigamos su actitud y sus vicisitudes, estrechando con ella la amistad»⁶⁸¹. Como tendremos ocasión de tratar detenidamente en el Capítulo VI, la República mantuvo excelentes relaciones con estos tres Estados desde su proclamación en abril de 1931, aunque con una equidistancia entre ellos que no sería bien vista por Francia.

Pensando en la racionalización de la planificación de la defensa y la gestión de los recursos dispuestos para ella, las «Notas de Aviación» formulaban una novedosa recomendación, en la línea de la reforma llevada a cabo en Francia: la creación de un Ministerio de Defensa Nacional, «con un Estado Mayor General y una Dirección General de Material, únicos, para las tres fuerzas militares, que unificasen la doctrina de empleo y el material cuyas características pudiesen ser comunes —necesidades tan sentidas— y propusiesen al Ministerio la distribución de créditos»⁶⁸².

Con respecto a las relaciones exteriores de España, el mismo Azaña refería a las Cortes el 18 de diciembre de 1932 que debían tenerse en consideración dos acciones paralelas⁶⁸³: 1) una directa con los demás Estados del sistema internacional, es decir, atender a las relaciones bilaterales; y 2) la participación en la SdN.

Respecto a las relaciones bilaterales declaraba que la República no tenía conflictos pendientes con ningún Estado; ahora bien, como ya expresó el Ministro de Estado en las jornadas de abril de 1931, «nosotros podemos sentir preferencias de orden moral y espiritual por pue-

⁶⁸⁰ AMAE, R-825/2, R-732/2 y R-697/25, respectivamente.

⁶⁸¹ AMAE, R-697/25.

⁶⁸² *Ibidem*.

⁶⁸³ DSC de 18 de diciembre de 1932.

blos de nuestra propia habla o por pueblos de nuestra propia civilización; [...] pero esto no establece ninguna diferencia, esto no abre ningún abismo entre nuestras relaciones con unos pueblos y con otros, y España tiene, en los actuales momentos, en este particular, la libertad plena y la inocencia de la infancia»⁶⁸⁴. Muy azañista esta frase, sin duda. En la organización internacional, la República participaba en la SdN «representando siempre el mismo espíritu de resolver, dentro de las reglas del Pacto y de los fines del Pacto, todos los conflictos en que España es llamada a intervenir por su presencia en la Sociedad»⁶⁸⁵.

Uno de los pilares básicos sobre los que descansó la política de defensa nacional de la República fue el mantenimiento de la opción neutral, uno de los rasgos distintivos de la política exterior española desde finales del siglo XIX⁶⁸⁶; pero ahora se trataba de una neutralidad activa, de naturaleza disuasoria. El Presidente de la República lo expuso en sus *Diarios* al afirmar que la esencial aspiración española se expresaba en el deseo de neutralidad ante una nueva conflagración europea, en especial ante la creciente complicación de las relaciones entre Francia e Italia y Alemania y a la concentración del foco de conflicto de nuevo en el Mediterráneo⁶⁸⁷.

Esta opción de la neutralidad, aún compartida por los dirigentes de la coalición republicano-socialista y, más allá, por los partidos a la derecha y a la izquierda del Gobierno, se planteaba desde dos concepciones diferentes. Una neutralidad en el marco de la SdN, como sustentaban Madariaga y otros, o una neutralidad tradicional o distanciada de la SdN pero sin llegar a romper los lazos de lealtad con el Pacto, como sostenía Azaña⁶⁸⁸. Pero, en todo caso, como decíamos, era una neutralidad activa, superadora del viejo concepto de neutralidad mantenido durante la Monarquía como encubrimiento de una actitud pasiva y, de hecho, de la carencia de una política de defensa nacional adaptada a las condiciones generales del sistema internacional vigente⁶⁸⁹.

Madariaga entendía que la participación en el Pacto en general, y la aplicación del art. 16 del mismo en particular, suponía una alteración de la noción de la neutralidad clásica, puesto que el cumplimiento de las obligaciones dimanantes del Pacto podía llevar a que España se viese envuelta en un conflicto internacional que, en ningún caso, respondiese a sus intereses

⁶⁸⁴ *Ibidem*.

⁶⁸⁵ *Ibidem*.

⁶⁸⁶ En este sentido, NEILA HERNÁNDEZ: «Azaña y los fundamentos teóricos de la reforma militar y la política de Defensa Nacional de la II República Española», op. cit., pp. 57-63; también QUINTANA NAVARRO, quien afirma que «realmente, no hubo una doctrina oficial de la neutralidad española durante la República» (*España en Europa, 1931-1936*, op. cit., p. 28).

⁶⁸⁷ ALCALÁ-ZAMORA: *Memorias*, op. cit., p. 362.

⁶⁸⁸ Azaña, en el debate sobre los presupuestos del Estado para 1933, expresó gráficamente: «admito que en punto a la defensa nacional [...] caben dos políticas perfectamente claras. Hay una política, puede haber una política de pacifismo radical, traducida en el desarme inmediato y total [...] Esta es una posición que yo trato en serio y que creo que se puede defender en serio [...] cabría el recurso de desarmar totalmente al país, de ir a colgar una guirnalda en el pórtico de la Sociedad de Naciones y decir al mundo: aquí hay un país noblemente, sinceramente pacífico, que suprime hasta la última peseta de los gastos militares y se entrega a la protección de la conciencia universal del mundo civilizado. Este es un punto de vista perfectamente defendible y tiene sus ventajas, muchas ventajas. [...] Realmente, no hay más que un riesgo: el de que falle el cálculo y que un día se produzca en Europa [...] un conflicto bélico y nos sorprendiera en la situación en que acabo de describir.» (*DSC* de 18 de diciembre de 1932). En otro lugar, destacaba que «es indispensable que la neutralidad pueda ser voluntaria y defendida, que los beligerantes la respeten. La política de neutralidad se apoyaba en la creencia de que la posición casi insular de España favorecía aquel propósito. Esa creencia es, en general, errónea. Para ser cierta, se necesita que en cada caso concurren circunstancias que no dependen de la voluntad del pueblo ni del Gobierno españoles.» («La neutralidad de España», *Obras completas*, op. cit., vol. III, pp. 527-530, cita en p. 527).

⁶⁸⁹ En este sentido, EGIDO LEÓN: *La concepción de la política exterior española durante la II República (1931-1936)*, op. cit., pp. 615-616.

nacionales. En el programa de política exterior de la República, elaborado en la Embajada de París, en mayo de 1932, MADARIAGA expresó esta convicción⁶⁹⁰:

«La creación de una Sociedad internacional basada en el Pacto, establece un círculo más amplio de obligaciones, que incumbe a España observar atentamente. Desligada desde el punto de vista estrechamente político de los conflictos que separan a las naciones europeas, tiene, sin embargo, España un interés directo en ellos, desde el momento que en virtud del Pacto es cogarante de la paz universal y se halla comprometida moral y jurídicamente a defender a los Estados agredidos. De este hecho tienen que derivarse por fuerza preocupaciones que habrán de hacer la política extranjera de España cada vez más activa y vigilante, puesto que si, en caso de guerra, habría de verse obligada a intervenir por el Pacto, obligada está, aunque no sea más que por egoísmo internacional, a evitar en lo posible toda tendencia hacia la guerra.»

La problemática jurídico-internacional de esta cuestión fue perfectamente expuesta por ARROYO LARA para quien «un Estado miembro de la Sociedad ante una guerra “legal” sigue manteniendo su derecho a la neutralidad clásica», aclarando que «si además es firmante del PBK en que toda guerra es “ilegal” —salvo, como dijimos, los supuestos de legítima defensa— esta posibilidad tampoco desaparece por entero. [...] Si el Estado es miembro de la SdN y firmante del PBK, al suprimir totalmente el “derecho a la guerra legal”, son de aplicación las sanciones del art. 16 del Covenant en todo tipo de guerra. Luego [...] desaparece la neutralidad clásica para dar lugar a la neutralidad benévola»⁶⁹¹.

En todo caso, ambas concepciones en torno a la neutralidad de España reconocían la necesidad de disponer de unas Fuerzas Armadas suficientemente preparadas y equipadas que, en conjunción con los acuerdos diplomáticos concretos, actuasen como elemento de disuasión frente a los hipotéticos agresores que pretendieran quebrantar la determinación de la República de mantenerse al margen de todo conflicto internacional. Al sostenimiento de esta voluntad contribuiría la Nación con todos los medios a su alcance.

La posición del Gobierno fue explicada por Azaña ante las Cortes en diversas ocasiones —en especial en los debates citados de marzo y diciembre de 1932—. Pero por su claridad resulta conveniente detenerse en la exposición de esta postura durante el discurso de Santander el 30 de septiembre de 1932⁶⁹²:

«España, habiendo renunciado a la guerra como medida política, que así está en la Constitución, no ha renunciado ni puede renunciar a ser una nación independiente. [...] Pero, en fin, la totalidad de la independencia pública, de la integridad territorial, con su unidad efectiva entera, eso no está en litigio en tiempos de paz. Cuando entra en litigio es cabalmente cuando otro u otros contienden por las armas, y entonces es cuando entra en juego la independencia nacional. [...] La independencia nacional consiste esencialmente en la libertad de determinación propia; en que España pueda

⁶⁹⁰ «Nota sobre política exterior de España» en *Memorias (1921-1936)*. *Amanecer sin mediodía*, op. cit., p. 608. Él mismo había afirmado ante la Asamblea en septiembre de 1931 que «la combinación del Pacto de la Sociedad de las Naciones con el Pacto de París para los miembros de la Sociedad implica que la neutralidad ha muerto. Ya no existe la neutralidad.» (*Discursos internacionales*. Ed. Aguilar. Madrid, 1934, p. 171).

⁶⁹¹ *La no beligerancia. Análisis jurídico*. Servicio de Publicaciones de la Universidad de La Laguna, La Laguna, 1981, p. 200.

⁶⁹² Continuaba Azaña: «España no puede, ni debe, ni tiene por qué sostener un gran ejército en armas. España tiene que tener un ejército proporcionado a su número de habitantes y a los recursos de su presupuesto, un ejército que le sirva de escuela para el aprendizaje en la defensa nacional. [...] Y me sorprendería extraordinariamente que habiendo cumplido el Gobierno de la República el deber elemental de reorganizar el ejército, no contra el ejército sino contra el militarismo, no contra la eficacia del ejército sino contra el despilfarro y el abuso del caciquismo del ejército, y habiéndose saneado la institución militar, ahora se pensase en corromper la obra de la República suponiendo que este Gobierno u otro cualquiera piense en aventuras bélicas que, por lo menos, serían ridículas.» (*Obras completas*, op. cit., vol. II, pp. 429-445, en concreto pp. 442-444).

decir cada día y siempre hago esto o lo otro porque quiero, porque me conviene, porque el sagrado interés nacional me lo aconseja así, no porque tenga que agradar en mejor o peor gusto a otros. [...] ¿Cómo se consigue esto? Esto no se consigue más sino que un día de conflicto [...] España diga: “Quiero ser neutral, soy neutral, y nadie tiene medios para hacerme salir de la neutralidad” ¿Qué hace falta para esto, señores? Medios para que la libertad de determinación de España no sea sojuzgada. Por consiguiente, cuando la República y el ministro de Guerra dicen que España quiere, puede y debe atender a su defensa nacional lo que dicen es que España quiere mantener los medios de sostener su independencia nacional. [...] cuando se habla de proteger la independencia nacional y de atender a las necesidades de la defensa nacional, a nadie se le ha pasado por la cabeza inspirar en el pueblo español sentimientos belicosos. España quiere la paz [...] 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.»

Respondiendo a una visión compartida de las amenazas y los riesgos a los que debía hacer frente España al inicio de «los años del conflicto», en la aludida terminología de WALTERS, así como de la política de defensa nacional de la República, el segundo Ministro de Estado del bienio republicano-socialista, Zulueta, en una conferencia a altos mandos de las Fuerzas Armadas en Madrid el 16 de abril de 1933, expuso⁶⁹³:

«Pensaba yo que este Ejército español, compenetrado con el pueblo, compenetrado con el país, este Ejército verdaderamente nacional, responde fielmente a las aspiraciones de la República, que allá, en Ginebra ha repudiado, ha condenado todo ataque, toda agresión, donde quiera que se produzca, en cualquier parte del planeta, y, en cambio, ha defendido estas ideas de protección y de paz: política de defensa de nuestro territorio, de nuestras costas e islas; neutralidad despierta y vigilante; política de paz, procurando alejar del mundo los peligros, las amenazas de una nueva guerra y estableciendo sobre bases jurídicas una organización de la vida internacional, la colaboración estrecha y fraternal de todos los pueblos de la tierra.»

Esta concepción amplia y definida de la defensa nacional del Gobierno republicano-socialista sería reiterada por Azaña a la menor oportunidad y, para comprobarlo, basta con repasar el *DSC*, especialmente en las fechas que hemos citado a lo largo de estas páginas⁶⁹⁴.

⁶⁹³ Discurso pronunciado por el Excmo. Sr. Ministro de Estado D. Luis de Zulueta en el Centro del Ejército y de la Armada, el día 16 de abril de 1933. Taller-Escuela de Artes Gráficas de Huérfanos de la Guardia Civil. Madrid, 1933, p. 4.

⁶⁹⁴ Por tanto, se equivoca PALOMARES LERMA cuando afirma que la política de neutralidad «no fue establecida como doctrina oficial» por el Gobierno republicano-socialista («La política exterior española: de la Dictadura de Primo de Rivera a la Guerra Civil», op. cit., en concreto p. 66).

CAPÍTULO III

LA CONCEPCIÓN DE LA POLÍTICA EXTERIOR DE LOS DIRIGENTES DE LA SEGUNDA REPÚBLICA

Índice del Capítulo:

1. La concepción de la política exterior de los miembros del Gobierno

CONTENIDO: 1.1. El Presidente del Gobierno republicano-socialista; 1.2. El Delegado de España en la Sociedad de Naciones; 1.3. La concepción de la política exterior del PSOE durante su participación en el Gobierno republicano-socialista.

2. La concepción de la política exterior de los partidos no afines al Gobierno

CONTENIDO: 2.1. Los partidos de derechas: la Derecha Liberal Democrática; el Partido Radical; la Confederación Española de Derechas Autónomas; 2.2. Los partidos de extrema derecha: los partidos monárquicos y las organizaciones parafascistas; 2.3. El Partido Comunista de España

3. Los objetivos de la política exterior del bienio republicano-socialista

CONTENIDO: 3.1. Los fines y objetivos de la política exterior del bienio republicano-socialista.

1. LA CONCEPCIÓN DE LA POLÍTICA EXTERIOR DE LOS MIEMBROS DEL GOBIERNO

CONTENIDO: 1.1. El Presidente del Gobierno republicano-socialista; 1.2. El Delegado de España en la Sociedad de Naciones; 1.3. La concepción de la política exterior del PSOE durante su participación en el Gobierno republicano-socialista.

El nuevo desarrollo que la República quiso imprimir a las relaciones exteriores de España pasaba, a partir de abril de 1931, necesariamente, por articular una política exterior que superase los vicios de la etapa monárquica y se adecuase a los nuevos tiempos, especialmente en lo que se refería a la SdN. El primer paso en esta orientación se produjo con el cambio de los responsables de las relaciones exteriores del Estado, tanto de los órganos políticos —Gobierno y Cortes esencialmente— como en los órganos administrativos —ME y Representaciones diplomáticas en el extranjero—. Los órganos políticos, el Gobierno y las Cortes, salieron, el primero, de la voluntad nacional libremente manifestada en las jornadas de 12-14 de abril de 1931 como Gobierno Provisional con plenos poderes, luego confirmado en sus funciones por las Cortes, y, las segundas, las Cortes Constituyentes, como resultado de las elecciones de 28 de junio de 1931, con el mandato de redactar la Constitución de la República española y establecer el marco jurídico esencial para la consolidación del nuevo régimen. Paralelamente, correspondía a las Cortes el control del Gobierno, convertido en constitucional desde el 14 de diciembre de 1931, en la gestión de los asuntos públicos, y entre ellos, claro está, la conducción de las relaciones exteriores.

Al mismo tiempo, se llevaron a cabo reformas en la estructura organizativa del ME y en el Servicio Exterior, así como en los criterios y procesos de selección para la Carrera Diplomática. Al final de este proceso se encontraba el objetivo de la concepción y establecimiento por la República de una política exterior eficaz, servida por un Cuerpo de funcionarios y diplomáticos capaces, altamente profesionalizados, y al servicio de los intereses nacionales de España.

El cambio de los responsables de las relaciones exteriores fue, por tanto, una consecuencia lógica impuesta por el triunfo del régimen republicano. Para empezar, desde la propia composición del Gobierno, al asumir el dirigente republicano conservador Alcalá-Zamora, el 14 de abril de 1931, la Presidencia del Consejo de Ministros y la jefatura del Estado, según disponía el primer Decreto del Gobierno Provisional, con plenos poderes⁶⁹⁵:

«El Gobierno provisional de la República ha tomado el poder sin tramitación y sin resistencia ni oposición protocolaria alguna; es el pueblo quien le ha elevado a la posición en que se halla, y es él quien en toda España le rinde acatamiento e inviste de autoridad. En su virtud, el Presidente del Gobierno provisional de la República asume desde el momento la jefatura del Estado con el asentimiento expreso de las fuerzas políticas triunfantes y de la voluntad popular [...].»

La designación para el ME recayó en el radical Lerroix aunque la composición del Gobierno Provisional ya había sido pactada por los conspiradores republicanos en 1930⁶⁹⁶. La composición original del Gobierno se mantuvo hasta la dimisión de Alcalá-Zamora y Maura en octubre de 1931, como consecuencia de la discusión constitucional sobre los preceptos religiosos y las relaciones Iglesia-Estado. Las Cortes Constituyentes ratificaron rápidamente —14 de octubre de 1931— la confianza en el Gobierno constituido en torno a Azaña y sostenido por la coalición de radicales, republicanos y socialistas. Por el momento, el ME continuó

⁶⁹⁵ Decreto de 14 de abril de 1931 (*GdM* de 15 de abril de 1931).

⁶⁹⁶ ALCALÁ-ZAMORA: *Memorias*, op. cit., pp. 163 y 169-172; MADARIAGA: *España. Ensayo de historia contemporánea*, op. cit., p. 386.

en manos de Lerroux, líder del grupo parlamentario radical.

Con la aprobación de la Constitución el 9 de diciembre de 1931 y la elección del Presidente de la República al día siguiente, designación que recayó en Alcalá-Zamora, el Gobierno en pleno se sometió a la confianza de las Cortes y del Presidente el cual, después de celebrar consultas con todas las fuerzas políticas con representación parlamentaria, dejó claro que el bloque republicano establecido en el Pacto de San Sebastián en agosto de 1930, para el derrocamiento de la Monarquía, se había resquebrajado definitivamente. Los radicales se negaron a colaborar con el Partido Socialista —en adelante PSOE— y fueron excluidos de formar parte de un gobierno de coalición republicano-socialista encabezado por Azaña⁶⁹⁷. En el primer Gobierno constitucional, investido el 16 de diciembre de 1931, la dirección del ME recayó en la persona del diputado independiente Zulueta, que se mantuvo en el cargo hasta la crisis del Gobierno de junio de 1933, momento en el que fue sustituido por de los Ríos, destacado dirigente del PSOE.

La coalición republicano-socialista liderada por Azaña continuó en el Gobierno hasta el mes de septiembre de 1933, cuando el Presidente de la República retiró su confianza al Presidente del Consejo con la mente puesta, claro está, en la disolución de las Cortes Constituyentes⁶⁹⁸. En todo caso, la presencia ininterrumpida de dos hombres, Azaña y Madariaga, en la responsabilidad de los asuntos exteriores garantizó un alto grado de coherencia a la política exterior española durante el bienio republicano-socialista. Sin decantarnos por un protagonismo mayor de uno u otro, parece evidente que la política exterior del primer bienio fue la que fue por la conjunción de las personalidades y concepciones divergentes pero, a la vez, complementarias, del Presidente del Gobierno y del Delegado de España en la SdN⁶⁹⁹. Como ha dicho SAZ CAMPOS, común era su enfoque democrático de las relaciones internacionales y la importancia que la Organización internacional y la participación de España en la misma tenían para la estabilidad del sistema internacional y, lógicamente, para las relaciones exteriores de España⁷⁰⁰.

Los asuntos centrales de la agenda internacional de la República fueron comunes en el planteamiento de las relaciones internacionales de ambos dirigentes: 1) la participación activa de España en la SdN; 2) la prioridad de las mejores relaciones posibles con Francia y Gran Bretaña; 3) el desarrollo de especiales relaciones con Portugal; 4) el Mediterráneo occidental y el Estrecho de Gibraltar como áreas claves para la seguridad nacional; 5) la presencia en el Protectorado de Marruecos; 6) las relaciones con las repúblicas hispanoamericanas; 7) las difíciles relaciones económicas y comerciales.

⁶⁹⁷ Según JULIÁ, Azaña contó con el apoyo del Presidente de la República, «que pudo haber pasado el encargo de formar gobierno a Lerroux, y no lo hizo» («Introducción» a la obra de AZAÑA: *Diarios, 1932-1933. «Los cuadernos robados»*, op. cit., pp. VII-XL, en concreto p. XXVIII). Aunque lo hubiese hecho, los socialistas no hubieran participado en un gobierno presidido por el líder radical y, por otro lado, Azaña estaba convencido de que la estabilidad de la República en los primeros años pasaba por la participación activa de los socialistas en las tareas de gobierno (vid. las interesantes reflexiones de AZAÑA al respecto en sus discursos de 28 de marzo de 1932 y de 30 de septiembre de 1933, *Obras completas*, vol. II, pp. 223-230 y 433-436).

⁶⁹⁸ Vid. al respecto AZAÑA: *Diarios, 1932-1933. «Los cuadernos robados»*, op. cit., pp. 324-367.

⁶⁹⁹ En este sentido, SAZ CAMPOS: «La política exterior de la Segunda República en el primer bienio (1931-1933): una valoración», op. cit., p. 845; PÁEZ-CAMINO: *La significación de Francia en el contexto internacional de la Segunda República española (1931-1936)*, op. cit., pp. V y 82-111. PALOMARES LERMA afirma con rotundidad: «[...] Manuel Azaña y Salvador de Madariaga, fueron el elemento determinante en la configuración no sólo en los principios de la nueva política exterior republicana, sino también en la necesidad de establecer los escasos elementos de coherencia [...] a la hora de adoptar y ejecutar las decisiones en la consecución de los principales objetivos internacionales de la España republicana.» («La política exterior española: de la Dictadura de Primo de Rivera a la Guerra Civil», op. cit., p. 66).

⁷⁰⁰ SAZ CAMPOS: «La política exterior de la Segunda República en el primer bienio (1931-1933): una valoración», op. cit., p. 845.

Por lo que respecta al ME y al Servicio Exterior, en las primeras semanas de la República, muchos diplomáticos presentaron su dimisión, bien por adhesión a la Monarquía o por mera deferencia hacia el Gobierno Provisional que, de esta manera, procedió a designar a las personas que consideró más adecuadas para los cargos de responsabilidad en el exterior. Los primeros nombramientos respondieron a dos criterios básicos: la urgencia y la fidelidad al régimen republicano. Como respuesta a un plan predeterminado de afirmar la imagen de la República en el extranjero, las Embajadas y Legaciones de España fueron encabezadas por intelectuales leales a la República, con «cierta costumbre del ambiente internacional»⁷⁰¹. Así, Dánvila fue enviado a París, Pérez de Ayala a Londres, Américo Castro a Berlín, Alomar a Roma, Madariaga a Washington, Rocha García a Lisboa, Álvarez del Vayo a México y Baeza a Chile.

1.1. El Presidente del Gobierno republicano-socialista

En 1931 Azaña se convirtió, sin duda, en la figura más representativa del republicanismo de izquierdas y, más allá, en palabras de MADARIAGA, en «el español de más talla que reveló la breve etapa republicana»⁷⁰². Esta afirmación ha sido corroborada por todos los políticos y autores que tuvieron contacto directo o han tratado la etapa de la República española, nacionales o extranjeros. Incluso sus oponentes y detractores llegaron a la misma conclusión durante la etapa de la República —aunque fuera por la vía de la descalificación, el escarnio y la falsedad—, en la Guerra Civil que desangró España y aun más tarde⁷⁰³. Con la perspectiva del sexagésimo aniversario del fallecimiento del Presidente del Gobierno y, más tarde, Presidente de la República, recordamos las palabras que le dedicó MADARIAGA: «¡Qué España, que echa lo bueno que tiene, como si le sobrara!»⁷⁰⁴.

Como han expresado diversos autores, de Azaña se ha dicho que se desentendía de los

⁷⁰¹ En este sentido, MADARIAGA: *España. Ensayo de historia contemporánea*, op. cit., p. 386.

⁷⁰² Continuaba MADARIAGA: «Vino la República y Azaña fue por derecho natural [sic] el hombre de más valer en el nuevo régimen, sencillamente por su superioridad intelectual y moral. [...] Azaña ha sido el orador parlamentario más insigne que ha conocido España. [...] En Azaña, no obstante, se daban aspectos del carácter que restaban eficacia a sus grandes virtudes de hombre de gobierno. La más grave de sus deficiencias políticas fue su profundo aislamiento.» (*Españoles de mi tiempo*, op. cit., pp. 293, 250 y 296-297 respectivamente).

⁷⁰³ En este sentido, JACKSON: *Costa, Azaña, el Frente Popular y otros ensayos*. Ed. Turner. Madrid, 1976, p. 57; PRESTON: *Las tres Españas del 36*, op. cit., pp. 247-249, y la bibliografía allí citada.

⁷⁰⁴ Sobre la vida y obra del Presidente del Gobierno y de la República, se ha producido una extensa bibliografía aunque, en muchas ocasiones, no con el rigor científico y la objetividad necesarios. Salvando estas reservas, vid. JULIÁ: *Manuel Azaña, una biografía política. Del Ateneo al Palacio Nacional*. Alianza. Madrid, 1990; MADARIAGA: *Españoles de mi tiempo*, op. cit., pp. 293-310; MARCO: *Azaña*. Ed. Mondadori. Madrid, 1990; PEÑA GONZÁLEZ: *Los ideales políticos de Manuel Azaña*. Universidad Complutense de Madrid. Madrid, 1983; RIVAS: «Azaña en Mantauban», *Historia 16* núm. 178, 1991, pp. 12-30; RIVAS CHERIF: *Retrato de un desconocido. Vida de Manuel Azaña*. Ed. Grijalbo. Barcelona, 1979. Recientemente, EGIDO LEÓN: *Manuel Azaña. Entre el mito y la leyenda*. Junta de Castilla y León. Valladolid, 1998; PRESTON: *Las tres Españas del 36*, op. cit., pp. 245-289. Un excelente retrato de Azaña, a nuestro juicio, nos lo ofrece, paradójicamente, su mayor enemigo político, el líder radical LERROUX: «No pudimos llegar a entendernos. Él es un alma ensombrecida por no sé qué decepciones primarias, por no sé que fracasos iniciales que le mantienen en guardia contra el prójimo. Y esa desconfianza permanente y aisladora, que esconde tras de unas antiparras mayúsculas la batería de unos ojos siempre asustados y la ametralladora de una mirada rotativa, recelosa y vigilante, es como una muralla desde cuyas almenas el castellano otea el horizonte, mira sin compasión a los siervos de la gleba que labran el terruño, desprecia a casi toda la humanidad y, no esperando ya nada del presente ni del provenir, se reconcentra y recrea en la admiración de sí mismo, por que él sabe —él cree— que lleva dentro un gran hombre.» (*La pequeña historia de España, 1930-1936*, op. cit., pp. 97-98). En todo caso, la lectura de los Diarios del mismo AZAÑA, especialmente en la etapa analizada, resulta inexcusable: *Memorias políticas y de guerra* (2 vols.), op. cit., y *Diarios 1932-1933. «Los cuadernos robados»*, op. cit.

asuntos internacionales, que carecía de ideas claras en la materia, que no se molestaba en informarse y que era insensible a la influencia que estos asuntos pudieran tener en la evolución de la República⁷⁰⁵. De todos modos, se mantiene el estereotipo de los dirigentes republicanos despreocupados por los asuntos internacionales y carentes de una concepción determinada acerca de la política exterior que debía articular la República. Incluso, recientemente, PAYNE no ha tenido reparo en afirmar que «la política exterior no supuso nunca una gran preocupación para los líderes republicanos»⁷⁰⁶. Precisamente lo contrario de lo que nosotros vamos a demostrar.

Como ya destacó SAZ CAMPOS, Azaña tenía una concepción bastante clara y coherente acerca de lo que tenía que ser la política exterior republicana, «incluso podía afirmarse que fue uno de los pocos dirigentes republicanos que poseía una auténtica visión de Estado»⁷⁰⁷. Ahora bien, es cierto que la política exterior estaba en un segundo orden cuando se encontraban en juego problemas fundamentales para la continuación de ese proyecto nacional que era la República⁷⁰⁸. Por otro lado, esta concepción transita en la historiografía de la mano del tópico, vigente hasta hace pocos años, de que la República española careció de una política exterior digna de tal nombre⁷⁰⁹. Esta tesis fue explotada ya durante el bienio radical-cedista y, posteriormente, como forma de desacreditar a Azaña y su labor al frente del Gobierno durante el bienio de 1931-1933⁷¹⁰. Ahora bien, ya SAZ CAMPOS había afirmado que a lo largo de este período, la República española llegó a perfilar una política exterior que, dentro de sus limitaciones, se hizo por lo menos digna de tal nombre. «Podría afirmarse, incluso, que fue el único

⁷⁰⁵ PÁEZ-CAMINO: «Manuel Azaña y la política exterior de la Segunda República española», op. cit., pp. 69-70; QUINTANA NAVARRO: «La política exterior española en la Europa de entreguerras: Cuatro momentos, dos concepciones y una constante impotencia», op. cit., p. 64; SAZ CAMPOS: «La política exterior de la Segunda República en el primer bienio (1931-1933): una valoración», op. cit., p. 846.

⁷⁰⁶ *La primera democracia española. La Segunda República, 1931-1936*. Ed. Paidós. Barcelona, 1995, p. 185.

⁷⁰⁷ «La política exterior de la Segunda República en el primer bienio (1931-1933): una valoración», op. cit., p. 846. Como señala MARICHAL, «en Azaña la acción política de altura histórica fue precedida por una larga contemplación de la Europa de su tiempo: sobre todo de la Francia de la Tercera República» (*La vocación de Manuel Azaña*. Alianza. Madrid, 1982, p. 75).

⁷⁰⁸ En esta idea insistiría Azaña ante sus correligionarios de Acción Republicana el 28 de marzo de 1932 (en *Obras completas*, op. cit., vol. II, pp. 229-230). Vid. al respecto, las palabras de MADARIAGA en *Espanoles de mi tiempo*, op. cit., p. 305.

⁷⁰⁹ Según PÁEZ-CAMINO, este tópico «debe buena parte de su existencia a las apreciaciones que Salvador de Madariaga ha realizado en varias de sus obras» («Manuel Azaña y la política exterior de la Segunda República española», op. cit., pp. 69-70). Niegan la existencia de una política exterior republicana: ALBA: «Spanish Diplomacy in Latin America and a Note on Portuguese Diplomacy», Davis, Wilson et al.: *Latin American Foreign Policies. An Analysis*. John Hopkins University Press. Baltimore, 1975, pp. 85-100, en concreto p. 93; CARRERA ARES: «El marco internacional de la Segunda República», *Arbor* núms. 426-427, 1981, pp. 35-70, en concreto p. 40; PAYNE: *La primera democracia española. La Segunda República, 1931-1936*, op. cit., pp. 185-194; PEREIRA CASTAÑARES: *Introducción al estudio de la política exterior de España (siglos XIX y XX)*. Ed. Akal. Madrid, 1986, p. 161; TAMAMES: *La República. La era de Franco*. Alianza Universidad. Madrid, 1977, p. 197. Sobre la ignorancia culpable de los dirigentes republicanos, ALBA: *El Frente Popular*. Planeta. Barcelona, 1976, p. 288. Respecto a la primacía absoluta de los asuntos internos, BLEDSOE: «Spanish foreign policy, 1898-1936», *Spain in the twentieth century world. Essays on Spanish Diplomacy, 1898-1978* (Cortada ed.). Aldwych Press. Londres, 1980, pp. 14 y ss., en concreto p. 32; CARRERA ARES: «El marco internacional de la Segunda República», op. cit., p. 37; MORALES LEZCANO: «La intelectualidad del 14 ante la guerra. Azaña: las consecuencias políticas», *Historia 16* núm. 63, 1981, p. 52; TRIGO CHACÓN: *Manual de historia de las relaciones internacionales*. UNED Madrid, 1994, p. 696. Parcialmente, EGIDO LEÓN: *La concepción de la política exterior española durante la II República (1931-1936)*, op. cit. Recientemente, CARRILLO ha reiterado «el poco aprecio que los republicanos concedían a la política internacional» (*La Segunda República. Recuerdos y reflexiones*. Plaza y Janés. Barcelona, 1999, p. 43).

⁷¹⁰ Con respecto a Azaña, el mismo ALCALÁ-ZAMORA a lo largo de sus *Memorias*, op. cit.

momento en que la tuvo»⁷¹¹.

MADARIAGA, en las obras que más han tratado la cuestión que nos ocupa⁷¹², se muestra bastante crítico con el Presidente de la coalición republicano-socialista, siempre teniendo en cuenta su conocimiento de la conducción efectiva de los asuntos exteriores de España. Sin embargo, de la lectura detenida de sus páginas se desprende que valoraba positivamente los esfuerzos de Azaña por conseguir una sólida posición internacional para la República en el sistema europeo de los años treinta⁷¹³.

En efecto, aunque los objetivos de la política exterior eran idénticos para ambos dirigentes republicanos, como estamos analizando a lo largo de estas páginas, la conducción de las relaciones internacionales era, esencialmente, diferente. Resulta claro que Madariaga era un idealista con respecto a las posibilidades de la SdN y del sistema de seguridad colectiva, erigido por el Pacto para el arreglo de la paz y la seguridad internacionales, aunque desarrolló importantes iniciativas que revelan un análisis objetivo de los asuntos internacionales —mediación en los conflictos del Chaco y Leticia, propuestas en la Conferencia de Desarme de la SdN—⁷¹⁴. Azaña, por su parte, tenía una capacidad extraordinaria para valorar de forma pragmática y realista las amenazas y los peligros que comenzaron a cernirse en el sistema europeo de Estados a partir de 1931⁷¹⁵. Así, ante la proposición de Zulueta de que la República se sumase a un hipotético «Pacto de confianza franco-británico», AZAÑA expresaría sarcásticamente: «¿Nos adherimos? Sí; nos adherimos con la mejor voluntad. Un papel más»⁷¹⁶.

Disponemos de dos fuentes esenciales para acceder al planteamiento de las relaciones internacionales de Azaña y deducir de ellas su concepción de la política exterior de la República: los discursos públicos, especialmente los pronunciados en las Cortes y publicados en el *DSC*, y las abundantes y extensas referencias a los asuntos internacionales y a las relaciones exteriores de España contenidas en sus Diarios personales⁷¹⁷. Con todo, hay autores que se

⁷¹¹ «La política exterior de la Segunda República en el primer bienio (1931-1933): una valoración», op. cit., en especial p. 858; también EGIDO LEÓN: «El pensamiento político internacional republicano (1931-1936). Reflexiones a posteriori», *REI* núm. 4, 1986, pp. 1197-1131; e *in extenso* en *La concepción de la política exterior española durante la II República (1931-1936)*, op. cit.; PÁEZ-CAMINO: *La significación de Francia en el contexto internacional de la Segunda República española (1931-1936)*, op. cit., en especial pp. 1-160.

⁷¹² *Espanoles de mi tiempo*, op. cit., *Memorias (1921-1936). Amanecer sin mediodía*, op. cit.; y *España. Ensayo de historia contemporánea*, op. cit.

⁷¹³ Por ejemplo, con referencia a la Conferencia de Desarme de la SdN, inaugurada en febrero de 1932, anotó: «Y a París me escribió entonces en términos que me probaron su sincera intención de asistir a la Conferencia y que una vez más me confirmaron la alta opinión que yo abrigaba sobre la claridad y el sentido de estadista a la vez patriota y universal que animaban a aquel hombre excepcional.» (*España. Ensayo de historia contemporánea*, op. cit., p. 390, también pp. 396 y 402). En este sentido, SAZ CAMPOS: «La política exterior de la Segunda República en el primer bienio (1931-1933): una valoración», op. cit., p. 846.

⁷¹⁴ El mismo MADARIAGA afirma con relación al conflicto de Manchuria que, con la alta «responsabilidad de llevar el asunto en cuanto a España concernía. Procuré inspirarme siempre en los principios del Pacto hasta el límite que las circunstancias y mis facultades me lo permitían»; y más tarde, «aún en esta función de abogado de los principios de Ginebra, limitaba mi actividad la consideración de intereses nacionales, pues al fin y al cabo España se halla en la tierra con los demás países del mundo y nadie que no fuera un insensato podría cerrar los ojos al hecho de que las grandes potencias jugaban en el tablero ginebrino una partida de ajedrez político en el que la fuerza moral de la Sociedad de Naciones era una de tantas piezas, al lado de las económicas y militares de que disponían [...]» (*España. Ensayo de historia contemporánea*, op. cit., p. 389 y 399).

⁷¹⁵ En fin, como el mismo SAZ CAMPOS destacó hace tiempo: «Azaña tenía una visión bastante clara de lo que había de ser la política exterior republicana. Incluso podía afirmarse que fue uno de los pocos dirigentes republicanos que poseía una auténtica visión de Estado» («La política exterior de la Segunda República en el primer bienio (1931-1933): una valoración», op. cit., p. 846).

⁷¹⁶ *Memorias políticas y de guerra*, op. cit., vol. 1, p. 542. Respecto al descrédito de la SdN, vid. las amargas palabras de Azaña escritas en plena Guerra Civil (*ibíd.*, vol. 2, pp. 62-64).

⁷¹⁷ Los discursos más importantes sobre las relaciones exteriores de España en las Cortes aparecen en el *DSC* de

permiten afirmar sin reparos que «la relativa falta de prestigio de los asuntos exteriores y general falta de interés en ellos se reflejaba también en la falta de discusión en las Cortes sobre los temas de política exterior»⁷¹⁸.

Así, la concepción de la política exterior de Azaña se orientaba, como hemos tratado hasta ahora, a asegurar unilateralmente la independencia, la soberanía y la integridad territorial de España frente a cualquier agresión externa, viniera de quien viniese.

Para el republicanismo de izquierdas, encabezado por Azaña, la República debía romper con la visión de la política exterior de la Monarquía o, mejor, debía significar la superación de una etapa histórica en la que España había carecido de una política exterior definida. AZAÑA expresó claramente este planteamiento en un discurso pronunciado en Bilbao el 19 de abril de 1933⁷¹⁹:

«La República ha traído al espíritu español una nueva manera de contemplar la posición de España en el mundo. Vosotros bien sabéis que durante la Monarquía, desde hace más de un siglo, la política exterior de España ha consistido en no tenerla [...]; pero nosotros, los republicanos tenemos otra idea de lo que debe ser el papel y el rango de España en el mundo. Y nos apartamos de la conducta de la España monárquica en el orden internacional, no tan sólo en aquel espíritu de achicamiento y de encogimiento que nos caracterizaba, sino en la contextura misma de la manera de proceder, aunque entonces se estimaba que España no podía tener un papel en el mundo si no era en son guerrero [...] Pero los tiempos han cambiado en el mundo y en España y nosotros hemos comprendido y elevado a realidad la idea de que España, país pacífico, precisamente por ser un país pacífico, tiene un papel que jugar en el concierto del mundo y en las negociaciones de los pueblos encaminados a la paz.»

Así pues, la visión del republicanismo de izquierdas respecto al papel de España en el sistema internacional era, esencialmente, positiva. España, aunque muy reducida en su posición de gran potencia mundial y europea, no tenía por ello que renunciar a desempeñar un papel activo en el sistema internacional, sobre todo en el marco de la organización internacional⁷²⁰. Como insistía el mismo Azaña —y también Madariaga—, España en su condición de Estado pacífico —según disponía la Constitución de 9 de diciembre de 1931—, debía aprovechar esta circunstancia para obtener una posición relevante en la jerarquía internacional⁷²¹. La condición de España como potencia media debía ser esgrimida no para aumentar su prestigio e influencia con fines altruistas, sino para afirmar la voluntad de permanecer al margen de todo conflicto internacional que, por la propia situación de debilidad nacional, podría representar una prueba difícil de superar⁷²².

fechas 2 de diciembre de 1931, 18 de diciembre de 1931, 19 de febrero de 1932, 10 de marzo de 1932, 29 de marzo de 1932, 18 de diciembre de 1932 y 3 de enero de 1933.

⁷¹⁸ PAYNE: *La primera democracia española. La Segunda República, 1931-1936*, op. cit., p. 187.

⁷¹⁹ *Obras completas*, op. cit., vol. II, p. 689.

⁷²⁰ El Manifiesto fundacional de Acción Republicana, de mayo de 1925, expresaba que «la República también nos permitirá convivir mejor con las democracias del mundo. La República en España es una doble necesidad histórica de política internacional y exterior.» (ibid., p. 312).

⁷²¹ «España tiene, por consiguiente, el deber de hacerse una política internacional. De tal importancia es esto, que esta política internacional que España necesita se reflejará necesariamente en su política interior y se notará en los resortes del Estado (discurso de clausura de la Asamblea Nacional de Acción Republicana, 14 de septiembre de 1831). En marzo de 1932, proclamó que republicanos y socialistas «hemos emprendido la obra de restaurar el honor de España en el mundo entero, con su autoridad moral y política, para situarla donde corresponde por su masa y su historia». De nuevo en la clausura de la Asamblea Nacional de su Partido el 16 de octubre de 1933, insistió: «No podemos pensar en España aislada en el globo, como si estuviéramos gobernando o haciendo política en un país seccionado de todos los demás países del mundo civilizado» (AZAÑA: *Obras completas*, op. cit., vol. II, pp. 41, 224 y 879; MADARIAGA: *España. Ensayo de historia contemporánea*, op. cit., pp. 388-389).

⁷²² Como afirmó Azaña en el citado discurso de 19 de abril de 1933, «nosotros, que no somos un país armado,

Por tanto, Azaña, a la cabeza del Gobierno de coalición republicano-socialista, trataría de potenciar la presencia de España en el mundo, especialmente a través de la participación activa como miembro pacífico del sistema internacional, de acuerdo con los principios del Pacto de la SdN incorporados al ordenamiento interno con rango constitucional⁷²³. Al presentarse la República en el interior como un intento de superar los errores y las carencias de la Monarquía, sobre todo tras la Dictadura, estas posiciones quedaron reflejadas en la Constitución de 9 de diciembre de 1931. Como tendremos ocasión de analizar en el Capítulo siguiente, los mismos principios generales de democracia, libertad y justicia que se establecieron en la organización interior del Estado informaron la regulación de los asuntos internacionales. Además, determinados principios jurídicos, novedosos en el orden internacional, fueron incorporados al ordenamiento constitucional español, haciendo de la Constitución de 1931 uno de los textos más avanzados de la época, con principios tales como la renuncia a la guerra como instrumento de política nacional, la condición de miembro de la SdN y la declaración de guerra y la concertación de la paz acorde con las disposiciones del Pacto.

En esta concepción realista de las relaciones internacionales que caracterizó el programa internacional de Azaña, coincide con Madariaga en la importancia que para la política exterior de España se derivaba de su participación activa en la SdN, aunque no se hacía ilusiones acerca de las posibilidades del sistema de seguridad colectiva para enfrentar los retos que, a partir de 1931, vinieron a plantearle las potencias revisionistas⁷²⁴. En el debate parlamentario sobre defensa nacional, política exterior y presupuestos militares de diciembre de 1932, ya citado en el Capítulo anterior, Azaña dijo que, en la defensa nacional, concebía dos políticas perfectamente claras. Una apostaba por el pacifismo radical y se traducía en un desarme inmediato y total, posición que como el mismo Presidente del Gobierno aclaró a las Cortes, «yo trato en serio y creo que se puede defender en serio»; así cabría el recurso a desarmar completamente al país e «ir a colgar una guirnalda en el pórtico de la SdN y decir al mundo: aquí hay un país noblemente, sinceramente pacífico»⁷²⁵. El negocio sería redondo: mientras los demás se sacrificaban económica, financiera y socialmente para aumentar el volumen y capacidad de sus Fuerzas Armadas, España liquidaría las suyas. Y Azaña llegaba a la conclusión que le interesaba: «realmente no hay más que un riesgo: el de que falle el cálculo y que un día se produzca en Europa [...] un conflicto bélico y nos sorprendiera en la situación que acabo de describir. Ante tal espectáculo tendríamos que lamentar haber jugado la carta de la paz»⁷²⁶.

La otra política era la que planteaba el Gobierno republicano-socialista presidido por Azaña: reforma y reorganización de las Fuerzas Armadas, neutralidad activa y desarrollo de una

que no tenemos ambiciones fuera del territorio nacional, que nuestro primer interés nacional y político está en conservar la paz del mundo, podemos aportar al concierto de los pueblos del universo una palabra de autoridad moral y un apoyo a otros pueblos que sienten y piensan como nosotros, y ayudar a los grandes países armados y metidos en los conflictos de una paz incierta e insegura, ayudarles lealmente con nuestra cooperación, con nuestra voz y con nuestro voto a encauzar por vías políticas los turbios horizontes de la Europa actual.» (*Obras completas*, op. cit., vol. II, pp. 689-690).

⁷²³ El Programa de Acción Republicana, aprobado en la Primera Asamblea celebrada en Madrid (26-27 de mayo de 1931), expresaba: «Nuestra política internacional es absolutamente pacifista, de contribución al desarme, al arbitraje y a la conciliación entre los pueblos». El 7 de junio de 1931 en el discurso de la Plaza de Toros de Valencia señalaba que la paz es uno de los objetivos de la República en política interna como internacional, desprovista de ambiciones expansivas, aspira a que sea respetada «nuestra personalidad en el mundo» (*El Pueblo*, 9 de junio de 1931). Este discurso no está incluido en las *Obras completas* editadas por Marichal (1966).

⁷²⁴ AZAÑA: *Memorias políticas y de guerra*, op. cit., vol. 1, pp. 101 y 204. En este sentido, MADARIAGA dijo de Azaña que «creía por lo visto necesario hacer ostentación de hombre fuerte, escéptico y creyente en la fuerza en la política internacional.» (*Españoles de mi tiempo*, op. cit., p. 245).

⁷²⁵ DSC de 18 de diciembre de 1932.

⁷²⁶ *Ibidem*.

política exterior sólida e independiente para España⁷²⁷.

Por tanto, la concepción de la política exterior republicana de Azaña partía de un análisis realista de la evolución del sistema internacional, o mejor, de la degradación de la estabilidad del sistema internacional de los años treinta, del cual España formaba parte, sin posibilidad alguna de quedar al margen por, como expresara MADARIAGA, el hecho de «hallarse en situación estratégica privilegiada en el Estrecho [...] es adversaria actual o presunta de todas las grandes potencias. Este hecho es quizá el más importante de los que determinan nuestra política»⁷²⁸. La concepción de Azaña no discrepaba un ápice de esta valoración tal como expuso en el Consejo de Ministros de 19 de febrero de 1932⁷²⁹:

«Toqué la cuestión del Estrecho, haciendo ver la importancia que tendría para España asegurar su dominio en caso de guerra, examiné la cuestión de Gibraltar, y dije al Consejo mi propósito de preparar desde el Ministerio de la Guerra los planes necesarios para tener aquel dominio. Me referí al expediente, bruscamente interrumpido, que hay en el ministerio de la Guerra, y a la probabilidad de una oposición de Inglaterra. Yo sostuve la necesidad de que la República proceda en esto con plena independencia, sin hacer caso, si se presentaran, de advertencias oficiosas, y que nuestro derecho a preparar la defensa nacional no puede supeditarse a nada; [...]»

Con esta perspectiva, pasaremos a continuación a exponer los puntos esenciales de la política exterior de la República desde la concepción azañista.

1) La necesidad de desarrollar una política de neutralidad positiva, comprometida; en palabras de AZAÑA: «esto no se consigue más que un día de conflicto [...] España diga: “Quiero ser neutral, soy neutral, y nadie tiene medios para hacerme salir de la neutralidad”»⁷³⁰. Como hemos visto en el Capítulo anterior, la disposición de unas Fuerzas Armadas capaces y la articulación de una política de defensa nacional acorde con los principios de cooperación internacional recogidos en la Constitución de 1931, además de la realidad del sistema internacional de los años treinta, representaban la mejor garantía para llevar adelante una política de neutralidad activa: «los verdaderos fines nacionales de España están todos dentro del propio país y la primera condición para lograrlos es la paz»⁷³¹. Actuando de acuerdo con estos principios, razonaba Azaña, España podía recuperar un lugar relevante en la jerarquía internacional y aumentar su prestigio e influencia como Estado comprometido con los principios de cooperación pacífica de la sociedad internacional, ejemplarmente a través de su participación

⁷²⁷ Al recordar su discurso en las Cortes de 10 de marzo de 1932 afirmaba: «España no puede permanecer indefensa: España es un país pacífico, no sólo porque lo hemos dicho en la Constitución, sino porque lo somos [...]; pero nadie es dueño de su paz, ni siquiera la Sociedad de Naciones puede darnos a nosotros garantía de paz —la experiencia lo prueba—, y España debe estar en condiciones tales que en caso de conflicto [...], al menos, hacer respetar su propia paz [...]» (*DSC* de 10 de marzo y de 18 de diciembre de 1932). En todo caso, como destacó Madariaga «Azaña no era un convencido de la SdN no por falta de fe en el pacto, sino porque era demasiado serio para correr al albur de un compromiso militar sin estar seguro de que nuestras fuerzas armadas fueran suficientes» (*Memorias (1921-1936). Amanecer sin mediodía*, op. cit., p. 288).

⁷²⁸ *Memorias (1921-1936). Amanecer sin mediodía*, op. cit., p. 607.

⁷²⁹ AZAÑA: *Memorias políticas y de guerra*, op. cit., vol. 1, p. 408.

⁷³⁰ Discurso de Santander, de 30 de septiembre de 1933 (*Obras completas*, op. cit., vol. II, pp. 442). En el discurso de 28 de marzo de 1932 había afirmado que «España tendrá que huir en lo porvenir de espectáculos como el de 1914, cuando tuvo que refugiarse en la neutralidad, no por voluntad suya sino por la impotencia física y moral del país.» (ibíd., p. 229).

⁷³¹ AZAÑA: «La neutralidad de España», *Obras completas*, op. cit., vol. III, p. 530. En 1918, Azaña había escrito, en un tono beligerante, que la neutralidad «es una forma de la indiferencia que se manifiesta en pasividad, “la neutralidad es una negación”, en virtud de la cual un Estado se comprometía a no intervenir en favor o en contra de los beligerantes, guardando una actitud de espectador», pero esta actitud bastaba «para definir y orientar la conducta, la política interior y exterior de un pueblo» («Los motivos de la germanofilia», *Obras completas*, op. cit., vol. I, pp. 143-144).

en la SdN⁷³².

2) Con la proclamación de la República se produjo la llegada al poder de la denominada «generación del 14» que se había definido como «europeísta» en general pero, sobre todo tras el estallido de la Primera Guerra Mundial⁷³³. Esa vocación europeísta, proaliada, se encauzó desde 1920 hacia la SdN por tratarse de un intento sincero y con reales posibilidades de éxito de organizar la sociedad internacional sobre los principios de la cooperación entre los Estados y de resolución pacífica de las controversias internacionales. En otros términos, la aplicación al sistema internacional de los principios democráticos de las grandes Naciones occidentales. Sin embargo, aunque los principios wilsonianos de un pacifismo utópico calaron en amplias capas de la intelectualidad y de la clase política españolas, especialmente en el republicanismo de izquierdas, Azaña constató a lo largo de los años veinte que no eran tantas las bondades del sistema ginebrino, sobre todo porque las grandes potencias, Francia y Gran Bretaña, convergían en su deseo de convertir a la SdN en un instrumento al servicio de sus intereses particulares⁷³⁴.

Con todo, la solidaridad con los principios del Pacto permanecería intacta en los fundamentos políticos del republicanismo español y, al proclamarse la República, se incorporaron a la Constitución de diciembre de 1931 determinados preceptos que suponían una adhesión terminante a aquellos principios para adaptar a ellos, de forma consecuente, las relaciones exteriores de España. Según AZAÑA, ésta «era la solución deseable para una nación desarmada, débil económicamente, pero en vías de progreso y de reconstitución interior»⁷³⁵. Ciertamente, sería en el ámbito de la Organización internacional donde la República desempeñaría un papel más activo, más comprometido, en la defensa de un sistema internacional pacífico y regido por los principios democráticos⁷³⁶. En efecto, Azaña expresó en la Cortes en diciembre de 1932⁷³⁷:

«En cuanto a nuestra acción en la Sociedad de Ginebra, seguimos la línea trazada por la República

⁷³² Así, en el *DSC* de 10 de marzo y 18 de diciembre de 1932. En el otoño de 1918, Azaña fue uno de los principales impulsores de la Unión Democrática española, formada por aliadófilos y dirigida a afirmar la democratización de España a través de su adhesión a la futura SdN. El Manifiesto de la Unión Democrática fue publicado en el semanario *España*, 7 de noviembre de 1918.

⁷³³ Vid. al respecto EGIDO LEÓN: *La concepción de la política exterior española durante la II República (1931-1936)*, op. cit., pp. 90-104; también MARICHAL: «La europeización de España (1898-1936)», *Sistema* núms. 86-87, 1988, pp. 53-60.

⁷³⁴ En este sentido, SAZ CAMPOS: «La política exterior de la Segunda República en el primer bienio (1931-1933): una valoración», op. cit., p. 847. Azaña en sus «Estudios de política militar francesa» expresaba (1919): «De esta guerra nacerá no ya un sentimiento de justicia común a las naciones civilizadas, sino la incorporación de ese ánimo en un organismo del mundo. La paz de los pueblos de la sociedad de naciones, la diplomacia pública, la abolición de los ejércitos permanentes, proclamados están los ideales de la humanidad civil desde antes de la Revolución; y adoptadas por la Revolución fueron la parte más noble y difícil de su programa, aunque hayan tardado más de un siglo en imponerse, no es mucho tardar si ahora se imponen.» (*Obras completas*, op. cit., vol. I, p. 262). Y en 1924, con ocasión del fallecimiento del presidente Wilson: «Una Liga por la paz, donde los pueblos asisten como personas morales, bajo la enseñanza de su libertad y de su igualdad de derechos, es una idea republicana; lo es jurídicamente por sus fundamentos; lo es históricamente por las personas que empezaron a proponerla como un voto de conciencia moderna. El coronamiento de las repúblicas nacionales sería una república internacional, donde cada nación fuese un ciudadano.» («En la muerte de Wilson», *Obras completas*, op. cit., vol. III, pp. 490-492, en concreto p. 491). En 1939, un Azaña absolutamente desesperanzado terminaría refiriéndose a la SdN como «tertulia de amedrentados» («La República española y la Sociedad de Naciones», *Obras completas*, op. cit., vol. III, pp. 481-486).

⁷³⁵ *Ibid.*, p. 481.

⁷³⁶ Para un análisis del factor ideológico, fundamental en la participación de la República en la SdN, vid. EGIDO LEÓN: *La concepción de la política exterior española durante la II República (1931-1936)*, op. cit., pp. 93-104.

⁷³⁷ *DSC* de 18 de diciembre de 1932.

desde que se instauró, y colaboramos en los trabajos de la Sociedad de Naciones representando siempre el mismo espíritu de resolver, dentro de las reglas del Pacto y de los fines del Pacto todos los conflictos en que España es llamada a intervenir por su presencia en la Sociedad. No es otro nuestro espíritu ni es otra nuestra acción.»

Más tarde, en plena Guerra Civil expresaría, amargamente: «pareció que la Sociedad iba a ser el amparo de los débiles. Se ha convertido en un cortejo de satélites. [...] Para hacerse oír, y ser atendidos en la Sociedad de Ginebra, arca de la paz, definidora y jerarquizadora del Derecho, hay que ser poderoso, hay que estar preparado para la guerra, dispuesto a definirse a sí mismo el derecho y resuelto a imponerlo cuando sea desconocido»⁷³⁸.

3) La naturaleza de las relaciones bilaterales de la República fue expuesta por Azaña en las Cortes en el reiterado discurso de 18 de diciembre de 1932: «repetidamente ha dicho aquí el Gobierno, y lo ha dicho por su Ministro titular, que nosotros no tenemos hoy pendiente con ningún país motivo alguno que nos pueda conducir a un conflicto. España se presenta en todos los pueblos del mundo con amistad, tendiendo la mano a todos los pueblos». Ahora bien, el mismo Azaña, reiterando la posición expuesta por el Ministro de Estado, Lerroux, en las jornadas de abril de 1931, proclamaba la vigencia del principio de preferencia ideológica en las relaciones bilaterales: «nosotros podemos sentir preferencias de orden moral o espiritual por pueblos de nuestra propia habla o por pueblos de nuestra propia civilización; nosotros podremos fundar en estas preferencias espirituales y morales un mayor prestigio, una mayor autoridad, una mayor expansión de nuestros valores espirituales y morales también». Mas, esta posición de partida no debería suponer la instauración de diferencias en las relaciones con otros pueblos pues «España tiene, en los actuales momentos, en este particular, la libertad plena y la inocencia de la infancia»⁷³⁹.

Sin duda alguna, como ya indicamos en el Capítulo anterior, Francia y Gran Bretaña ejercían una influencia decisiva en la política española desde el siglo pasado, llegando a asumir, incluso, en el caso de Francia, un papel tutelar de la acción española en el Mediterráneo occidental y en el norte de África⁷⁴⁰. Por tanto, las relaciones bilaterales más intensas se desarrollaban con las dos principales potencias europeas de la época y, al mismo tiempo, se mantenían con ellas los principales contenciosos políticos —Gibraltar, Marruecos-Tánger— y económicos —evidentes por los problemas derivados de la revisión de los tratados comerciales en plena depresión económica—. En este contexto, los factores de influencia en las relaciones con las dos grandes potencias europeas fueron⁷⁴¹: a) de orden ideológico, en razón de la identificación de los dirigentes republicanos españoles con estos Estados —en este sentido era patente la francofilia de Azaña—; b) de orden político-estratégico, sobre todo por el interés de ambas potencias en mantener una España débil y sometida que no pusiera en peligro sus posiciones en el Mediterráneo occidental y en el norte de África; c) de orden económico, puesto

⁷³⁸ *Memorias políticas y de guerra*, op. cit., vol. 2, p. 63.

⁷³⁹ *Ibidem*.

⁷⁴⁰ Así, el mismo AZAÑA en «La neutralidad de España», *Obras completas*, op. cit., vol. III, pp. 525-526.

⁷⁴¹ EGIDO LEÓN afirma que se puede hablar de «bloque franco-británico» (*La concepción de la política exterior española durante la II República (1931-1936)*, op. cit., p. 116). El mismo desarrollo de las relaciones mutuas en el seno de la SdN a lo largo de los años treinta mostraría las profundas divergencias políticas de ambas potencias en temas clave: las reparaciones de guerra de Alemania, la Conferencia de Desarme, la política de apaciguamiento y de acercamiento británico a Alemania, la Conferencia Económica Mundial, el funcionamiento del sistema de seguridad colectiva ante los crecientes retos de las potencias revisionistas, la retirada de Alemania de la Conferencia de Desarme y de la SdN. Y esto sólo durante el bienio 1931-1933; las discrepancias se acentuarían a lo largo de los años treinta para, de forma paradójica, caer juntas de rodillas ante Alemania en la Conferencia de Munich en junio de 1938. Vid. al respecto KENNEDY: *Auge y caída de las grandes potencias*, op. cit., pp. 533-535; en idéntico sentido, AZAÑA: «La República española y la Sociedad de Naciones», op. cit., pp. 482-483.

que la depresión mundial llevó aparejada una revisión de los Acuerdos de comercio, con el elevación de aranceles a las importaciones de productos españoles, agrícolas y ganaderos, base de las exportaciones nacionales, problema que marcó las relaciones con Francia a lo largo de todo el bienio republicano-socialista. Azaña, valorando esta influencia, expresó⁷⁴²:

«España, lo mismo bajo la Monarquía que bajo la República, se ha mantenido fiel al sistema de equilibrio y de statu quo en la Europa occidental y en el Mediterráneo; equilibrio basado en la hegemonía británica y la libertad de comunicaciones marítimas de Francia con su imperio de África. No nos ha ligado a este sistema ningún pacto, ni público ni secreto, ninguna alianza, ningún tratado. Pero era la consecuencia natural de nuestro estado interior, de nuestra posición en el mapa europeo. Trastornarlo habría supuesto un esfuerzo gigantesco en el orden militar, completamente desproporcionado a los recursos del país y sin nada que ver con su conveniencia fundamental.»

Pese a que Azaña era un francófilo convencido, por su formación académica y sus convicciones políticas e ideológicas, en su concepción de la política exterior no obviaba la realidad de las siempre complejas relaciones hispano-francesas. El conocimiento de Francia, su cultura y su régimen e instituciones políticas constituyeron un elemento esencial en la formación de Azaña y su paradigma de Estado republicano, lo que no excluye las consideraciones críticas cuando entra a analizar el estado de las relaciones bilaterales. Así, en 1911 expresó que «la injusticia de los franceses para con nosotros es innegable sus juicios son ligeros; su ignorancia de las cosas de España, proverbial e irritante»⁷⁴³. Azaña compartía con Alcalá-Zamora, Zulueta y Madariaga la convicción de que Francia prefería una España débil que fuera así menos independiente y, por tanto, más permeable a sus presiones⁷⁴⁴. Así pues, aún representando Francia el modelo político e ideológico para los dirigentes republicanos españoles, desde la concepción de Azaña no se obviaba que era con la República vecina con la que se mantenían el mayor número de contenciosos, de orden económico, cultural, internacional y colonial que complicaban las relaciones bilaterales. Azaña constataba al respecto que el hecho de que «los delegados españoles hayan dejado de ser humildes servidores de Francia en la Sociedad de Naciones no gusta [...] A Francia opinan don Niceto y Zulueta le conviene más una España aletargada, débil y sin problemas [...] Prefiere estar rodeada de Bélgica»⁷⁴⁵. De hecho, los sucesivos Gobiernos no admitirían respecto a Francia el grado de dependencia de etapas ante-

⁷⁴² Discurso de Barcelona, 18 de julio de 1938, en *Obras completas*, op. cit., vol. III, pp. 365-378, cita en p. 367.

⁷⁴³ «Las arriesgadas proposiciones de Pío Baroja», *La Correspondencia de España*, 11 de septiembre de 1911, bajo el pseudónimo de Martín Piñoll. En 1919, como hemos vistos, publicó sus *Estudios de política contemporánea: la política militar* (op. cit.). SÁNCHEZ ALBORNOZ diría años más tarde que «habría sido un excelente jefe de Gobierno en la Tercera República francesa» (*La política internacional de España*. PHAC. Buenos Aires, 1943, p. 144). Vid. al respecto PÁEZ-CAMINO: *La significación de Francia en el contexto internacional de la Segunda República española (1931-1936)*, op. cit., vol. 1, pp. 97-111.

⁷⁴⁴ Así lo anotaba expresamente a cuenta de las negociaciones del Acuerdo comercial los días 22 y 27 de febrero de 1932 (*Memorias políticas y de guerra*, op. cit., vol. 1, p. 414 y 418; y, con carácter general, en «La neutralidad de España», *Obras completas*, op. cit., vol. III, pp. 529-530). En este sentido, EGIDO LEÓN: *La concepción de la política exterior española durante la II República (1931-1936)*, op. cit., p. 118; MADARIAGA: *Memorias (1921-1936). Amanecer sin mediodía*, op. cit., p. 607; SAZ CAMPOS: «La política exterior de la Segunda República en el primer bienio (1931-1933): una valoración», op. cit., p. 852. Menos rotundo PÁEZ-CAMINO: «Manuel Azaña y la política exterior de la Segunda República española», op. cit., pp. 72-75; PEREIRA CASTAÑARES: «La política exterior de España (1875-1939)», op. cit., pp. 590-591.

⁷⁴⁵ AZAÑA: *Memorias políticas y de guerra*, op. cit., vol. 1, p. 414. Con todo, a este planteamiento absolutamente realista y pragmático de los asuntos internacionales del Presidente del Gobierno, PÁEZ-CAMINO lo denomina «tendencia a la inhibición» («Manuel Azaña y la política exterior de la Segunda República española», op. cit., p. 76). Si lo entendemos como una voluntad, consciente, de apartamiento de los conflictos internacionales de la época esta afirmación puede ser defendida, pero si con ello alude a la visión general de las relaciones internacionales de Azaña, no se sostiene de ninguna manera.

riores.

4) Gran Bretaña constituía el otro punto de referencia esencial para la política exterior española y su influencia gravitaba en el planteamiento de las relaciones internacionales de Azaña. Sin embargo, en la conducción de las relaciones exteriores durante el bienio republicano-socialista, su influencia fue relativamente menor con relación a etapas anteriores, aunque en el sistema europeo de los años treinta, Gran Bretaña continuaba representando un factor clave que debía ser consultado antes de adoptar una decisión de relevancia, una especie de fiel de la balanza. La razón de este retraimiento relativo de Gran Bretaña respecto de la tutela de la política exterior española habría que buscarla en las jornadas de abril de 1931 y en las vacilaciones con respecto al reconocimiento del Gobierno Provisional y de la República española.

En todo caso, Azaña era consciente de los problemas que separaban a España de la potencia insular: a) el contencioso permanente por Gibraltar; b) los intereses estratégicos en el Mediterráneo occidental⁷⁴⁶; c) la histórica sumisión portuguesa que suponía una injerencia no justificada en los asuntos peninsulares⁷⁴⁷; d) la dependencia comercial, pues Gran Bretaña y Francia eran los mercados más importantes de las exportaciones españolas; y e) la hegemonía cultural en Hispanoamérica.

Para Azaña estaba meridianamente claro que la concepción y ejecución de una política exterior independiente y activa, tanto en el ámbito de las relaciones bilaterales como en la Organización internacional, conllevaría la disminución de la dependencia política de España respecto de estas dos grandes potencias europeas.

5) A pesar de la vigencia del principio de preferencia ideológica en la conducción de las relaciones bilaterales, Azaña reconocía la importancia de mantener las mejores relaciones posibles con la Italia fascista. La acentuada divergencia de regímenes políticos a partir de abril de 1931 y la profunda brecha ideológica entre Azaña y Mussolini no debía ser aumentada, esencialmente por dos razones principales. La seguridad de las islas Baleares constituyó en una fuente de preocupación constante para los dirigentes republicanos, como ya tratamos en el Capítulo anterior. Si el riesgo de una guerra en el Mediterráneo se atisbaba desde 1931, los oponentes eran evidentes: Francia e Italia. Aunque España, en cualquier caso, permaneciera neutral en un hipotético conflicto, tal como era su deseo, mientras no se la atacase directamente, las Baleares representaban una pieza estratégica fundamental en los planes militares de Francia e Italia⁷⁴⁸. Segunda, la amenaza de que el régimen fascista entrase en el juego de interferir en los asuntos internos de España, poniendo en peligro la consolidación y continuidad de la República⁷⁴⁹.

Por tanto, con respecto a Italia en la concepción de la política exterior de Azaña primaba la búsqueda de unas relaciones normales que alejasen posibles tentaciones bélicas o de injeren-

⁷⁴⁶ El mismo AZAÑA afirmaría al respecto: «No menos que el interés de Inglaterra, favorecedora de la división de la Península en dos Estados que la dejan manca, y detentadora de Gibraltar, cuya recuperación le daría a España, con el dominio absoluto del Estrecho, una situación estratégica sin igual» («La neutralidad de España», *Obras completas*, op. cit., vol. III, p. 530). Sobre la necesidad de que España actuase conforme a sus intereses de seguridad nacional, y no en razón de las protestas y advertencias de Gran Bretaña en la materia (*Memorias políticas y de guerra*, op. cit., vol. I, p. 414).

⁷⁴⁷ AZAÑA anotaba, en agosto de 1931, que «la decadencia del poder inglés favorecería la libertad de Portugal, que ha sido desde hace un siglo un protectorado británico. Inglaterra, fiel a su política tradicional, ayuda a mantener la división peninsular, y ha favorecido a la dictadura portuguesa.» (ibíd., p. 85).

⁷⁴⁸ Hay que recordar que, en agosto de 1932, la *Regia Marina* desarrolló unas maniobras navales a gran escala en todo el Mediterráneo occidental, cuyo supuesto básico contemplaba la ocupación de las Baleares por fuerzas militares francesas (COVERDALE: *La intervención italiana en la guerra civil española*. Alianza Ed. Madrid, 1979 (trad. de *Italian Intervention in the Spanish Civil War*. Princeton University Press. Princeton, 1975), p. 43).

⁷⁴⁹ En este sentido, SAZ CAMPOS: «La política exterior de la Segunda República en el primer bienio (1931-1933): una valoración», op. cit., p. 854.

cia política fascista en España. El Gobierno republicano-socialista aprovecharía cada ocasión para dejar patente este principio: la firma del Tratado comercial hispano-italiano de 15 de marzo de 1932; el interés especial de Azaña en tranquilizar a los diplomáticos italianos acreditados en Madrid con motivo de la visita del Presidente del Consejo de Ministros francés, Herriot, a España en noviembre de 1932; la aceptación pronta y positiva de la oferta de Mussolini para la renovación anticipada del Tratado de Amistad y Arbitraje de 7 de agosto de 1926⁷⁵⁰.

6) Desde la perspectiva azañista, con Alemania debían mantenerse unas relaciones bilaterales excelentes en razón de su condición de gran potencia europea, a pesar de las limitaciones jurídicas e internacionales a las que se hallaba sometida por el Tratado de Versalles⁷⁵¹. Además, tradicionalmente con Alemania no se habían sostenido contenciosos dignos de mención, salvo quizás los intentos germanos de negociar la manera de equilibrar la balanza comercial que se mostraba favorable, de forma permanente, a España por cuanto las importaciones industriales españolas procedían, preferentemente, de Francia y Gran Bretaña, situación agravada por la profunda crisis económica en la que se encontró inmersa Alemania a partir de 1931. Más tarde, en enero de 1933, el ascenso del NSDAP al poder en Alemania no influyó decisivamente en las relaciones bilaterales, bien es verdad que todavía no se había producido la consolidación del régimen nacional-socialista a la caída del Gobierno de Azaña en septiembre de 1933⁷⁵². Es más, AZAÑA no pareció excesivamente preocupado por los resultados de las elecciones alemanas del mes de marzo de 1932, que otorgaron una amplia victoria al nacionalsocialismo: «Zulueta me llama dos veces por teléfono para contarme el resultado de las elecciones alemanas. Cuando le digo que el Consejo, si llegan los ministros ausentes, se celebrará mañana se asusta, porque cree que eso producirá alarma. ¡Vea usted qué cosas!»⁷⁵³. El afianzamiento de Hitler marcaría, a la larga, el inicio de una reorientación en la política exterior de la República, cambio que se percibió en determinadas iniciativas diplomáticas emprendidas por el Gobierno republicano-socialista en el verano de 1933: los intentos de institucionalización de la colaboración con los Estados del denominado «Grupo de los neutrales»; la adopción de posiciones equidistantes de Francia y Alemania en la Conferencia de Desarme de la SdN, mediante el apoyo a las tesis francesas, pero pidiendo que se otorgasen a Alemania concesiones substanciales que facilitasen el desarme general; el renovado acercamiento a Gran Bretaña.

7) Las relaciones hispan-soviéticas se venían desarrollando desde el período de la Dictadura aún cuando no se había producido el reconocimiento oficial. La proclamación de la República en abril de 1931 no cambió dicho panorama, sobre todo en lo que se refiere a las relaciones comerciales, pues continuaron las importaciones de petróleo soviético⁷⁵⁴. Los primeros debates sobre el reconocimiento de la Unión Soviética, en mayo de 1931, resultaron frustrados por la firme oposición de los socialistas al respecto⁷⁵⁵. La formación del Gobierno consti-

⁷⁵⁰ Aunque COVERDALE se expresa en sentido contrario (*La intervención italiana en la guerra civil española*, op. cit., p. 53). Los documentos diplomáticos italianos citados por SAZ CAMPOS desmienten esta afirmación («La política exterior de la Segunda República en el primer bienio (1931-1933): una valoración», op. cit., p. 857).

⁷⁵¹ AZAÑA: «La neutralidad de España», *Obras completas*, op. cit., vol. III, p. 530. Sobre la condición de potencia de Alemania en el período de entreguerras, vid. KENNEDY: *Auge y caída de las grandes potencias*, op. cit., pp. 481-490.

⁷⁵² En este sentido, MADARIAGA: *España. Ensayo de historia contemporánea*, op. cit., p. 396; PÁEZ-CAMINO: «Manuel Azaña y la política exterior de la Segunda República española», op. cit., p. 72; PAYNE: *La primera democracia española. La Segunda República, 1931-1936*, op. cit., p. 189; PEREIRA CASTAÑARES: «La política exterior de España (1875-1939)», op. cit., p. 591.

⁷⁵³ *Memorias políticas y de guerra*, op. cit., vol. 1, p. 561.

⁷⁵⁴ En este sentido, AZAÑA: *Memorias políticas y de guerra*, op. cit., vol. 1, pp. 356, 468 y 472.

⁷⁵⁵ Vid. ALCALÁ-ZAMORA: *Memorias*, op. cit., pp. 371-372 y 585; AZAÑA: *Memorias políticas y de guerra*, op.

tucional el 16 de diciembre de 1931, netamente republicano-socialista, desactivó las negociaciones hasta 1933 a pesar de algún desliz protagonizado por Prieto⁷⁵⁶. En la primavera de 1933 se iniciaron las negociaciones a través de la Delegación en la SdN con vistas al reconocimiento oficial y al establecimiento de relaciones diplomáticas plenas, acuerdo que al final se alcanzó en julio de 1933. Ahora bien, las dificultades para determinar el volumen del personal de la Embajada soviética en Madrid, la repentina muerte en Francia del primer Embajador de la Unión Soviética para España, y la caída del Gobierno republicano-socialista en septiembre de 1933, impidieron el intercambio efectivo de diplomáticos hasta julio de 1936⁷⁵⁷.

En todo caso, y como veremos en el epígrafe siguiente, Azaña se equivocaba cuando afirmó que, para la Unión Soviética, España fue siempre una «baza menor» de la estrategia soviética de entente con Francia⁷⁵⁸.

8) Portugal constituía un objetivo preferente del programa de Azaña que intentó desde las altas responsabilidades del Gobierno, entre 1931 y 1933, forzar un cambio de régimen en el Estado vecino con la finalidad de establecer una Federación Republicana Ibérica. Esta idea, como veremos más adelante, había sido desarrollada, desde finales del siglo pasado, por intelectuales y políticos republicanos de ambos lados de la frontera peninsular como la mejor forma de superar la situación de extrema debilidad en que se encontraban inmersas España y Portugal en el sistema internacional y que, en el caso de España, había ocasionado la pérdida de los últimos territorios de América y Asia. Aunque esta concepción de la unidad peninsular, superadora de los planteamientos anteriores de simple anexión, encontró un ambiente favorable en los sectores políticos y sociales republicanos, no es menos cierto el recelo con el que, tradicionalmente, Portugal había mirado a España desde la recuperación de su independencia nacional en 1640.

Esta prevención histórica portuguesa hacia el denominado «peligro español» se acentuó con la proclamación de la República al comprobar que tanto los programas de los partidos republicanos, en especial los regionalistas, como los de izquierdas, contenían referencias a la anexión de Portugal. De modo que el factor ideológico primaria de forma decisiva en las relaciones con Portugal. El interés de Azaña por Portugal respondía, por tanto, a dos razones principales: una general, en el marco de una política de prestigio en áreas tradicionales de la acción exterior española, con la expansión de los principios republicanos a Portugal e Hispanoamérica; y, segundo, el fortalecimiento de la posición internacional de los dos Estados ibéricos con la identidad de regímenes políticos democráticos; «juntos seríamos una gran cosa en el mundo»⁷⁵⁹.

Como ha afirmado algún autor, pareciera que para Azaña la intervención de la República en los asuntos internos de otros Estados estaba justificada e, incluso, devenía de un compromiso moral con los principios republicanos, siempre y cuando estos Estados tuvieran afinidades históricas y culturales con España. Y, por supuesto, un grado inferior en la jerarquía internacional. El ideal del establecimiento de la Federación Ibérica se encontraba, pues, como

cit., vol. 1, pp. 356.

⁷⁵⁶ *Ibid.*, p. 356; y *Diarios, 1932-1933. «Los cuadernos robados»*, op. cit., p. 131.

⁷⁵⁷ AZAÑA: «La URSS y la guerra de España», *Obras completas*, op. cit., vol. III, pp. 475-479, en concreto p. 476; MADARIAGA: *España. Ensayo de historia contemporánea*, op. cit., pp. 394-395.

⁷⁵⁸ En este sentido, ELORZA y BIZCARRONDO: *Queridos Camaradas. La Internacional Comunista y España, 1919-1939*. Planeta. Barcelona, 1999, por ejemplo, p. 87. Según AZAÑA, «el valor de España para la política internacional de la URSS no depende de que haya en la Península un régimen bolchevista, sino de que el Gobierno español entre en el sistema de las potencias occidentales y refuerce el sistema en lugar de dividirlo o amenazarlo.» («La URSS y la guerra de España», *Obras completas*, op. cit., vol. III, p. 478).

⁷⁵⁹ AZAÑA: *Memorias políticas y de guerra*, op. cit., vol. 1, pp. 579 y 85 respectivamente.

objetivo final de esta «política de gran estilo»⁷⁶⁰.

En efecto, el apoyo a toda iniciativa de insurrección o conspiración, con medios económicos, propagandísticos y de carácter político, fue constante a lo largo de todo el bienio republicano-socialista y, aunque PÁEZ-CAMINO califica este apoyo de «discreto»⁷⁶¹, la realidad se mostró más compleja, y las continuas notas diplomáticas de protesta por parte del *Ministerio dos Negócios Estrangeiros* —en adelante MNE— prueban el grado de tensión en las relaciones hispano-portuguesas en el período⁷⁶². En este sentido, no se equivoca PAYNE cuando afirma que «el Gobierno Azaña se esforzó muy poco en disimular su hostilidad al régimen portugués, e hizo lo que pudo para alentar su derrocamiento, poniendo en práctica [...] una guerra oculta contra el gobierno de Salazar»⁷⁶³.

Durante el desarrollo de esta política de intervención, Azaña extrajo una serie de principios de acción: 1º) la decadencia de Gran Bretaña favorecería la verdadera libertad de Portugal; eliminada la odiosa influencia británica de la Península, las dos democracias ibéricas se entenderían fácilmente⁷⁶⁴; 2º) la dificultad de sacar adelante «el asunto» porque no se disponía de medios para una «política exterior de gran estilo»⁷⁶⁵; 3º) la centralización de estas iniciativas, calificadas de absolutamente reservadas, en la Presidencia del Gobierno⁷⁶⁶.

9) A pesar de los grandilocuentes discursos de la Monarquía sobre las relaciones de España con Hispanoamérica, privilegiadas por el pasado histórico común y de la misma cultura y religión, los dirigentes republicanos tenían un planteamiento realista de las relaciones con las Repúblicas hispanoamericanas desde un plano de absoluta igualdad. Crear una comunidad cultural y económica hispanoamericana que, a la larga, profundizase en una relación política más estrecha y equilibrada era un objetivo caro de la concepción azañista de la política exterior republicana⁷⁶⁷. Ahora bien, con Hispanoamérica se aplicó, desde el primer momento, el principio de preferencia ideológica en las relaciones bilaterales, privilegiando las relaciones con determinados Estados en detrimento de otros —el caso paradigmático sería México, uno

⁷⁶⁰ Así también, MADARIAGA: *Memorias (1921-1936). Amanecer sin mediodía*, op. cit., p. 613.

⁷⁶¹ «Manuel Azaña y la política exterior de la Segunda República española», op. cit., p. 71.

⁷⁶² AZAÑA, ya el 25 de julio de 1931, anotaba que «la revolución en Portugal será mañana. La noticia viene de Corteçao, que le ha dicho a Guzmán cuán agradecido me está.» (*Memorias políticas y de guerra*, op. cit., vol. 1, p. 60). El tráfico de armas a través de la frontera portuguesa desde los primeros meses de la República en ibíd., p. 84. Posteriormente, se lamentaba del fracaso de esta revuelta —habría otras, con idéntica participación y resultado—, y la suerte de los huidos que llegaban a Huelva y Sevilla (ibíd. p. 133). El apoyo a la emigración política portuguesa en ibíd., pp. 261, 292 y 422.

⁷⁶³ *La primera democracia española. La Segunda República, 1931-1936*, op. cit., p. 193.

⁷⁶⁴ AZAÑA: *Memorias políticas y de guerra*, op. cit., vol. 1, p. 85. En abril de 1933, Alcalá-Zamora planteó al Gobierno la conveniencia de prestar el apoyo firme de España a Portugal ante las crecientes presiones internacionales sobre sus colonias en África y la posibilidad de un entendimiento anglo-germano en la materia, a costa de Portugal, cuestión que fue favorablemente acogida por Azaña, al afirmar que «España nunca favorezca los arreglos que tengan por base el reparto de las colonias portuguesas» (ALCALÁ-ZAMORA: *Memorias*, op. cit., pp. 364-365; AZAÑA: *Memorias políticas y de guerra*, op. cit., vol. 1, p. 594).

⁷⁶⁵ Ibíd., pp. 386, 455, 504, 529 y 578-579; y *Diarios, 1932-1933*. «*Los cuadernos robados*», op. cit., pp. 111-112.

⁷⁶⁶ AZAÑA: *Memorias políticas y de guerra*, op. cit., vol. 1, pp. 266, 408 y 483; y *Diarios, 1932-1933*. «*Los cuadernos robados*», op. cit., p. 142.

⁷⁶⁷ Azaña se opondría públicamente a «resucitar los viejos tópicos del hispanoamericanismo». Para el entonces Ministro de la Guerra «lo que hay que establecer con las repúblicas americanas es la colaboración en principio de igualdad, en defensa de los intereses superiores de la cultura española y americana. Y con esta fraternidad verdadera que no sea de tópico de discursos de final de banquete y con esa llaneza, que no sea la arrogancia del conquistador antiguo [...] sino de un ciudadano igual a otro, con esto podemos nosotros hacer en el mundo un peso sin par.» (discurso de 14 de septiembre de 1931, *Obras completas*, op. cit., vol. II, pp. 41-42). Sobre la formación de un federalismo panhispánico, vid. EGIDO LEÓN: *La concepción de la política exterior española durante la II República (1931-1936)*, op. cit., pp. 296-299.

de los primeros Estados en reconocer a la República española en abril de 1931—.

Mas, Hispanoamérica no puede ser considerada como un área prioritaria en el pensamiento internacional de Azaña. Aun siendo ésta de gran relevancia y tradición histórica, no hay duda de que en la concepción azañista de las relaciones internacionales existían otras áreas privilegiadas: el aseguramiento de una posición sólida e independiente de España en el sistema europeo de Estados; las relaciones con los Estados vecinos: Francia, Italia y Portugal, sin seguir un orden jerárquico; la SdN como el marco ideal para el reconocimiento internacional y consolidación del régimen republicano, con efectos beneficiosos en la estabilidad interior y la conducción de los asuntos internacionales, con un grado de independencia superior al de etapas anteriores.

Por lo tanto, Hispanoamérica era un objetivo importante en la política exterior española, pero se situaba en un lugar secundario por consideraciones de orden geográfico, político y económico. Aunque de esta cuestión nos ocuparemos más adelante, el papel hegemónico de los Estados Unidos excluía cualquier tipo de relación privilegiada en la zona, proviniera de España o de cualquier otra potencia europea. Por su propia naturaleza, los Estados Unidos permitían cierta laxitud en este planteamiento sólo con respecto a las relaciones culturales. Estas consideraciones no escapaban, obviamente, a Azaña ni tampoco a Madariaga⁷⁶⁸.

Ahora bien, al objetivo de una relación privilegiada con las Repúblicas hispanoamericanas, incorporado de forma expresa a la Constitución de 9 de diciembre de 1931 —arts. 24 y 50—, se imponía la carencia de medios materiales, que impedía el desarrollo de una política exterior de gran altura en Hispanoamérica, como así lo reconoció el Ministro de Estado, Zulueta, ante las Cortes en septiembre de 1932⁷⁶⁹.

10) Para Azaña los españoles no habían tenido «ninguna gana» de entrar en Marruecos y, menos aún, mantener una guerra larga y costosa como finalmente ocurrió. Intereses estratégicos, el sentido de misión histórica y las posibles ventajas económicas se impusieron en las decisiones de los gobiernos monárquicos para sostener dicha guerra. Si debía haber reparto de zonas de influencia en el norte de África, España no podía quedar al margen. Ahora bien, los resultados de la participación colonial fueron desalentadores, pues los Acuerdos de 1912 defraudaron las expectativas del Gobierno y de la opinión pública, tras haber convertido la expansión en Marruecos en una cuestión de prestigio⁷⁷⁰. Proclamada la República en abril de 1931, las veleidades abandonistas de determinados dirigentes republicanos —en particular Prieto, con los problemas diplomáticos que generó su discurso de 26 de junio de 1931— desaparecieron y, primero el Gobierno Provisional, y después los Gobiernos de coalición republicano-socialista, se aplicaron a la tarea de la reforma de la Administración civil en Marruecos, la reducción de las fuerzas militares estacionadas en la zona y, en fin, la reducción de los gastos del «Capítulo de Marruecos» en el Presupuesto nacional. Se trataba, en la visión de Azaña, de comenzar a obtener frutos de un territorio que había supuesto un altísimo esfuerzo en vidas y en recursos para España⁷⁷¹.

⁷⁶⁸ AZAÑA: *Diarios, 1932-1933. «Los cuadernos robados»*, op. cit., pp. 82-83 y 91; MADARIAGA: *Memorias (1921-1936). Amanecer sin mediodía*, op. cit., pp. 608 y 614.

⁷⁶⁹ DSC de 7 de septiembre de 1932.

⁷⁷⁰ AZAÑA: «La neutralidad de España», *Obras completas*, op. cit., vol. III, p. 527.

⁷⁷¹ La política del Gobierno republicano-socialista en Marruecos fue expuesta por Azaña a las Cortes en el discurso de 29 de marzo de 1932 (DSC de 29 de marzo de 1932). La tradicional aspiración española de la incorporación de Tánger al Protectorado español no figuró como un asunto relevante de la agenda internacional de la República durante el bienio republicano-socialista, al contrario que a partir de 1934, con motivo de la prórroga, automática o no, del Estatuto de la Ciudad. La voluntad de España de obtener mayores concesiones mediante una revisión del Estatuto de 18 de diciembre de 1923 chocó con la firme oposición de Francia y Gran Bretaña. Vid. al respecto EGIDO LEÓN: «Las reivindicaciones españolas sobre Tánger durante la II República: cuestiones políticas y debate ideológico», op. cit., pp. 477-488.

Por otro lado, el hipotético abandono por España de sus posiciones en Marruecos hubiese alterado de tal modo el equilibrio estratégico en el Mediterráneo occidental que Francia y, especialmente, Gran Bretaña hubieran tratado por todos los medios de evitarlo. La sombra de Italia como nueva potencia mediterránea del período de entreguerras planeó en las evaluaciones que se hicieron al respecto, tanto en Madrid como en Londres y París⁷⁷². De esta manera, la concepción azañista de la política marroquí estaría definida por dos principios: la continuación de la herencia de la etapa anterior, tanto en el Protectorado como en el mantenimiento del *statu quo* en el Mediterráneo occidental⁷⁷³; y la aplicación del mismo espíritu reformista en Marruecos, potenciando la Administración civil y la reducción de los gastos militares⁷⁷⁴.

En definitiva, la concepción de Azaña de la política exterior republicana respondía a un planteamiento pragmático del sistema y de las relaciones internacionales y del sistema internacional de los años treinta. Azaña sabía que el margen de maniobra de la República española en Europa e Hispanoamérica se encontraba acotado por la flexibilidad que las grandes potencias mostraran hacia la acción exterior. En este sentido, el mantenimiento de relaciones bilaterales privilegiadas y una participación activa en la SdN eran las mejores credenciales para desarrollar una política exterior independiente y que sirviese a los intereses nacionales de España. Sin embargo, en diversas ocasiones, los planteamientos independientes de España colisionaron con los intereses de las grandes potencias, especialmente en el caso de las relaciones con Francia, afectadas de forma endémica a lo largo del bienio republicano-socialista en especial por las difíciles negociaciones comerciales.

1.2. El Delegado en la Sociedad de Naciones

Madariaga, designado por el Gobierno Provisional Embajador de España en Washington el 9 de mayo de 1931⁷⁷⁵, fue llamado por el Ministro de Estado, Lerroux, para preparar la Delegación que debía asistir a la Decimosegunda Asamblea de la SdN en el mes de septiembre siguiente. La experiencia internacional de este hombre excepcional resultó decisiva para su elección posterior como representante permanente de España en la Organización internacional, cargo que compatibilizaría, a partir de enero de 1932, con el de Embajador en Francia, tal como ya ocurriera con Quiñones de León desde 1920 hasta abril de 1931⁷⁷⁶.

⁷⁷² Vid. al respecto el excelente artículo de NEILA HERNÁNDEZ: «Las responsabilidades internacionales de la II República en Marruecos: el problema del abandonismo», op. cit., pp. 47-71.

⁷⁷³ El compromiso con los Acuerdos de Cartagena de 1907, que garantizaban el *statu quo* en el Mediterráneo occidental, constituyó la base de la política del Gobierno republicano-socialista con relación a la presencia de España en el norte de África (al respecto, EGIDO LEÓN: Las reivindicaciones españolas sobre Tánger durante la II República: cuestiones políticas y debate ideológico», op. cit., en concreto p. 486).

⁷⁷⁴ Azaña expuso en las Cortes en marzo de 1932 el plan del Gobierno republicano-socialista en el Protectorado: «en Marruecos, la paz; en Marruecos, nada de sonos bélicos; la guerra se acabó, por fortuna; nadie tendrá interés en resucitarla y lo que nosotros podemos hacer en Marruecos, manteniendo unos compromisos internacionales de los que no nos conviene desligarnos, es civilizar el país; ofrecer al concierto europeo un leal y eficaz cumplimiento de nuestras obligaciones de nación mandataria; a los españoles un pequeño campo de expansión comercial, industrial y territorial, y al moro, al indígena, un ejemplo de que España todavía sirve para civilizar a alguien bajo su guía y protección.» (DSC de 29 de marzo de 1932).

⁷⁷⁵ Publicado en la *GdM* de 7 de junio de 1931.

⁷⁷⁶ Madariaga, profesor, Embajador y Ministro de la República, fue autor de más de setenta libros e hizo aportaciones notables, además de a las relaciones internacionales, a la filosofía política, la historia, la psicología social, la crítica literaria, la novela, la poesía y el teatro. Para ARENAL, se debe a Madariaga «la primera contribución hecha por un español a la teoría de las relaciones internacionales propiamente dicha» (*La teoría de las relaciones internacionales en España*. Tecnos. Madrid, 1979, p. 184). En este punto, vid. el interesante artículo de PIÑOLL RULL: «La teoría de las relaciones internacionales de Salvador de Madariaga (1886-1978)», *REI* núm. 2, 1982, pp. 435-464. Diversas contribuciones sobre su figura y su pensamiento en el libro homenaje: *Salvador de*

Indudablemente, la actuación de Madariaga como Embajador en París y Delegado de España en la SdN tuvo un protagonismo esencial en la conducción de la política exterior de la República, especialmente en la Organización internacional⁷⁷⁷. Esto es así por cuanto el primer objetivo de la acción exterior del nuevo régimen se centró en obtener el reconocimiento de las grandes potencias europeas, para poder asegurar la continuidad de la República. En efecto, tras los reconocimientos formales, de carácter bilateral, el mejor foro donde acreditar la solvencia interna e internacional de los dirigentes republicanos españoles no podía ser otro que la SdN, primordialmente la Asamblea.

De este modo, el conocimiento de Madariaga del funcionamiento de las Instituciones de Ginebra, sus relaciones personales anteriores y su cualificación intelectual hicieron que la presentación de la República española en la Decimosegunda Asamblea de la SdN representara todo un éxito en cuanto al reconocimiento internacional del nuevo régimen, especialmente entre los Estados pequeños y las potencias medias miembros de la Sociedad, conquistando España, desde ese momento, «una situación de indudable fuerza moral en la Asamblea, sobre todo en los dos sectores de la Sociedad de Naciones y de opinión mundial que más interesaban a los españoles: Hispanoamérica y los “neutrales” europeos»⁷⁷⁸.

Con esta perspectiva, el nombramiento de Madariaga como Delegado de España en la SdN imprimió un nuevo carácter a la participación de España en el sistema ginebrino, sobre todo en el seno del Consejo, del que era miembro semipermanente. Madariaga, gran conocedor de los asuntos internacionales como teórico, venía avalado por su experiencia como funcionario internacional en la Secretaría permanente de la Sociedad entre 1921 y 1927, donde desempeñó el cargo de jefe de la Sección de Desarme⁷⁷⁹. Además de estas condiciones personales, la incapacidad de los sucesivos Ministros de Estado del Gobierno republicano-socialista en los asuntos internacionales hizo que Madariaga desempeñase un mayor protagonismo en la conducción de la política exterior de España en la SdN, más importante de lo que en principio podía ser previsible⁷⁸⁰.

Por otra parte, Madariaga expresó reiteradamente la incompreensión de los políticos de Madrid hacia los asuntos que se ventilaban en la SdN, no sólo por su incapacidad personal, sino también porque su labor en Ginebra quedaba en muchas ocasiones a su albur debido a la falta de instrucciones desde el ME⁷⁸¹. En esta línea, la cantidad y enjundia de los informes y notas

Madariaga, 1886-1986. Ayuntamiento de La Coruña. La Coruña, 1987; una referencia completa a su obra escrita, en pp. 563-587.

⁷⁷⁷ Al respecto expresó MORGENTHAU que «la influencia de las grandes potencias actuó en la Sociedad de Naciones al lado de un brillante liderazgo intelectual de los representantes de algunas naciones pequeñas y medianas. Estos representantes ejercieron una influencia sobre los trabajos de la Liga fuera de toda proporción, e independientemente del poderío de sus naciones [...] En este aspecto, la Asamblea de la Sociedad desempeñó el papel de un verdadero parlamento donde el liderazgo recayó muchas veces sobre el representante mejor cualificado, independientemente del poder, e incluso de los intereses nacionales de su país» (*La lucha por el poder y por la paz*, op. cit., p. 620). Ahora bien, esta autoridad finalizaba cuando empezaban a hacerse sentir los intereses vitales de las grandes potencias. En este momento, el Directorio de las grandes potencias actuaba.

⁷⁷⁸ MADARIAGA: *España. Ensayo de historia contemporánea*, op. cit., pp. 388-389.

⁷⁷⁹ Fruto de este trabajo publicó, a finales de los años veinte, uno de sus libros más conocidos: *Disarmament*. Oxford University Press. Londres, 1929.

⁷⁸⁰ En este sentido, SAZ CAMPOS: «La política exterior de la Segunda República en el primer bienio (1931-1933): una valoración», op. cit., p. 844. El mismo MADARIAGA comentaba: «el hecho de que durante cinco años desempeñara *de facto* las funciones (que *de iure* nunca me fueron conferidas) de representante permanente en Ginebra puede muy bien haber sido uno de los factores que contribuyeron a dar cierta estabilidad a la política exterior de la República durante su vida normal.» (*España. Ensayo de historia contemporánea*, op. cit., p. 387). En contra sobre la continuidad de la política exterior republicana, como veremos más adelante, ALCALÁ-ZAMORA: *Memorias*, op. cit., pp. 360-361.

⁷⁸¹ MADARIAGA: *Memorias (1921-1936)*. *Amanecer sin mediodía*, op. cit., pp. 286, 320 y 386.

elaborados por el Delegado desde París y Ginebra parecen confirmar esta afirmación. Así, MADARIAGA —como tendremos oportunidad de ver más adelante— explicaba⁷⁸²:

«Me encontraba en una situación paradójica: había aspirado a crear una política internacional objetiva que resultaba descansar sobre una posición personal subjetiva; había querido despersonalizar la política exterior de España, pero lo había tenido que hacer por métodos y con criterios personales. [...] Se daba el caso, además, de que la república, pese a mis constantes incitaciones, no se había logrado formar una política internacional.»

Esto lleva a concluir, como ha destacado NEILA HERNÁNDEZ, que la actividad de España en la SdN estuvo caracterizada, en determinados momentos, por un excesivo personalismo, consecuencia del acusado protagonismo de los Delegados —permanentes de hecho— en Ginebra⁷⁸³. Esta situación también obligó a que al Presidente del Gobierno, después de varias advertencias, tuviera que recordar a Madariaga que la política exterior del Estado la dirige el Gobierno y la ejecutan sus agentes, con las instrucciones que, de acuerdo con las directrices políticas adoptadas, remite el Ministro de Estado⁷⁸⁴.

Entre los informes y comunicaciones enviados al ME destaca la «Nota sobre política exterior de España», redactada en la Embajada en París el 27 de mayo de 1932. En dicha «Nota» que, *a priori*, destaca por su brevedad y concisión, Madariaga exponía el marco en el cual debía desarrollarse, necesariamente, la conducción de la política exterior de la República. En primer lugar, para el Delegado «la política exterior de España tiene que ser, en el terreno de sus relaciones extranjeras, la manifestación de una filosofía política concreta de la República española»⁷⁸⁵. La acción exterior de la República debía conducirse de acuerdo con los principios constitucionales y el sistema de valores que aportaba el nuevo régimen al sistema político español. Así MADARIAGA declaraba que «la República se propone contribuir a una evolución universal que permita el libre desarrollo de la nación española en cultura y economía dentro de un ambiente internacional de orden y de paz»⁷⁸⁶. Aunque los principios republicanos, novedosos en lo interno y en lo internacional, tal como fueron plasmados en la Constitución de 9 de diciembre de 1931, guiarían la concepción y el desarrollo de la política exterior española durante el bienio republicano-socialista, es cierto que desde el primer momento la actuación exterior de la República, tanto en las relaciones bilaterales como en el marco de la SdN, estuvo centrada en dos objetivos preferentes: 1º) la afirmación y consolidación del régimen republicano en la escena internacional, buscando desempeñar un papel activo en las relaciones internacionales; y 2º) la política exterior en general, y la actuación en la SdN en particular, debía orientarse a la defensa de los intereses nacionales de España.

La importantísima Nota de 27 de mayo de 1932 se ocupaba de los siguientes puntos: I. Fuerzas políticas; II. Fuerzas morales; III. Fuerzas económicas; IV. Programa y orientaciones; y Conclusión⁷⁸⁷.

En el primer punto, Madariaga constataba la existencia de un *a priori* en la política exterior, tal era que España no se enfrentaba a ninguna amenaza directa e inmediata a su seguridad nacional e integridad territorial que requiriese una acción diplomática de urgencia. Sin embargo, existían suficientes razones para que España se mantuviese «en estado de constante defensiva». Estas razones venían dadas por su dependencia económica y financiera y por su

⁷⁸² *Ibid.*, pp. 288-289 y 387.

⁷⁸³ *La Sociedad de Naciones*, op. cit., p. 77.

⁷⁸⁴ AZAÑA: *Diarios, 1932-1933*. «*Los cuadernos robados*», op. cit., p. 95.

⁷⁸⁵ *Memorias (1921-1936)*. *Amanecer sin mediodía*, op. cit., p. 606.

⁷⁸⁶ *Ibidem*.

⁷⁸⁷ *Ibid.*, pp. 606-615.

posición estratégica, factores de poder que, por su propia naturaleza, son poco variables y no se prestan, o se prestan poco, a cambios bruscos de una opción política a otra. Así expresaba que «por hallarse España en situación privilegiada en el Estrecho [...] es adversaria actual o presunta de todas las grandes potencias. Este hecho es quizá el 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»⁷⁸⁸.

De este modo, las prioridades de la política exterior, por orden de importancia, según Madariaga eran las siguientes: 1) la mediatización económica agravada por la depresión mundial; 2) el control del Estrecho de Gibraltar; 3) las relaciones con Portugal; 4) la cuestión de Tánger y Marruecos y su influencia en las relaciones bilaterales con Francia; 5) las siempre complicadas relaciones con Francia; 6) las relaciones con Gran Bretaña; 7) las relaciones con las Repúblicas hispanoamericanas y los Estados Unidos; 8) las obligaciones dimanantes de la condición de miembro de la SdN⁷⁸⁹.

A continuación Madariaga planteaba, de forma sucinta, las principales constantes en las relaciones bilaterales con las grandes potencias: Francia, Inglaterra, Italia, Alemania y los Estados Unidos y el papel renovado que podía desempeñar la República española en la SdN, en una defensa cabal de los principios consagrados en el Pacto⁷⁹⁰.

1) En sus relaciones con España, Francia deseaba mantener la situación de subordinación por tres razones. Históricamente la potencia de España había desequilibrado el poderío francés en Europa y en el mundo⁷⁹¹; segunda, a Francia no le convenía, de ninguna manera, tener una potencia fuerte en su retaguardia; indudablemente, la amenaza alemana pesaba de forma decisiva⁷⁹²; y, tercera, la subordinación de España a Francia implicaba que ésta se erigiese como representante autorizada de la «raza latina»: «aquí también una España fuerte la privaría de su posición de prestigio en todo un continente»⁷⁹³.

2) Para Madariaga, que en el momento de su nombramiento como Embajador en Washington ejercía la «Cátedra de Lengua y Literatura española Alfonso XIII» de la Universidad de Oxford, Gran Bretaña era la adversaria tradicional de España: «Gibraltar y el Estrecho bastan para explicarlo»⁷⁹⁴. La sumisión portuguesa a los intereses de seguridad británicos contribuía a mantener una España debilitada. Con rotundidad afirmaba que frente a estas Naciones España no podía hallar apoyo en las otras dos grandes potencias europeas: Italia y Alemania.

3) Aunque en la Nota expresaba que Alemania había demostrado siempre su incapacidad para conciliar sus intereses nacionales con los de España, en realidad las relaciones bilaterales

⁷⁸⁸ *Ibíd.*, p. 607.

⁷⁸⁹ *Ibíd.*, p. 608. De forma harto sorprendente EGIDO LEÓN dice que «llama la atención, sin embargo, la ausencia de referencias a África en el programa de Madariaga, explicable por otra parte, en cuanto se escribió pensando fundamentalmente en el marco ginebrino.» (*La concepción de la política exterior española durante la II República (1931-1936)*, op. cit., p. 407). La «Nota sobre política exterior de España» desmiente categóricamente esta afirmación (*Memorias (1921-1936). Amanecer sin mediodía*, op. cit., p. 607).

⁷⁹⁰ *Ibíd.*, pp. 320-321 y 587-590.

⁷⁹¹ Recordemos la memorable frase atribuida al cardenal Richelieu, en su lecho de muerte: «Muero contento por ver el orgullo de España pisoteado». Y es que el reciente Tratado de los Pirineos (1659) había marcado, definitivamente, la preeminencia de Francia como potencia continental (así, KENNEDY: *Auge y caída de las grandes potencias*, op. cit., p. 74).

⁷⁹² Así expresamente en *España. Ensayo de historia contemporánea*, op. cit., p. 395.

⁷⁹³ *Memorias (1921-1936). Amanecer sin mediodía*, op. cit., p. 607. Aún así, consideraba necesario estrechar los lazos con Francia sobre la base de una efectiva igualdad como la mejor garantía para que la República se asentara en el sistema internacional. En este sentido se orientaron las gestiones para concretar la visita del Presidente del Consejo de Ministros francés a España en noviembre de 1932 (*España. Ensayo de historia contemporánea*, op. cit., pp. 395-396).

⁷⁹⁴ *Ibidem*.

se desarrollaron con gran cordialidad y respeto, destacando los aspectos comerciales favorables a España⁷⁹⁵. Sin embargo, las relaciones con Italia se movían entre la conveniencia de una España débil, incapaz de ejercer el control absoluto del Estrecho, y el deseo de liderar a las Naciones latinas del mundo. Ahora bien, a comienzos de los años treinta a Italia le interesaba mantener las mejores relaciones posibles con España, para acercarla a posiciones favorables o, cuando menos, amistosas, ante un previsible conflicto en el Mediterráneo, esencialmente con Francia.

4) Con los Estados Unidos una España fuerte chocaría en Hispanoamérica, de ahí los ataques reiterados de la diplomacia americana al prestigio de España: «especial es su empeño en negarnos todo lo que, directa o indirectamente, pueda darnos rango de gran potencia»⁷⁹⁶.

5) Finalmente, entre las «Fuerzas políticas» hacía referencia a la participación de España en la SdN. Para MADARIAGA, la Organización internacional era «la manifestación de las instituciones de un proceso histórico que hace que la humanidad tienda y evolucione hacia una unidad consciente y organizada»⁷⁹⁷. En este sentido, pues, afirmaba la «fe inquebrantable» en la Sociedad «porque creemos que es la manifestación, en el reino de las instituciones, de la unidad orgánica y consciente de la humanidad sobre el planeta»⁷⁹⁸. Madariaga contemplaba la viabilidad de Europa frente a las grandes potencias extraeuropeas en una efectiva y sincera cooperación pacífica entre los Estados europeos, que en el momento histórico se plasmaba en la SdN.

De este modo, «desligada desde el punto de vista estrechamente político de los conflictos que separan a las naciones europeas, tiene, sin embargo, España un interés directo en ellos, desde el momento en que en virtud del Pacto es cogarante de la paz universal y se halla comprometida moral y jurídicamente a defender a los Estados agredidos»⁷⁹⁹. De este hecho se derivaba para España la necesidad de conducir una política exterior «cada vez más activa y vigilante». La acción exterior en la SdN debía consistir, por tanto, en la «afirmación de los métodos para prevenir la guerra, y el desarme tan completo como sea posible»⁸⁰⁰. Tal actitud conduciría a un aumento de la presencia y el prestigio internacional de España hasta niveles no alcanzados en los últimos doscientos años⁸⁰¹.

En cuanto a las «Fuerzas morales», destacaba el valor de la cultura española, que «da a España en el Mundo un rango de potencia de primer orden, si no de gran potencia.»⁸⁰² Sin embargo, el «hispanoamericanismo» podía convertirse en fuente de conflictos, especialmente con los Estados Unidos y Francia por la preponderancia económica y cultural en la región⁸⁰³.

⁷⁹⁵ En este sentido, ALCALÁ-ZAMORA: *Memorias*, op. cit., p. 369.

⁷⁹⁶ *Memorias (1921-1936). Amanecer sin mediodía*, op. cit., p. 608.

⁷⁹⁷ *Discursos internacionales*. Ed. Aguilar. Madrid, 1934, pp. 228-229.

⁷⁹⁸ *Ibíd.*, p. 230.

⁷⁹⁹ *Memorias (1921-1936). Amanecer sin mediodía*, op. cit., p. 613. Como expresó más tarde, con ocasión del discurso del Banquete a las Delegaciones de las Repúblicas hispanoamericanas en Ginebra el 12 de octubre de 1933, «en cuanto al desinterés de España, es evidente, porque España es un país constructor de imperios que se ha retirado de los negocios. Por consiguiente, España es un país a quien ya nadie puede temer en cuanto a ambiciones. España no tiene más que una ambición, y es la de que haya paz. Esto es precisamente lo que constituye el desinterés de su interés en cuanto a su política americana.» (*Discursos internacionales*, op. cit., p. 249).

⁸⁰⁰ La Nota continuaba: «el desarme es, no obstante, insuficiente, ya que el imperialismo moderno se manifiesta, quizá con resultados más graves todavía, en la penetración financiera y económica, de que no está exenta la propia España.» (*Memorias (1921-1936). Amanecer sin mediodía*, op. cit., p. 613). El desarme fue calificado por MADARIAGA como «asunto de interés nacional» (así en *España. Ensayo de historia contemporánea*, op. cit., p. 387).

⁸⁰¹ MADARIAGA: *Memorias (1921-1936). Amanecer sin mediodía*, op. cit., pp. 287-289 y 318.

⁸⁰² *Ibíd.*, p. 608.

⁸⁰³ MADARIAGA constataba que «en lo material, Hispanoamérica depende casi de los Estados Unidos, financiera y comercialmente. En lo intelectual, sobre todo de Francia, con crecimiento reciente de la influencia española»

A este factor cultural de prestigio, persistente en la política exterior de España desde el siglo XVI, MADARIAGA añadía tres nuevos elementos: 1) la posibilidad de una revolución social en España, que calificaba de negativa por el efecto que tendría en las «clases burguesas extranjeras»; 2) el prestigio de España en el mundo musulmán y hebreo, con la condición de que Andalucía se convirtiese en un centro de irradiación de la cultura semítica; y 3) la posibilidad de asumir en Ginebra un papel de primer orden, debido a que España ocupaba una situación lo bastante fuerte como para permitirse una política de justicia internacional y lo bastante libre de intereses políticos como para hacer esta política sin menoscabo de los intereses nacionales⁸⁰⁴.

En cuanto a las «Fuerzas económicas», la precaria situación económica y financiera condicionaba la acción exterior por la permanente posición de dependencia de Francia y Gran Bretaña. Madariaga destacaba que no sólo se trataba de los aspectos comerciales, constante fuente de conflictos con Francia a lo largo del bienio republicano-socialista, sino, aun más importante para la independencia de la política exterior española, de la dependencia financiera. La existencia de estos condicionantes hacía preferible una política de franca colaboración con Francia y Gran Bretaña⁸⁰⁵.

En el punto IV de la Nota de mayo de 1932 exponía, en fin, el «Programa y orientaciones» de la política exterior de la República. El primer principio que debía conducir la acción exterior era «*la necesidad de constituir un Estado fuerte, culto, consciente de sí mismo y capaz de continuidad*»⁸⁰⁶; bien vale decir, la afirmación y continuidad del régimen republicano libre de presiones desestabilizadoras provenientes del exterior. Para poder desarrollar una política exterior definida, que respondiese a los fines formulados, era necesario llevar a cabo, previamente, una serie de reformas internas⁸⁰⁷: 1) la creación de un auténtico ME dotado de los medios personales y materiales adecuados para el desempeño eficiente de sus funciones; 2) la mejora del nivel técnico de los funcionarios españoles, para lo que el ME debía obtener la colaboración de los Ministerios de Hacienda, Economía, Ejército, Marina; 3) la creación de Facultades de humanidades modernas en las principales Universidades, como parte del esfuerzo de mejora del nivel cultural general, haciendo especial hincapié en el estudio de las lenguas extranjeras; 4) la reforma profunda de la Administración española; 5) la creación de un Centro de promoción de la cultura española en el exterior; 6) la expansión de las actividades del Banco de Comercio Exterior, al servicio de los intereses de la política exterior, en tres áreas primordiales: Europa, Hispanoamérica y oriente, en especial India y China, «donde nos aguardan grandes mercados»; 7) una «política prudente» de nacionalización y constitución de empresas estratégicas; 8) el reforzamiento del comercio exterior y reorganización de la Marina mercante.

Por tanto, como expresaba la misma Nota: «aún antes de realizar tal programa, puede y debe España afirmar en política extranjera una personalidad mucho más acusada, atrevida y fuerte de lo que hasta aquí ha sabido hacer la Monarquía [...] Quede, pues, sentado en esta sección el principio de que *España debe hacer una política original, suya y fuerte*». Para MADARIAGA, una política exterior independiente y original podía definirse como⁸⁰⁸:

(ibíd., p. 609).

⁸⁰⁴ Ibíd., p. 610.

⁸⁰⁵ Ibídem; también en *España. Ensayo de historia contemporánea*, op. cit., p. 387. En idéntico sentido, AZAÑA: «La neutralidad de España», *Obras completas*, op. cit., vol. III, p. 530. Este problema se planteó con toda su crudeza en los primeros meses de la República cuando la salida de capitales de España debió ser amortiguada mediante créditos contraídos con entidades financieras, por supuesto, francesas e inglesas.

⁸⁰⁶ La cursiva en el original.

⁸⁰⁷ MADARIAGA: *Memorias (1921-1936). Amanecer sin mediodía*, op. cit., p. 611.

⁸⁰⁸ Ibíd., pp. 612-613 (la cursiva en el original).

«El sostenimiento y fomento en el mundo internacional de los principios republicanos y liberales adoptados en su gobierno interno, por lo cual está dicho que el principio que ha de regir con predominio la política extranjera de España será, en lo político, el del Pacto de la Sociedad de las Naciones; en lo obrero, lo que informa la Organización Internacional del Trabajo; en cuanto a los conflictos internacionales, la jurisprudencia y práctica del Tribunal de La Haya.»

Afirmados estos principios, Madariaga repasaba los objetivos de la política exterior española.

1) En las relaciones con Portugal, España debía mostrar el mayor respeto por su integridad e independencia política, dejando la iniciativa de todo movimiento a los propios portugueses, pero «sin abandonar la idea de una posible Federación Ibérica». En este sentido marcaba una serie de orientaciones para desarrollar unas relaciones cualificadas, dejando claro que «Portugal no es totalmente extranjero para España»: los conflictos bilaterales se resolverían por Comisiones mixtas de arbitraje, colaboración financiera en empresas conjuntas para actividades comunes a ambos lados de la frontera y el establecimiento de comisiones de cooperación económica conjuntas.

2) Las relaciones políticas con los demás Estados europeos debían tener en cuenta la corriente de nacionalismo que se extendía por Europa en ese momento. Ante la situación de deterioro en la estabilidad del sistema internacional, planteaba el análisis detenido de las obligaciones y deberes que España había asumido con el Pacto de la SdN, sobre todo en caso de conflicto, con referencia al sistema de seguridad colectiva incluido en los arts. 10 a 16. Así expresaba: «en ningún modo creo convenga al Estado español comprometerse a ninguna acción concreta más allá ni más acá de aquellas a que le obliga el Pacto»⁸⁰⁹.

3) Con respecto al Mediterráneo, área prioritaria para la seguridad nacional, afirmaba el principio del respeto al *statu quo* vigente y de su garantía, previendo la iniciativa de un «Lorcarno Mediterráneo», que se venía planteando desde la Conferencia naval de Londres de 1930. Por eso trazaba la conveniencia de «estudiar los principios y hasta los detalles que España consideraría como indispensables»⁸¹⁰.

4) En cuanto a Hispanoamérica, el advenimiento del régimen republicano eliminó los últimos obstáculos que se oponían a una relación verdaderamente fraternal entre España y las Naciones de su lengua y cultura: «la esencia de la política hispanoamericana de España consiste en hacer una España grande, fuerte y culta, con lo cual la aproximación por atracción será fatal y espontánea»⁸¹¹. Para Madariaga, España y las Repúblicas hispanoamericanas eran las Naciones más pacíficas y desinteresadas en sus objetivos exteriores de la sociedad internacional y abogaban por la defensa de los principios de no uso de la fuerza y cooperación pacífica entre los Estados. Así planteaba dos tipos de fines en la política hispanoamericana. En primer lugar, los de carácter próximo, que debían consistir en «asegurar el desarrollo pacífico de nuestros pueblos respectivos». Segundo, aquellos a largo plazo, «contribuir con nuestro esfuerzo a organizar la raza humana en paz y prosperidad»⁸¹². Con este fin Madariaga indicaba la conveniencia de organizar instituciones financieras y económicas hispanoamericanas en los sectores prioritarios de la banca, los transportes, las comunicaciones, la radiodifusión y la propiedad intelectual y, en la SdN, una relación cada vez más estrecha entre las De-

⁸⁰⁹ *Ibid.*, p. 614.

⁸¹⁰ *Ibidem*. Amén de que la prioridad en el Estrecho debía ser la construcción de un ferrocarril submarino (sic), a ser posible con capital exclusivamente español.

⁸¹¹ MADARIAGA: *España. Ensayo de historia contemporánea*, op. cit., p. 389; y también *Memorias (1921-1936). Amanecer sin mediodía*, op. cit., p. 614.

⁸¹² *Discursos internacionales*, op. cit., pp. 249-250.

legaciones de España y de las Repúblicas hispanoamericanas⁸¹³.

El Informe presentaba, finalmente, unas conclusiones sobre los principios y objetivos expuestos hasta ahora⁸¹⁴.

1) En líneas generales, la concepción de la política exterior planteada armonizaba los principios de la acción exterior con los principios constitucionales de la República española, tal como se recogían en la Constitución de diciembre de 1931, «que se supone ser una organización ampliamente abierta a la evolución creadora condicionada por la libertad»⁸¹⁵.

2) La conveniencia y necesidad de desarrollar una política exterior original y fuerte, buscando el mayor grado de colaboración posible en el sistema internacional.

3) En este sentido, España debía aproximarse a las pequeñas potencias europeas como Suiza, Holanda y los Estados escandinavos y a los otros Estados democráticos avanzados de Europa, como Checoslovaquia e Irlanda, con los que compartía los mismos principios democráticos, tanto en el interior como en el exterior⁸¹⁶. Esta colaboración debía ser institucionalizada al más alto nivel, dotándose de órganos propios y con la necesaria continuidad como para conformar un polo de atracción política en la organización internacional, sobre todo en la SdN⁸¹⁷.

4) Las relaciones con la Unión Soviética requerían una mención especial, teniendo en cuenta que se trataba de un problema eminentemente empírico, «sobre el que habrán de influir las posibles consecuencias de la instalación de una Legación soviética en Madrid sobre las masas ya agitadas de nuestros proletarios»⁸¹⁸.

Para terminar, un objetivo de la política exterior, no incluido en la Nota de 27 de mayo de 1932, pero que entraba en el programa de Madariaga, era la restauración de Gibraltar a la soberanía española por parte de Gran Bretaña, de forma pacífica, y, cuanto antes, mejor⁸¹⁹.

1.3. La concepción de la política exterior del PSOE durante su participación en el gobierno republicano-socialista

Al proclamarse la República, los socialistas aceptaron el nuevo régimen como opción intermedia con la que era preciso colaborar para conseguir un programa reformista, continuando, de esta forma, con la línea de colaboración iniciada ya durante la Dictadura de Primo de Rivera y el compromiso de participación leal en el derrocamiento de la Monarquía y el establecimiento de la República contraído con la adhesión al Pacto de San Sebastián⁸²⁰. Así, des-

⁸¹³ MADARIAGA: *España. Ensayo de historia contemporánea*, op. cit., p. 390.

⁸¹⁴ *Memorias (1921-1936). Amanecer sin mediodía*, op. cit., pp. 614-615.

⁸¹⁵ Y afirmaba rotundamente: «por consiguiente, no entra dentro de este cauce la componenda con las tesis fascistas o comunistas, que niegan esta libertad. De aquí que los polos de la política española, en el interior como en el exterior, tengan que ser el capitalismo y el socialismo, en una colaboración evolutiva de mutua fecundación» (ibídem).

⁸¹⁶ Así, en *España. Ensayo de historia contemporánea*, op. cit., p. 400.

⁸¹⁷ En este sentido, en ibídem., p. 389.

⁸¹⁸ De esta cuestión se ocupa en ibídem., pp. 394-395.

⁸¹⁹ Ibídem., pp. 216 y 389. MADARIAGA hace suyas las palabras de Ganivet en el *Idearium español*: «Gibraltar es una ofensa permanente, de la que nosotros somos en parte merecedores por nuestra falta de buen gobierno; pero no estorba al desarrollo normal de nuestra nación ni es causa bastante para que sacrifiquemos otros intereses más valiosos, por anticipar un tanto, en la hipótesis más ventajosa, un hecho que tiene marcada su realización lógica en el término de la restauración de nuestra nacionalidad. Absurdo parece, en efecto, que nuestros intereses estén ligados con los de la única nación con quien tenemos un motivo real de resentimiento; pero en reconocer y aceptar estos absurdos está a veces la máxima sabiduría política.» (cit. en ibídem., pp. 216-217).

⁸²⁰ Así, *El Socialista*, 15 de abril de 1931. Sobre los supuestos ideológicos del PSOE ante la República, como su estructura y líneas de pensamiento, vid. CONTRERAS: *El PSOE en la II República: Organización e ideología*. Centro de Investigaciones Sociológicas. Madrid, 1981.

de el 14 de abril de 1931, el PSOE formó parte del Gobierno Provisional y, posteriormente, del Gobierno de coalición republicano-socialista hasta septiembre de 1933, colaborando en la gobernabilidad de la República con el objetivo de la consolidación del nuevo régimen⁸²¹.

En política exterior, el PSOE sostenía unos planteamientos comunes a la izquierda revolucionaria: pacifismo, antifascismo y antiimperialismo⁸²². No obstante, creemos que se equivoca EGIDO LEÓN al incluir la defensa de la Unión Soviética entre los objetivos internacionales del Partido, pues uno de los asuntos que caracterizó la postura del PSOE a lo largo del bienio republicano-socialista en la política exterior fue el rechazo firme al reconocimiento del gobierno soviético y al establecimiento de relaciones diplomáticas con la Unión Soviética⁸²³.

En los socialistas existía una adhesión a los principios del Pacto de la SdN que no se produjo en otros partidos de la izquierda revolucionaria. Sin embargo, esto no puede ser afirmado de un modo absoluto: la quiebra del sistema de seguridad colectiva llevaría a replantearse la adhesión incondicional a la SdN. En efecto, si la línea oficial del PSOE se enmarcaba en la colaboración con la SdN, unas declaraciones públicas de Largo Caballero, en abril de 1932, demostraban un acercamiento a posiciones radicales⁸²⁴. El Ministro socialista valoraba la crisis de Manchuria como una manifestación del imperialismo de los Estados regidos por regímenes totalitarios, por lo que se aproximaba a las tesis del PCE⁸²⁵.

En todo caso el socialismo español discurriría por la senda del más profundo pacifismo⁸²⁶. Sin embargo, pronto los socialistas tuvieron que demostrar su voluntad práctica al discutirse en las Cortes Constituyentes los Presupuestos de defensa de la República. Lógicamente, su participación en el Gobierno hacía inviable el mantenimiento de las tesis pacifistas absolutas⁸²⁷. Así, los líderes socialistas intentaron explicar a las masas obreras la política militar del Gobierno desde una doble perspectiva: la reducción de los presupuestos militares y el mante-

⁸²¹ La convocatoria de elecciones a Cortes Constituyentes fue la oportunidad para que un Congreso extraordinario ratificase o impugnase la línea del Partido. En dicho Congreso se adoptaron dos puntos importantes: «1º En este momento histórico constituye obligación fundamental para el PSOE defender la República y contribuir con todos los medios a la consolidación definitiva de ésta. [...] 5º [...] El partido se pronuncia en principio por la no participación en el poder; pero, fiel a lo consignado en el artículo 1º de este acuerdo y en defensa de la República, la aceptaría si advirtiera que al inhibirse determinaba derroteros derechistas contrarios a los anhelos hondamente radicales del país.» (ARTOLA: *Partidos y programas políticos 1808-1936* (2 vols.). Ed. Aguilar. Madrid, 1975, vol. I, pp. 659-660).

⁸²² JULIÁ ha hecho referencia al «provincialismo y la ignorancia en los asuntos internacionales» que caracterizan a toda la izquierda del PSOE (*Orígenes del Frente Popular en España (1934-1936)*. Siglo XXI. Madrid, 1979, en concreto p. 21; también en *La izquierda del PSOE (1935-1936)*. Siglo XXI. Madrid, 1977, pp. 167-169).

⁸²³ En este sentido, se expresaba ALCALÁ-ZAMORA cuando refiere en sus *Memorias* la firme oposición de los socialistas al reconocimiento de la Unión Soviética por la República española (op. cit., pp. 371-372). Hay que tener claro que el comunismo, recreado tanto en los partidos nacionales como en el movimiento internacional encabezado por la Internacional Comunista —en adelante IC—, fue percibido a lo largo de la vida de la República como una amenaza real a la estabilidad y seguridad de las Instituciones democráticas. Para esta cuestión, interesante EGIDO LEÓN: «Del paraíso soviético al peligro marxista. La Unión Soviética en la España republicana (1931-1936)», *CHC* núm. 10, 1998, pp. 139-154.

⁸²⁴ *El Socialista*, 23 de abril de 1932.

⁸²⁵ *El Socialista*, 27 de mayo de 1932, «¡Hay que defender la revolución rusa!».

⁸²⁶ Al respecto EGIDO LEÓN: *La concepción de la política exterior española durante la II República (1931-1936)*, op. cit., pp. 556-563.

⁸²⁷ Destacados miembros del PSOE celebraron una reunión con Azaña el 28 de agosto de 1931. El Presidente del Gobierno anotó en su Diario: «les pregunto si los socialistas estarían dispuestos a apoyar la política militar que tengo iniciada y que tiende a dotar al Ejército de medios de acción y a dar satisfacción moral a los militares, haciéndoles agradable su carrera. Relaciono esto con el papel que España puede hacer en política internacional, y con lo que se podría hacer si en Portugal se instaurase una República como la nuestra; Araquistain y Negrín dicen que sí la apoyarían mientras no llegue el desarme a Europa.» (AZAÑA: *Memorias políticas y de guerra*, op. cit., vol. 1, p. 135).

nimiento de la capacidad defensiva de la Nación⁸²⁸.

En el XIII Congreso del PSOE, celebrado del 6 al 13 de octubre de 1932, se presentaron propuestas radicales en relación con las Fuerzas Armadas y el desarme:

«La España socialista, por la voz autorizada de este Congreso, dice al mundo que tienen el convencimiento de un sentir humano y pacifista, que le acompaña España entera.

La España auténtica no comparte las comedias de Ginebra en lo referente al pacifismo. Anhela el desarme universal, el establecimiento del arbitraje obligatorio, y tiene el honor singular de su tiempo y del nuestro abogando por el imperio de la ley en la Sociedad de Naciones que no fuera la caricatura de la presente [sic].

Los socialistas españoles tenemos una política militar que seguir: la de Dinamarca. No tener ejército nos libró de la guerra europea. No tenerlo en el futuro nos impedirá mezclarnos en locuras bélicas. [...]

Sabemos que estamos más garantidos [sic] contra la guerra cuantos menos aparatos bélicos tengamos. Este hecho paradójico es exacto, y por eso abogaremos por la supresión paulatina de los armamentos y por la intensificación del armamento moral, que se encuentra en una cultura superior, que nos dé un alto sentir humano de la vida, suprimiendo los explotadores y haciendo de cada ciudadano un hermano de sus semejantes, que esté siempre dispuesto a sacrificar lo necesario para el bien general.

En estas consideraciones nos fundamos para proponer al Congreso que acuerde declarar que nuestro Partido aspira a la reducción, y en su día a la supresión, de los armamentos nacionales.»

A la lucha contra la guerra se añadiría, a partir de 1933, la lucha contra el fascismo⁸²⁹. Los acontecimientos internacionales a lo largo de 1931-1933 determinaron un replanteamiento de la actitud de la izquierda frente al fascismo, especialmente tras el acceso de Hitler al poder en Alemania en enero de 1933 y la posterior disolución de las instituciones democráticas alemanas. A esto se unía el fracaso de la Conferencia de Desarme que se saldó, a finales de año, con la retirada de Alemania, provocada, no obstante, por ella misma. El triunfo del nacionalsocialismo fue percibido, además, como el fracaso de la socialdemocracia alemana y como una llamada de atención de la que era preciso extraer lecciones respecto a la participación en el Gobierno republicano-socialista —con esta perspectiva, especialmente el ala «besteirista» del PSOE⁸³⁰—. Así, en el verano de 1933 se iniciaría la radicalización del Partido y el acercamiento a los otros partidos de izquierda, anarquistas y comunistas⁸³¹: la gran lección de Ale-

⁸²⁸ Vid. en este sentido la intervención de diputados socialistas en la discusión de los primeros Presupuestos de defensa de la República en marzo y diciembre de 1932 (*DSC* de 10 de marzo y de 18 de diciembre de 1932). El diputado Moreno Mateo, en nombre del grupo parlamentario socialista, expresaba en el debate de los Presupuestos militares para 1933 que «nuestra actitud favorable a la aprobación del presupuesto del Ejército dará la garantía al pueblo español de que la República no ha de tener una orientación de derechas, pues esta inclinación repudia España en los momentos actuales. Y yo tengo que decirlo lo siguiente: [...] O el Ejército sirve para algo y ha de cumplir la función para que está creado, o no vale para nada, y entonces habrá que disolverlo.» (*DSC* de 18 de diciembre de 1932). También *El Socialista* de 30 de septiembre, 4 de octubre y 10 de diciembre de 1932.

⁸²⁹ EGIDO LEÓN: *La concepción de la política exterior española durante la II República (1931-1936)*, op. cit., p. 566.

⁸³⁰ Besteiro encabezó el «ala derechista» del PSOE, también denominada «moderada», pues a lo largo de la República mantuvo posiciones dentro de la ortodoxia del socialismo decimonónico, con un acercamiento a posturas más comprometidas, social y políticamente, y pidiendo la retirada de los socialistas de la coalición de gobierno. En este punto se aproximaba a Largo Caballero y discrepaba de Prieto. Mas, es preciso reconocer que la verdadera pugna dentro del PSOE se desarrolló entre «prietistas» y «caballeristas». Así, las represalias contra los socialistas, posteriores a la revolución de octubre de 1934, afectaron a ambas corrientes del PSOE, dejando de lado la acción represiva a los miembros «besteiristas», por su abstención pública respecto a la lucha revolucionaria. La constitución del Frente Popular a fines de 1935 impidió la escisión del socialismo español en dos partidos, posiblemente irreconciliables (al respecto vid., recientemente, CARRILLO: *La Segunda República. Recuerdos y reflexiones*, op. cit., pp. 153-168).

⁸³¹ BIZCARRONDO: «Democracia y revolución en la estrategia socialista en la II República», *EHS* núm. 16-17,

mania era la necesidad de unidad de la clase obrera, de la izquierda, frente al fascismo.

Paralelamente, la Internacional Obrera Socialista —en adelante IOS— celebró en París una conferencia entre el 22 y 26 de agosto de 1933 para valorar, de forma monográfica, las consecuencias del hundimiento de la socialdemocracia alemana. La Internacional Socialista adoptó dos resoluciones importantes para nuestro estudio: una sobre política general y otra sobre desarme. «La IOS invita a todos los pueblos libres a unirse contra los peligros de guerra que constituyen los fascismos alemán e italiano. La IOS pide que los gobiernos democráticos lleven al orden del día de la Sociedad de Naciones todos los problemas amenazadores para la paz europea que solivianta la victoria del hitlerismo [...]». Es importante destacar que, pese a los ataques continuos que se prodigaban a la SdN, la IOS propugnase la colaboración sincera de los Estados en Ginebra para poder frenar las políticas exteriores agresivas de los Estados fascistas. Respecto al desarme los socialistas expresarían⁸³²:

«La Conferencia General del desarme de la Sociedad de Naciones debe reanudar sin demora sus trabajos con la firme voluntad de llegar a una reducción efectiva de los armamentos [...] En el cuadro de los pactos internacionales actuales el movimiento para la intervención suprema de la clase obrera está determinado por el arbitraje [...] Todo país que rehúse aceptar este procedimiento debe ser considerado como agresor por el movimiento obrero internacional. A partir de este momento el deber de los trabajadores es el de declarar la huelga general [...]»

Así pues, en lo que se refiere a la concepción de la política exterior del PSOE, destaca, en primer lugar, la ausencia de un programa completo de acción internacional. En efecto, en el programa parlamentario de julio de 1931, las referencias a los asuntos internacionales eran mínimas: colaboración con la OIT y tratados comerciales y de carácter social⁸³³. En todo caso, los objetivos de política exterior del PSOE fueron los siguientes: 1) la participación leal y desinteresada en la SdN, aunque desde una perspectiva realista, es decir, conscientes de que el sistema de seguridad colectiva estructurado en el Pacto de la SdN de poco servía si los Estados miembros no tenían la voluntad firme de aplicarlo; 2) la posición firme y radical a favor del desarme general, la disolución de los Ejércitos y la lucha contra la guerra imperialista; 3) el reconocimiento del derecho de los pueblos oprimidos a la autodeterminación; 4) la conducción de una política exterior independiente del dictado de las grandes potencias, tanto en las relaciones bilaterales como en la Organización internacional; 5) la defensa firme de la neutralidad de España frente a cualquier conflicto europeo que, al fin y al cabo, sólo respondería a las ansias imperialistas de las grandes potencias; 6) la prevención frente al fascismo y el nacionalsocialismo que, a fines de 1933, comenzaron a dar muestras claras de los objetivos de sus políticas exteriores revisionistas en aras de la «liberación de las cadenas de la tiranía de Versalles»; 7) en las relaciones con Hispanoamérica, profundización en la colaboración cultural y una mayor atención a la emigración española que, por la incidencia de la depresión económica mundial, pasaba por graves dificultades económicas y sociales. En este punto se declaraban impulsores del concepto de «identidad ideológica» en las relaciones con las Repúblicas hispanoamericanas, al mismo tiempo que formulaban una dura crítica al intervencionismo de los Estados Unidos en la zona⁸³⁴; 8) aunque en un principio sustentase tesis abandonistas con respecto al norte de África⁸³⁵, sobre todo por la identificación de la presencia en Marrue-

1981, pp. 278-285.

⁸³² EGIDO LEÓN: *La concepción de la política exterior española durante la II República (1931-1936)*, op. cit., pp. 571 y 572.

⁸³³ En ARTOLA: *Partidos y programas políticos 1808-1936*, op. cit., vol. II, pp. 450-451.

⁸³⁴ En este sentido, contundente *El Socialista* de 10 de noviembre de 1932.

⁸³⁵ Los partidos de izquierda, tradicionalmente, habían sostenido posiciones abandonistas y era lógico que, al participar los socialistas en el Gobierno, se levantase cierta expectación. Así, en plena campaña electoral, Prieto

cos con el prestigio de la Monarquía, la participación en el Gobierno republicano-socialista les llevaría a respaldar la política azañista en el Protectorado⁸³⁶; 9) con respecto a las Fuerzas Armadas, aunque secundaban la política militar de Azaña, sus principios programáticos pedían la disolución del Ejército y la reorganización inmediata del mismo, la expulsión de los generales, jefes y oficiales no comprometidos con el régimen republicano y la reducción de los efectivos militares⁸³⁷.

A modo de conclusión, la postura de los socialistas a lo largo de todo el bienio 1931-1933 fue de compromiso entre sus postulados como partido de izquierdas y las responsabilidades propias del gobierno. Sin embargo, desde la izquierda sufrirían los ataques de anarquistas y comunistas e, incluso, de sectores radicales del propio PSOE.

pronunció un discurso en Bilbao (26 de junio de 1931) en el que declaró que España se había dirigido a la SdN solicitando se encargase del Protectorado de Marruecos. Sin embargo, el Ministro de Estado Lerroux, había declarado en la reunión del Consejo de la SdN, de mayo de 1931, que la República española estaba firmemente resuelta a permanecer en Marruecos. *La Época* se hizo eco de las palabras de Lerroux en Ginebra, comentando que el Ministro de Estado había afirmado que Marruecos figuraba con un papel importante en el proyecto de España de los republicanos, pues constituía un punto de enlace entre Europa y África; además esta posición implicaba una continuación de la política seguida por los gobiernos monárquicos (20 de mayo de 1931, «La política exterior de España»). Vid. al respecto el excelente artículo de NEILA HERNÁNDEZ: «Las responsabilidades internacionales de la II República en Marruecos: el problema del abandonismo», op. cit., pp. 47-71.

⁸³⁶ En el XIII Congreso del PSOE se presentaron propuestas para la concesión de un alto grado de autonomía a Marruecos, la reducción de las fuerzas militares y un programa de obras públicas; en definitiva, la política que estaba llevando a cabo el Gobierno republicano-socialista desde 1931 (EGIDO LEÓN: *La concepción de la política exterior española durante la II República (1931-1936)*, op. cit., p. 578).

⁸³⁷ Así, el Programa del PSOE de enero de 1934, en ARTOLA: *Partidos y programas políticos 1808-1936*, op. cit., vol. II, pp. 452-453. El diputado socialista Menéndez Hernández expuso en la Cortes, el 27 de enero de 1932, la posición de su grupo parlamentario ante la necesidad de contar con unas Fuerzas Armadas modernas, equipadas y al servicio de la Nación: «El Ejército que va a tener la República española, el Ejército que va a tener España, va a ser un Ejército democrático que defienda nuestra independencia, que defienda nuestra integridad, que defienda sobre todo, ahora mejor que antes, a la República española de los posibles peligros de una ofensiva faccista, hitleriana, nacionalista, de cualquiera de los espíritus reaccionarios que hoy imperan en el mundo; pues en un momento de peligro —porque el ambiente internacional sigue preñado de amenazas— [...] la República española, en defensa de su independencia, en defensa de su integridad, en una lucha contra esta posible reacción faccista del mundo, ha de tener un Ejército no ofensivo, no imperialista, no de expansión colonial, sino de defensa de su libertad, de defensa de su integridad y de defensa de la misma República.» (DSC de 27 de enero de 1932).

2. LA CONCEPCIÓN DE LA POLÍTICA EXTERIOR DE LOS PARTIDOS NO AFINES AL GOBIERNO

CONTENIDO: 2.1. Los partidos de derechas: la Derecha Liberal Democrática; el Partido Radical; la Confederación Española de Derechas Autónomas; 2.2. Los partidos de extrema derecha: los partidos monárquicos y las organizaciones parafascistas; 2.3. El Partido Comunista de España

Pese al relativo aislamiento de Europa durante el primer tercio del siglo XX, hacia mediados de los años treinta se podían identificar en España partidos y agrupaciones políticas representativos de cada uno de los tres grandes sistemas ideológicos que se disputaban el control político en los Estados de la Europa occidental: la democracia liberal, el totalitarismo de corte fascista y el comunismo⁸³⁸.

2.1. Los partidos de derechas: la Derecha Liberal Democrática; el Partido Radical; la Confederación Española de Derechas Autónomas

El único grupo político de derechas que participó activamente en el advenimiento de la República fue la Derecha Liberal Republicana —en adelante DLR— encabezada por Alcalá-Zamora. Por acuerdo de los partidos políticos que suscribieron el Pacto de San Sebastián fue designado Presidente del Comité Revolucionario y, posteriormente, del Gobierno Provisional⁸³⁹. Así, a la proclamación de la República el 14 de abril de 1931, Alcalá-Zamora asumió la presidencia del Gobierno Provisional, con plenos poderes otorgados «por el sentir de la voluntad popular», y la jefatura del Estado⁸⁴⁰, encabezando un heterogéneo grupo de fuerzas políticas unidas para la instauración del régimen republicano. Alcanzado el objetivo, las disensiones entre los miembros de la coalición surgieron inmediatamente, se acrecentaron con motivo de la campaña electoral para las elecciones de 28 de junio de 1931 a Cortes Constituyentes y, en pleno debate constitucional, condujeron a la primera crisis de gobierno de la República. En efecto, con ocasión de la discusión de los preceptos de la Constitución que regulaban los asuntos religiosos y las relaciones Iglesia-Estado, los dos miembros de filiación católica pública del Gobierno Provisional, Alcalá-Zamora y Maura, dimitieron⁸⁴¹. Al dejar la coalición de gobierno pasaron a engrosar las filas de la oposición en las Cortes, aunque su peso era más bien escaso, pues sólo contaban con poco más de veinte diputados.

Pese a que el 3 de agosto de 1931, la DLR aprobó a modo de programa unas orientaciones elaboradas por Alcalá-Zamora, la elección de éste como Presidente de la República el 10 de diciembre de 1931 supuso la inmovilización política de uno de los dirigentes más prestigiosos y reconocidos de la derecha republicana⁸⁴². El resultado fue la desbandada en el Partido, que condujo a la dimisión del Comité nacional el 29 de febrero de 1932⁸⁴³. Un segundo grupo se constituyó en torno a Maura en enero de 1932, el Partido Republicano Conservador, de escasa

⁸³⁸ Así COVERDALE: *La intervención fascista en la guerra civil española*, op. cit., p. 12; y todo en general la excelente obra de NOLTE: *La guerra civil europea 1917-1945*, op. cit.

⁸³⁹ ALCALÁ-ZAMORA: *Memorias*, op. cit., pp. 163-164 y 169-172.

⁸⁴⁰ Decreto de 14 de abril de 1931 (*GdM* de 15 de abril de 1931). El mismo ALCALÁ-ZAMORA expresó al respecto: «con la jefatura del gobierno se me había conferido la de Estado; aquella podía servir más a mis conveniencias como hombre de partido; la otra reclamaba una visión de acoplamiento transaccional y armónica y por deber le di preferencia durante aquellos seis meses.» (*Memorias*, op. cit., p. 200).

⁸⁴¹ *Ibid.*, pp. 213-230.

⁸⁴² Según ALCALÁ-ZAMORA, «jamás se trató en nuestras deliberaciones anteriores al triunfo de quién sería el Presidente de la República. La presidencia del gobierno provisional me estaba reservada y en el decreto de nombramiento del 14 de abril aclaró Ríos al redactarlo que yo asumía también provisionalmente la jefatura del Estado, la cual no podía quedar vacante.» (*ibid.*, p. 240).

⁸⁴³ Así, *ibid.*, pp. 158-159.

o nula relevancia política a lo largo del bienio republicano-socialista⁸⁴⁴.

El Manifiesto político de la DLR, de julio de 1930, reconocía la realidad de que «en la estructura de las huestes republicanas ocupamos la derecha; pero aspiramos a constituir el centro de las fuerzas políticas nacionales, cuando el imperio del hecho consumado o el definitivo escarmiento obligue a otros grupos que no profesan nuestras amplias e intensas convicciones liberales a buscar asilo dentro de la República»⁸⁴⁵. En dicho programa no se realizaba ninguna mención expresa al enfoque que la DLR quería dar a las relaciones exteriores de España o una concepción determinada de la política exterior de la República. La única mención, lateral, se hacía a la necesaria y perentoria reorganización de las Fuerzas Armadas, «dándoles un carácter efectivamente nacional». En todo caso, la DLR tenía unas ideas bastante claras sobre la orientación que la República debía dar a las relaciones exteriores, aunque, como expresó ALCALÁ-ZAMORA, «la política exterior de España estaba y siguió estando limitada por varias causas entre ellas la disminución de su poder influyente y el recuerdo de su histórica grandeza»⁸⁴⁶.

Nada más establecerse las Cortes Constituyentes, el Presidente del Gobierno Provisional dio cuenta de las gestiones realizadas y resignó sus plenos poderes ante el Parlamento —23 de julio de 1931—. En este momento, Alcalá-Zamora afirmó en las Cortes que el nuevo régimen estaba decidido a dar «rumbo propio» a la política exterior de España. La República era consciente de las limitaciones materiales con las que nacía, pero se proponía recobrar su «fuerza moral» para actuar como un «factor de paz» en las relaciones internacionales. De este modo, se pretendía desarrollar una auténtica política exterior, pero cuidando «aquella continuidad histórica, superior a las transacciones políticas de los pueblos, sin la cual la política exterior, entregada a las mudanzas de los partidos, sería la destrucción de los intereses de un país»⁸⁴⁷. Este planteamiento de la política exterior estaba en armonía perfecta con la opción reformista que se había elegido para acometer la obra de reconstrucción nacional: «ni mera continuidad ni total ruptura, sino reformas, cambios que garantizaran la continuidad del Estado pero concibiendo éste como un instrumento para la democratización del país y la inserción de España en el mundo»⁸⁴⁸.

Durante los seis meses que permaneció al frente del Gobierno Provisional —abril-octubre de 1931— y, posteriormente, como Presidente de la República, Alcalá-Zamora expresó que «creía y practiqué como necesaria incluso en República no presidencialista [y esa era su impotencia], la vigilancia constante con frecuente consejo, para asegurar, en cuanto a mí dependiera, esa continuidad que es indispensable en las relaciones de este orden»⁸⁴⁹. A pesar de esto reconocía que «pocas veces, muy pocas, logré atraer la atención de los gobiernos, aunque la procuré siempre, sobre esos problemas». Es más, según el Presidente de la República «no se preocupaban de ello con la intensidad que merecían los asuntos y las nuevas posibilidades que en 1931 surgieron para durar unos años»⁸⁵⁰. Del Ministro de Estado, Lerroux, reprochaba que prefería pasar sus temporadas en Ginebra para abstraerse de los importantes asuntos internos que se desarrollaban en España, aun en pleno debate constitucional. Del Presidente del

⁸⁴⁴ Al respecto, ARTOLA: *Partidos y programas políticos 1808-1936*, op. cit., vol. I, pp. 628-629.

⁸⁴⁵ El programa de DLR en ibíd., pp. 327-328.

⁸⁴⁶ ALCALÁ-ZAMORA: *Memorias*, op. cit., p. 360.

⁸⁴⁷ DSC de 23 de julio de 1931.

⁸⁴⁸ QUINTANA NAVARRO: *España en Europa, 1931-1936*, op. cit., p. 16.

⁸⁴⁹ Así, ALCALÁ-ZAMORA: *Memorias*, op. cit., p. 361. Aunque se quejaba de que, a pesar de sus esfuerzos por asegurar la continuidad de la política exterior, «a la que lamentablemente solían vivir de espaldas los gobiernos o mirarla con el erróneo y contradictorio criterio de sus conveniencias o apasionamientos en lo interno.» (ibíd., p. 244).

⁸⁵⁰ Ibídem.

Gobierno, Azaña, baste decir que, ganado por la objetividad, lo calificó como su peor enemigo, político suponemos, «recordando los agravios de él recibidos en octubre de 1931 y junio de 1933»⁸⁵¹.

Este enfrentamiento con miembros cualificados del Gobierno no tendría una traslación a la gestión de los asuntos internacionales pues Alcalá-Zamora sabía, y así se lo dejó claro Azaña desde el primer momento, que la dirección de la política exterior del Estado correspondía al Presidente del Gobierno y la gestión diaria al Ministro de Estado, de acuerdo con lo previsto en el art. 87 de la Constitución de 9 de diciembre de 1931⁸⁵².

En todo caso, Alcalá-Zamora tenía su propia concepción de la política exterior que debía articular la República para superar las incapacidades de la Monarquía de la Restauración. Los puntos fundamentales eran los siguientes⁸⁵³.

1) El mantenimiento de una política de neutralidad activa ante el previsible conflicto europeo. «La esencial aspiración española se expresaba en el deseo de neutralidad ante una nueva conflagración europea, más con la comprensión de las graves dificultades al dibujarse la oposición entre Italia y Francia y concentrarse de nuevo el interés en el Mediterráneo»⁸⁵⁴.

2) El Mediterráneo como área estratégica esencial en los planes de defensa nacional y especial preocupación por la seguridad de las islas Baleares⁸⁵⁵.

3) Las relaciones con las potencias europeas, especialmente Francia, Gran Bretaña y Alemania, debían establecerse sobre dos principios: respeto a la voluntad de España de permanecer al margen de todo conflicto europeo y amistad leal y equilibrada en las relaciones bilaterales con todas ellas, aunque reconocía que la mayor hostilidad hacia la República procedía del fascismo italiano⁸⁵⁶.

4) En la SdN se afirmaba el crédito de España por la compenetración de sus intereses mutuos. A España le convenía participar en el sistema de seguridad colectiva por su propia situación de debilidad internacional y a la SdN le convenía la participación activa de un Estado como España que, aun ejerciendo cierto grado de influencia en el sistema internacional, se mantenía al margen de los conflictos europeos y, de acuerdo con las propias previsiones constitucionales, conducía las relaciones internacionales respetando los principios del Pacto⁸⁵⁷.

5) Firme defensor del mantenimiento de las mejores relaciones posibles con Portugal: «la armonía con aquel país es fundamental para España, con respeto absoluto para su independencia, considerándola una garantía de la nuestra, dispuestos a defenderla a su lado y con

⁸⁵¹ *Ibid.*, pp. 198, 226, 361, 585 y 619. En este sentido, MADARIAGA destacaba que «sostuvo siempre que el presidente del Consejo gobernaba con la confianza de las Cortes y la del presidente de la República, doctrina contraria al espíritu de toda Constitución parlamentaria, para la cual el presidente tiene que aceptar, lo quiera o no, a todo gobierno que las Cortes sostengan con sus votos.» (*Españoles de mi tiempo*, op. cit., p. 225). Vid. las opiniones de AZAÑA sobre la República parlamentaria y el presidencialismo bastardo, en *Diarios, 1932-1933. «Los cuadernos robados»*, op. cit., pp. 336-337.

⁸⁵² Así, expresamente, en *ibid.*, pp. 369-370.

⁸⁵³ ALCALÁ-ZAMORA: *Memorias*, op. cit., pp. 362-374.

⁸⁵⁴ *Ibid.*, p. 362.

⁸⁵⁵ *Ibid.*, pp. 362-363.

⁸⁵⁶ ALCALÁ-ZAMORA afirmó que «el apartamiento español de los conflictos de Europa es precisamente la prueba y la base de una buena amistad hispano-francesa no conviniendo de ningún modo al uno ni al otro país que nos apartemos de tan prudente abstención [...] Nuestra política prudente hacía que segura Francia de una amistad leal pudiéramos mantenernos en excelente relación con Alemania, sin que ésta insinuara jamás exigencia ni deseo de compromiso.» (*ibid.*, pp. 368 y 371).

⁸⁵⁷ *Ibid.*, pp. 373-374. ALCALÁ-ZAMORA había publicado en los años veinte *Los intentos del pacifismo contemporáneo* (Imprenta de Ratés. Madrid, 1926), donde había analizado los esfuerzos y posibilidades de la SdN para asegurar la paz mundial. Aunque reconocía sus debilidades proclamaba, no obstante, la existencia de «una unidad espiritual superior y común» entre las Naciones que debía de servir de motor para el éxito de la organización.

abandono de todo propósito para Portugal inquietante, así fuese la Confederación más holgada»⁸⁵⁸.

6) El estrechamiento de las relaciones con los Estados de la América española, desde una sólida posición moral pues, desde abril de 1931, «España se presentó como una República entre tantas, la más joven como Estado [sic], y la más antigua como nación, en pie de igualdad para los derechos, con la conciencia de los mayores deberes».

7) El contencioso de Gibraltar debía pasar por la búsqueda de vías de solución pacífica para su reintegración a España.

8) Respecto a Marruecos sostenía que la pacificación definitiva del Protectorado justificaba, más que nunca, el rechazo a las tesis abandonistas, sostenidas por alguno de los partidos del Gobierno Provisional y del Gobierno republicano-socialista, en particular el PSOE.

Por otra parte, a pesar de las reiteradas declaraciones de «izquierdismo republicano» de sus dirigentes, por sus tesis doctrinales y por su programa, el Partido Republicano Radical, fundado en 1907, se encontró situado a la proclamación de la República en la derecha de las fuerzas republicanas, posición que según fue pasando el tiempo respondió a la realidad de sus planteamientos políticos e ideológicos⁸⁵⁹.

La participación del líder tradicional del radicalismo español, Lerroux, como Ministro de Estado, y de Martínez Barrio en el Gobierno Provisional, otorgó al Partido radical una buena base de partida para maniobrar en la vida política del nuevo régimen. Así, los resultados de las elecciones de 28 de junio de 1931 hicieron del Partido la segunda minoría parlamentaria de las Cortes Constituyentes y, aunque continuaron en el Gobierno tras la crisis de octubre, el creciente enfrentamiento con los socialistas, y la interesada abstención en determinadas fases del debate constitucional, determinaron que los radicales quedaran excluidos del primer Gobierno constitucional presidido por Azaña el 16 de diciembre de 1931⁸⁶⁰.

En cuanto a la organización interna, el grupo parlamentario radical, integrado por algo más de ochenta diputados tras las elecciones de junio de 1931, se constituyó en Junta nacional interina del Partido, procediendo a nombrar una nueva ejecutiva cuya presidencia correspondió, como no podía ser de otra manera, a Lerroux, y la vicepresidencia a Martínez Barrio. La Junta redactó, en agosto de 1931, unas Bases de Organización con la finalidad de consolidar el radicalismo en la nueva situación política española; «la desconfianza sistemática y el recelo contumaz debe ceder al deseo prudente de acrecentar los censos del partido», prescribían dichas bases.

En octubre de 1932 se celebró una Asamblea nacional extraordinaria del Partido Radical, que reunió a los delegados de 3.800 comités locales, repartidos, de forma más o menos homogénea, a lo largo de todo el país —con excepción del País Vasco y Navarra—. Esta asamblea debía preparar las bases para la celebración de un Congreso extraordinario que nunca llegó a

⁸⁵⁸ Este planteamiento de las relaciones hispano-portuguesas chocaba de lleno con las ideas y acciones de destacados miembros del Gobierno, singularmente Azaña y Prieto, interesados, como veremos, en provocar la desestabilización y caída del régimen salazarista, enfrentamiento puesto de manifiesto por el mismo Alcalá-Zamora con ocasión del atentado a la Embajada portuguesa en Madrid el 28 de agosto de 1932 (ALCALÁ-ZAMORA: *Memorias*, op. cit., pp. 365).

⁸⁵⁹ ARTOLA: *Partidos y programas políticos, 1808-1936*, op. cit., vol. I, p. 629. Sobre la influencia del «lerrouxismo» y del Partido radical en la política española en el primer tercio del siglo XX, vid. RUIZ MANJÓN-CABEZA: *El Partido republicano radical, 1890-1936*. Tebas. Madrid, 1976; TOWNSON: «Algunas consideraciones sobre el proyecto republicano del Partido Radical», *La II República española. El bienio rectificador y el Frente Popular, 1934-1936*. Siglo XXI. Madrid, 1986, pp. 53-69.

⁸⁶⁰ Para la participación en el proceso constituyente, RUIZ MANJÓN-CABEZA: «Las Cortes Constituyentes de la Segunda República. Un escenario de las tensiones en el radicalismo español», *HC* núm. 6, 1991, pp. 105-117. La salida del gobierno, en diciembre de 1931, en AZAÑA: *Memorias políticas y de guerra*, op. cit., vol. 1, pp. 322-346; LERROUX: *La pequeña historia de España, 1930-1936*, op. cit., pp. 94-96.

convocarse. El liderazgo de Lerroux estaba tan poco fuera de cualquier especulación que, al iniciarse los trabajos, dimitió de la presidencia para demostrar la soberanía de la asamblea, afirmando: «ya sé que me proclamaréis de nuevo el jefe»⁸⁶¹. Por otra parte, al concluir la Asamblea, aquella ruptura del mes de diciembre con la coalición republicano-socialista, en particular con el PSOE, adquirió confirmación oficial, constituyéndose el Partido radical desde ese momento en una alternativa de gobierno.

En efecto, los postulados surgidos de la Asamblea de octubre de 1932 no dejaban lugar a dudas acerca de esta pretensión de convertirse en alternativa de gobierno. En primer lugar, insistió en la idea de organización política de izquierdas, el Partido radical «ocupa el lugar de siempre dentro del izquierdismo que caracteriza a la República». En segundo lugar, tras proclamar que «las relaciones del partido radical con los demás partidos republicanos y con el partido socialista, han de acomodarse a los términos de respeto, comprensión y acercamiento necesario a quienes tienen por misión afirmar, consolidar y defender la República», se aprobó una ponencia contraria a la continuación de los socialistas en el poder, «estimamos contrario al interés actual del país la colaboración del socialismo en el Gobierno». Finalmente, el Comité Ejecutivo aprobó un Programa de concentración republicana, en el que se pedía la derogación inmediata de la Ley de Defensa de la República, la revisión de la Ley de Reforma Agraria y la no intervención del Gobierno en el marco de las relaciones laborales⁸⁶².

Precisamente el posicionamiento a la derecha de las fuerzas republicanas, cuyo término habría de ser la colaboración con la CEDA a partir de noviembre de 1933, motivó que ciertos sectores descontentos se agruparan en torno a la figura de Martínez Barrio que, en mayo de 1934, había constituido una agrupación política denominada Partido Radical Demócrata⁸⁶³.

Como tendremos ocasión de tratar más adelante, el líder del Partido Radical, Lerroux, obtuvo la cartera de Estado por la oposición de los miembros del Comité Revolucionario a que le fuese asignado cualquier otro Departamento ministerial de responsabilidad interna. Especialmente duro en sus ataques se mostró Maura. «Cuando alguien sugiere hacerle titular de Justicia, Maura se opone diciendo que si Lerroux ocupa esa cartera sus amigos “subastarían las sentencias de los tribunales en la Puerta del Sol”, argumento que convence a todos». Al final, Largo Caballero encontró la solución: asignarle la cartera de Estado, «se considera que ahí es donde menos daño puede hacer»⁸⁶⁴. De este modo, el 14 de abril de 1931, Lerroux se convirtió en el primer Ministro de Estado de la República. Ahora bien, como MADARIAGA comentaría más tarde, el ME estaba en manos de «uno de los españoles menos competentes para ejercerlo»⁸⁶⁵. Aún así, Lerroux se mantuvo al frente del Ministerio durante ocho meses,

⁸⁶¹ Cit. en ARTOLA: *Partidos y programas políticos, 1808-1936*, op. cit., vol. I, p. 630.

⁸⁶² PARTIDO REPUBLICANO RADICAL: *Asamblea nacional extraordinaria*. Madrid, 1932.

⁸⁶³ ARTOLA: *Partidos y programas políticos, 1808-1936*, op. cit., vol. I, p. 631.

⁸⁶⁴ Cit. en CARRILLO: *La Segunda República. Recuerdos y reflexiones*, op. cit., p. 96. AZAÑA anotó en su *Diario* dicho incidente: «Maura fue quien excluyó a Lerroux del Comité revolucionario, porque no se fiaba de su fidelidad [sic], quien se empeñó en recluirlo en el Ministerio de Estado cuando se formó el Gobierno provisional con tanta anticipación, porque no se fiaba de la honorabilidad de Lerroux.» (*Memorias políticas y de guerra*, op. cit., vol. I, p. 488). El propio interesado se ha referido al asunto: «ni en sueños se me había ocurrido que pudiera ser llamado a dirigir la política exterior de España. No estaba en mis condiciones ni en mis aficiones, ni disponía de la preparación profesional que el cargo requiere»; aunque eso era lo de menos, «era preciso que yo no tuviera influencia y mucho menos preponderancia en el gobierno.» (Lerroux: *La pequeña historia de España, 1930-1936*, op. cit., pp. 49-54, cita en p. 50).

⁸⁶⁵ Y en otro lugar, afirmaría jocosamente que Lerroux «no sabía ni entendía ni jota de nada que estuviera al norte de la Concha y el Paralelo, y apenas si hablaba o entendía francés.» (*Memorias (1921-1936). Amanecer sin mediodía*, op. cit., pp. 261 y 273 respectivamente). Alcalá-Zamora y Azaña se mostraron igual de explícitos acerca de la competencia de Lerroux para la cartera de Estado (ALCALÁ-ZAMORA: *Memorias*, op. cit., pp. 170-172 y 282; AZAÑA: *Memorias políticas y de guerra*, op. cit., vol. I, en especial p. 390).

hasta la formación del primer Gobierno constitucional en diciembre de 1931.

El Partido radical carecía, característica compartida con casi todos de los partidos políticos republicanos, de un programa sobre la política exterior de España y, más en general, de una visión determinada de las relaciones internacionales de la época que orientase dicho programa. De todos modos, el planteamiento internacional de LERROUX descansaba en seis puntos fundamentales⁸⁶⁶.

1) Con el inicio del siglo, España había dejado de ser «factor presente en la vida internacional», adoptando una posición respecto de los asuntos internacionales de «espléndido aislamiento ... A la inglesa». Para el líder radical «de no haberlo sido geográfico por nuestra ventajosa posición en el mapa, que hace de España “pieza esencial de la maquinaria europea”, en lo sucesivo no hubiera vuelto a contarse con nosotros para nada».

2) Este desplazamiento en la jerarquía internacional era producto, en buena medida, de la ausencia de un ideal nacional, «de esos que unifican el espíritu y la acción de los pueblos en momentos supremos y no los teníamos tampoco para inspirar una política internacional». Así, España se encontraba al margen de las grandes decisiones de poder del sistema internacional, en razón de una serie de factores de orden interno que habían quebrantado el sentimiento de colectividad de la Nación, destacando, de este modo, el elemento espiritual como factor esencial en la configuración del Estado como potencia internacional —«La Patria vale más que la vida individual. Y la justicia. Y la verdad. Y la libertad»—.

3) La presencia del factor geográfico, en especial con respecto al Estrecho de Gibraltar, constituía el elemento para la revalorización de España en el sistema europeo de Estados. Ahora bien, esta presencia natural requería un esfuerzo conjunto de los poderes del Estado y de la Nación; «esperar de la política internacional la generosidad y la justicia es desconocer la ética de las colectividades nacionales y extender las leyes de la moral individual a límites no alcanzados todavía».

4) La presencia en el norte de África constituía un «derecho natural» de España, que había sido recortado por la pugna de intereses de las grandes potencias coloniales, Francia y Gran Bretaña. En este sentido, Lerroux afirmó que «toda mi vida fui partidario de la política de intervención de España en África», pues la seguridad del Estado y su puesto en la jerarquía internacional se garantizaban, en forma más perfecta, «teniendo en nuestro poder el norte africano, limítrofe del Estrecho de Gibraltar, que ocupándolo una potencia extranjera que no fuese la de su propia soberanía en condiciones de defenderla». Las primeras declaraciones de abandono de Marruecos de destacados dirigentes republicanos al proclamarse la República, encontraron, por tanto, la firme oposición del Ministro de Estado del Gobierno Provisional: «aquella política, que prevaleció en el Gobierno, estableció, manteniéndonos en el norte de Marruecos, lo que bien pudiera llamarse, usando un tecnicismo de estrategia militar, una “cabeza de puente” de España en África». El objetivo explícito de esa política era obtener el control de la entrada occidental del Mediterráneo, en condición de «centinela despierto de la paz y leal guardador de los intereses de todos».

5) La neutralidad, especialmente con referencia a 1914, la consideraba como un mal para España. En una contienda entre dos grupos de Estados europeos, «cualquiera de ambas posiciones hubiera sido preferible a la de una neutralidad», que siempre termina pagándose. El interés de España, Nación mediterránea, con intereses en África, debía estar «al lado de Francia y al lado de Italia, países mediterráneos también, con intereses en África».

6) Respecto a la organización internacional y el avance del Derecho internacional, el dirigente radical tenía claro que los Estados «lo respetan mientras no les estorba». El proceso de organización internacional era «un medio más para aspirar a limitar los excesos de la fuerza,

⁸⁶⁶ *La pequeña historia de España, 1930-1936*, op. cit., pp. 21-28.

pero cuando una conveniencia nacional cualquiera se lo exige, no hay Estado que prescinda, más o menos disimuladamente, de los preceptos del Derecho internacional con una sola limitación: que el perjudicado tenga fuerza inferior». Se trataba, por tanto, de un planteamiento «realista» de las relaciones internacionales y, en particular, de la sociedad internacional, en las que se continua operando en términos de poder, pese a los avances producidos desde 1920 con el establecimiento de la SdN.

Por otro lado, a las dos semanas de la proclamación de la República se constituyó el partido Acción Nacional, posteriormente denominado Acción Popular, que en las elecciones de junio de 1931 quedó fuera de las Cortes Constituyentes⁸⁶⁷. El político derechista Gil Robles ocupó la presidencia de la formación en octubre de 1931 y Acción Nacional inició una campaña para captar el voto católico y conservador en torno a un proyecto común en el marco de la aceptación del régimen republicano, tal como expresaba el programa del Partido de diciembre de 1931: «Acción Nacional reitera su acatamiento a la legalidad vigente y su propósito de obediencia al Poder constituido».

En el programa de 3 de diciembre de 1931, aprobado por los órganos de gobierno, Acción Nacional sostenía en política exterior posiciones bastante afines a las de los partidos de la coalición republicano-socialista e, incluso, con una formulación más desarrollada y rotunda⁸⁶⁸. El programa hacía referencia al papel de España en las relaciones internacionales de los años treinta, un papel renovado e influyente, que «no podrá lograrse sin actos que demuestren, a la vez que nuestra carencia de ansias imperialistas, nuestra fidelidad a los compromisos contraídos, cualquiera que ellos sean y el régimen que los concertara»⁸⁶⁹.

Los principios básicos en la concepción de la política exterior de Acción Nacional eran los siguientes: 1) el robustecimiento de la personalidad internacional de España; 2) la declaración expresa de ausencia de ansias imperialistas que, de cualquier modo, estaban al margen de las posibilidades de España en el sistema internacional de los años treinta; 3) el respeto a los tratados y convenios internacionales suscritos por España; 4) la resolución de permanecer en Marruecos en el ejercicio de un Protectorado «que es la garantía de nuestra independencia»; 5) la reforma y reorganización de las Fuerzas Armadas, programa que debía tener «su natural compensación en un aumento de la capacidad combativa».

Se trataba, en fin, de un programa que no aspiraba a alterar las relaciones internacionales y, por tanto, aceptaba el *statu quo* vigente, especialmente en Europa y en el Mediterráneo. En todo caso, los objetivos del proyecto político de Acción Nacional se centraban casi exclusivamente en la política interna.

En octubre de 1932, y a la sombra del conflicto de Manchuria, se aclaró un poco más la posición internacional del Partido: «Acción Popular declara firmemente que España rechaza una política exterior que sacrifique nuestra neutralidad. Defensores ardientes de la paz, no toleraremos que se nos complique en pleitos extranjeros que no nos incumben». De esta manera, la opción por la neutralidad absoluta en caso de conflicto se convertiría en uno de los ejes centrales del programa en política exterior⁸⁷⁰.

Acción Popular ejercería, a principios de 1933, de elemento aglutinador en la constitución

⁸⁶⁷ El Decreto de 21 de abril de 1932 (*GdM* de 22 de abril de 1932) prohibió la utilización del término «nacional» en las «Sociedades, Asociaciones y entidades de todo género»; así, el Partido pasó a denominarse Acción Popular. La primera asamblea se celebró en octubre de 1932.

⁸⁶⁸ En este sentido, EGIDO LEÓN: *La concepción de la política exterior española durante la II República (1931-1936)*, op. cit., pp. 218-219.

⁸⁶⁹ El programa de Acción Nacional en ARTOLA: *Partidos y programas políticos 1808-1936*, op. cit., vol. II, pp. 380-387.

⁸⁷⁰ *El Debate*, 23 de octubre de 1932. Este punto es destacado sobre todo por EGIDO LEÓN: *La concepción de la política exterior española durante la II República (1931-1936)*, op. cit., p. 221.

de la Confederación Española de Derechas Autónomas —en adelante CEDA—, cuyos Estatutos fueron aprobados en el Congreso de Acción Popular en Madrid del 27 de febrero al 3 de marzo de 1933. La CEDA vino a representar, en gran medida, la agrupación de intereses conservadores e incluso reaccionarios, pero dentro del denominado posibilismo republicano, es decir, la participación en el régimen y la conquista de las instituciones del Estado por medios democráticos. El programa político, elaborado en el Congreso de febrero-marzo de 1933, trataba de conciliar las diferentes corrientes de la derecha posibilista que había apostado por el acatamiento de la legalidad vigente y la obediencia al poder establecido.

De una notable extensión, el Programa de la CEDA dedicaba varios capítulos a los asuntos internacionales, así el Capítulo X a «Política económica y financiera», el Capítulo XII a «Política exterior» y el Capítulo XIII a «Política militar». Así pues, la política exterior cedista descansaría sobre los siguientes principios⁸⁷¹.

1) El mantenimiento de la neutralidad ante un conflicto bélico. Esta voluntad se manifestaría intensamente con ocasión de la visita de Herriot a España en noviembre de 1932. Para la CEDA era preciso evitar un acercamiento hispano-francés que se tradujera en una alianza militar en toda regla. A este objetivo se orientó la campaña de propaganda de *El Debate*, órgano de prensa de la Confederación, desde el verano de 1932, que alentando todo tipo de rumores aparecidos en los medios de comunicación extranjeros, destacaba las peligrosas consecuencias, tanto coloniales como continentales —sobre todo en relación con Alemania—, que tendría la visita del Presidente del Consejo de Ministros francés⁸⁷². De cualquier forma, la defensa de la neutralidad más absoluta en caso de conflicto en Europa, y su supuesta vulneración por el Gobierno de coalición republicano-socialista a lo largo del bienio 1931-1933, se convertirían en los principales argumentos de política exterior empleados por la CEDA en las elecciones de noviembre de 1933⁸⁷³.

2) El desarrollo de una política exterior profundamente pacífica y de cooperación activa en el seno de la SdN, «para el triunfo jurídico del orden [sic] y de la justicia en las relaciones internacionales». Este punto vino a compensar la ausencia de mención expresa a la participación en la SdN en el Programa de Acción Nacional de diciembre de 1931. Sin embargo, *El Debate* había advertido sobre la inconveniencia de que España comprometiera sus intereses nacionales haciendo una política excesivamente societaria, o demasiado confiada en las posi-

⁸⁷¹ El programa de la CEDA, en ARTOLA: *Partidos y programas políticos 1808-1936*, op. cit., vol. II, pp. 388-400.

⁸⁷² En este sentido, EGIDO LEÓN: *La concepción de la política exterior española durante la II República (1931-1936)*, op. cit., pp. 233-237. Especialmente, *Le Temps* —medio oficioso del MAE—, aún desmintiendo la existencia de una alianza secreta apuntaba a la profundización de las relaciones bilaterales «como factor precioso de una profunda cooperación europea» (cit. en *El Debate* de 5 de noviembre de 1932). En cualquier caso, esta campaña fue contestada por la prensa republicana de izquierdas y por la socialista que la acusó de tendenciosa y de pretender vincular la política exterior española a Italia y Alemania, que ya daban muestras crecientes de su espíritu beligerante (*Luz* de 31 de octubre de 1932, *El Liberal* de 2 de noviembre de 1932, *El Herald* de 25 de noviembre de 1932). Y, como tendremos ocasión de ver más adelante, tanto Azaña como Zulueta dejaron claro en las Cortes —sobre todo con ocasión de los debates sobre los Presupuestos del Estado para 1933— que «los sustos y todas las alarmas que han circulado [...] son absolutamente infundadas. [...] no ha tenido que fracasar nada, porque nada había entablado que pudiera conducir al éxito o al fracaso [...] No hay nada, absolutamente nada que pueda preocupar al pueblo español en este particular. No encuentro palabras para decirlo con más claridad ni con más firmeza, y creo que habiéndolo dicho una vez, basta.» (*DSC* de 18 de diciembre de 1932). Sin embargo, a juzgar por las afirmaciones de MADARIAGA, las especulaciones estaban más que justificadas (*Memorias (1921-1936). Amanecer sin mediodía*, op. cit., pp. 395-396).

⁸⁷³ Como dice EGIDO LEÓN, la visión de la CEDA era que «Azaña y los socialistas habían comprometido la neutralidad española, llevando a la política internacional el mismo tono sectario que a la interior y perdiendo el prestigio, al decantarse hacia un bloque de naciones, que como tal país neutral podía haber tenido España» (*La concepción de la política exterior española durante la II República (1931-1936)*, op. cit., p. 237).

bilidades del sistema de seguridad colectiva del Pacto. El órgano derechista no consideraba que el Pacto fuese garantía suficiente para mantener la paz⁸⁷⁴.

3) El desarrollo de estrechas relaciones con la América española, «sin miras de preferencia política y sobre un pie de perfecta igualdad para todas estas naciones hermanas». En efecto, la CEDA criticaba las preferencias por razones ideológicas de la política azañista para con algunos Estados, en especial México, «único gobierno de América cuya política y cuya conducta puede enojar, entristecer y hasta herir a millones de españoles», por la política expropiatoria de ese Estado⁸⁷⁵. La concepción hispanoamericana de la CEDA estaba mucho más próxima al ideal mesiánico de las concepciones tradicionalistas que veremos a continuación. Así, como afirma EGIDO LEÓN, éste constituyó uno de los puntos «de mayor distanciamiento entre las concepciones del republicanismo liberal» y las del republicanismo conservador representado por la CEDA⁸⁷⁶.

4) Frente al ideal republicano y de izquierdas, se esgrimiría el objetivo de una estrecha amistad peninsular, desde el más absoluto respeto a la nacionalidad portuguesa⁸⁷⁷.

5) El estrechamiento de las relaciones con la Santa Sede, «manteniendo, firme, en primer término, la representación diplomática entre ellas».

6) La continuación de la presencia en Marruecos con una colaboración leal con Francia. Esta presencia debía sostenerse en los siguientes principios: a) la prioridad de lo español, del elemento español frente al indígena, siguiendo el modelo francés e italiano de explotación de sus colonias norteafricanas; esta política se calificaba de más realista y menos altruista que la de Azaña y dejaba patente el tipo de intereses a los que servía⁸⁷⁸; b) la potenciación de las plazas de soberanía, Ceuta y Melilla, frente al territorio del Protectorado o posesiones coloniales; con esto se criticaban determinadas iniciativas llevadas a cabo por el Gobierno republicano-socialista en Marruecos; c) la unidad de gestión de los territorios y posesiones españolas en el norte de África, para evitar la dualidad administrativa entre la Alta Comisaría y la Dirección General de Marruecos.

Como vemos, estos principios programáticos no diferían substancialmente del programa inicial de Acción Nacional de diciembre de 1931 y, si se los compara con el programa de política exterior del Gobierno republicano-socialista, las variaciones, en el caso de que existan, son mínimas y se centran en la relevancia de las relaciones con la Santa Sede, lógicas en una formación política de inspiración católica, y en un mayor acercamiento a Italia y al fascismo⁸⁷⁹. En idéntico sentido, las referencias a la política militar y a la defensa nacional coin-

⁸⁷⁴ «Necesitamos mantener nuestra libertad de decisión y para ello no es garantía suficiente la no existencia de tratados escritos o de compromisos secretos. No basta decir que se trata de colaborar sólo para fines pacíficos y dentro de la Sociedad de Naciones. Porque hay diversas escuelas, pensamientos, sistemas de organizar las relaciones internacionales. Y ninguno de ellos es tan desinteresado, está concebido con tan desinteresadas miras, que sea beneficioso para todos los países del orbe. Ni tan eficaz que garantice contra todo riesgo de guerra.» (*El Debate*, 12 de noviembre de 1932, «Neutrales desde ahora»).

⁸⁷⁵ *El Debate*, 28 de diciembre de 1932. Esta situación es destacada por MADARIAGA en *España. Ensayo de historia contemporánea*, op. cit., pp. 389-390.

⁸⁷⁶ *La concepción de la política exterior española durante la II República (1931-1936)*, op. cit., p. 299.

⁸⁷⁷ TORRE GÓMEZ: *La relación peninsular en la antecámara de la guerra civil de España (1931-1936)*, op. cit., p. 71

⁸⁷⁸ Así, EGIDO LEÓN: *La concepción de la política exterior española durante la II República (1931-1936)*, op. cit., p. 280; también «Las reivindicaciones españolas sobre Tánger durante la II República: cuestiones políticas y debate ideológico», op. cit., p. 485.

⁸⁷⁹ La CEDA nunca ocultó sus simpatías por el fascismo y *El Debate* expresó, ampliamente, su admiración por el régimen fascista que había actuado en Europa como vanguardia contrarrevolucionaria (28 de octubre de 1932, «Diez años de fascismo»). Sobre el triunfo del nacionalsocialismo en Alemania, *El Debate* llegaría a decir, el 1 de marzo de 1933, que «la reacción anticomunista, tal como se manifiesta en Alemania parece llena de amenazas para el futuro del país». No obstante, a finales de 1933, *El Debate* se muestra comprensivo ante el abandono de

cidían con los propósitos y la obra de la izquierda republicana. Para la CEDA España debía desarrollar una política militar «orientada a dotar al país de los medios de defensa activa en armonía con sus posibilidades económicas y su posición geográfica». Para alcanzar estos objetivos se dedicaría la debida atención a la reorganización y modernización de las Fuerzas Armadas —con mención expresa a los tres Ejércitos—, coordinando su esfuerzo para una mejor defensa nacional.

Finalmente, en lo que a las relaciones comerciales se refiere, el programa de la CEDA planteaba la urgente «revisión de los tratados comerciales concertados con el extranjero y de los métodos puestos hasta ahora en juego en este terreno, para pactarlos con otras naciones»⁸⁸⁰.

2.2. Los partidos de extrema derecha: los partidos monárquicos y las organizaciones parafascistas

Tras la proclamación de la República en abril de 1931, el único grupo de extrema derecha que no fue barrido del panorama político nacional fue la Comunión Tradicionalista de inspiración carlista, católica y conservadora: «Dios, Patria y Rey, así expresados y por ese orden, son los puntos sintéticos del programa»⁸⁸¹. Por tanto, la República representaba una negación de la tradición y era extraña a las esencias nacionales. Consecuentemente, los tradicionalistas decidieron reorganizar las milicias carlistas con la finalidad de proteger sus intereses frente al nuevo régimen republicano.

Por su parte, los monárquicos alfonsinos, aunque fuera de la escena política nacional, no tardaron en reaccionar. Después de unas reuniones con Alfonso XIII en París acordaron constituir un partido monárquico, Renovación Española, que debía actuar en el marco del nuevo régimen y de la Constitución de diciembre de 1931, pero con el objetivo final de la restauración de la Monarquía. *Sensu contrario*, su única meta consistía en el derribo de la República. Los contactos entre ambos grupos monárquicos se produjeron a escala local con la celebración de asambleas conjuntas, si bien ambas fuerzas carecieron de peso político relevante durante el bienio republicano-socialista. Es más, su participación, aun fuera parcial, en el golpe militar del general Sanjurjo de agosto de 1932 demostró, a las claras, el escaso apoyo que la Monarquía o los partidos monárquicos podían encontrar en la Nación, especialmente entre las clases medias.

Aunque las reivindicaciones de los grupos monárquicos se centraban casi exclusivamente en la política interna, el tradicionalismo sostenía una posición clara respecto a la política exterior, cuyo objetivo esencial debía ser la recuperación de los objetivos tradicionales de España⁸⁸².

1) Recuperar el ideal de la hispanidad, reto que recogió Maeztu en su *Defensa de la hispanidad*. En esta obra, el autor definía el concepto de hispanidad partiendo de la idea de comunidad espiritual que englobase a todos los pueblos hispánicos: «Desunidos, dispersos, nos damos cuenta de que la libertad no ha sido, ni puede ser, lazo de unión. Los pueblos no se unen en la libertad, sino en la comunidad. Nuestra comunidad no es racial, ni geográfica sino

Alemania de la SdN que justifica, veladamente, por la intransigencia francesa en materia de desarme (15 de octubre de 1933).

⁸⁸⁰ El trasfondo de las difíciles negociaciones comerciales con Francia aparece, sin duda, en el origen de este punto del programa de la CEDA. Esta cuestión será tratada con detenimiento en el Capítulo VI.

⁸⁸¹ PAYNE: *Falange. Historia del fascismo español*. SARPE. Madrid, 1985 (trad. de *Falange. A History of Spanish Fascism*. Stanford University Press. Stanford, 1962), p. 45.

⁸⁸² El programa de la Comunión Tradicionalista de abril de 1932, en ARTOLA: *Partidos y programas políticos 1808-1936*, op. cit., vol. II, pp. 369-373.

espiritual»⁸⁸³. Este concepto no llevaba implícito ningún interés, ninguna pretensión de política exterior agresiva, que de todas formas España no podría afrontar⁸⁸⁴.

2) Desde el tradicionalismo se planteó la idea de una alianza peninsular como alternativa al federalismo republicano y de izquierdas. La idea partía de la obra del portugués SARDINHA *La alianza peninsular*⁸⁸⁵. Esta noción se oponía al iberismo: «nada de iberismo [...] en vez de iberismo alianza peninsular. Unión de pensamiento y acción e independencia de gobierno»⁸⁸⁶. La unión con Portugal se consideraba desde una perspectiva espiritual y cultural, no política, por lo que se afirmaba el mayor respeto a la independencia nacional de España y de Portugal⁸⁸⁷. Uno de los objetivos fundamentales de la alianza sería el mantenimiento de la neutralidad peninsular en caso de conflicto europeo. De este modo, la diferencia del tradicionalismo con las organizaciones fascistas radicaba en la exclusión de políticas exteriores agresivas, imperialistas o revisionistas.

3) Respecto a la política europea, como no podía ser de otra manera, el postulado básico era el acercamiento a Italia y al fascismo, que se convirtió en la gran aliada de España en el Mediterráneo⁸⁸⁸. De forma lógica, Francia y Gran Bretaña se percibían como los enemigos seculares, en este período especialmente en el ámbito económico⁸⁸⁹.

4) La lucha contra el bolchevismo se concibió, desde el primer momento, como una «cruzada». La Unión Soviética se contemplaba como una amenaza para Occidente y para España en particular. De esta manera, se atacarían duramente las negociaciones para el reconocimiento del gobierno soviético, así como el establecimiento de relaciones diplomáticas y comerciales que, según los tradicionalistas, sólo servían para consolidar el régimen soviético y la expansión del comunismo internacional.

5) La política colonial debía estar guiada por dos principios: el mantenimiento de las posiciones en el norte de África, continuando con el legado de la Monarquía⁸⁹⁰, y la culminación de la obra de la colonización, objetivo común del programa del gobierno republicano-socialista. Los tradicionalistas proponían como soluciones para recuperar la grandeza exterior la autoridad, el ejemplo moral de la España peninsular y un programa mínimo de desarrollo del Protectorado de Marruecos⁸⁹¹.

⁸⁸³ Fax. Madrid, 1934, p. 43.

⁸⁸⁴ GARAY: *El tradicionalismo y los orígenes de la Guerra Civil española, 1927-1937*. Ed. Hernández Blanco. Santiago de Chile, 1987, pp. 177-207.

⁸⁸⁵ Universidad Popular Segoviana (2 vols.). Segovia, 1939 (1ª ed., Madrid, 1930).

⁸⁸⁶ Así se expresaba MAEZTU en el «Prólogo» a la obra de SARDINHA: *La alianza peninsular*, op. cit., p. 7.

⁸⁸⁷ Un manifiesto de estudiantes integralistas portugueses, de 1932, afirmaba esta concepción: «la sagrada frontera que políticamente nos separa y espiritualmente nos une nos prohíbe una organización política común; pero nos impone una estrecha solidaridad espiritual». (cit. en EGIDO LEÓN: *La concepción de la política exterior española durante la II República (1931-1936)*, op. cit., p. 419). El movimiento integralista portugués se había formado como reacción a la República portuguesa de 1910, y esa era la situación de los tradicionalistas españoles en abril de 1931.

⁸⁸⁸ Ya, en abril de 1932, tuvo lugar una entrevista del aviador monárquico Ansaldo con Balbo, en la que se plantearon algunas concesiones a Italia en el Norte de África —por ejemplo, en Melilla— a cambio de municiones y armas para el golpe del general Sanjurjo. Posición apreciada por la diplomacia italiana que aspiraba a reforzar su presencia en el Estrecho de Gibraltar ante la eventualidad de un conflicto en el Mediterráneo. Aunque de esta cuestión nos ocuparemos en el Capítulo VI, baste decir ahora que, en marzo de 1933, los monárquicos obtuvieron la promesa de ayuda de Mussolini a cambio de un tratado comercial, un tratado de amistad y neutralidad y la garantía de la inexistencia de cualquier acuerdo con Francia que alterase el *statu quo* en el Mediterráneo. (al respecto COVERDALE: *La intervención fascista en la guerra civil española*, op. cit., pp. 54 y ss.).

⁸⁸⁹ EGIDO LEÓN: «La imagen de Francia en la España republicana», *CR* núm. 19, 1994, pp. 19-44, en concreto pp. 23-25 y 30-38.

⁸⁹⁰ En este sentido, *ABC*, 24 de abril de 1931.

⁸⁹¹ GARAY: *El tradicionalismo y los orígenes de la Guerra Civil española, 1927-1937*, op. cit., pp. 196-197.

6) Tánger y Gibraltar eran las dos únicas reivindicaciones territoriales de un ideario político que, en lo internacional, reclamaba la recuperación del destino histórico de España.

En todo caso, tradicionalistas y alfonsinos, marginados de la política efectiva, no tenían posibilidad de que sus propuestas superaran el campo de la teoría al menos hasta 1936⁸⁹².

Por otro lado, España fue el último de los países de la Europa occidental en el que se desarrolló un movimiento fascista nacional. Esto se debió, principalmente, a que desde 1898 no existía amenaza exterior alguna contra España, ni tampoco la posibilidad de que se viese envuelta en ningún conflicto internacional capaz de suscitar un movimiento de exaltación colectiva, esencialmente, como ya expresamos en el Capítulo anterior, por motivos de debilidad interna e internacional⁸⁹³. Así pues, el fascismo español no pudo prosperar hasta los años treinta, aún contando con la existencia de un régimen autoritario desde 1923, sostenido exclusivamente por elementos conservadores y de la burguesía, pero sin ningún fundamento ideológico.

La primera organización fascista en España se constituyó en torno al Partido Nacionalista Español de Albiñana que, en abril de 1930, hizo público su manifiesto político: rechazo de la democracia y del marxismo, afirmación nacional, unidad territorial y política exterior de prestigio, en última instancia imperialista. En todo caso, el Partido Nacionalista afirmaba que no tenía otra base que la muy amplia de la Tradición⁸⁹⁴.

Al año siguiente, en febrero de 1931, se constituyó un grupo totalitario encabezado por Ledesma en torno a *La conquista del Estado*, que hizo público un manifiesto en el que se recogían los mismos principios básicos del PNE⁸⁹⁵. El grupo de Ledesma reconocía que el Estado y el pueblo español vivían desde hacía casi tres siglos en perpetua fuga de sí mismos, situación que rayaba «en las lindes de la descomposición histórica», desconexionados de los destinos universales de España. Sin embargo, también declaraba que «hoy estamos en la más propicia coyuntura con que puede soñar pueblo alguno», es decir, había llegado el momento de iniciar una «acción revolucionaria en pro de un Estado de novedad radical»⁸⁹⁶.

En política exterior presentaba los siguientes postulados: la afirmación nacional en el sentido de «afirmación de los valores hispánicos» (punto 6º) y «difusión imperial de nuestra cultura» (punto 7º); el anticomunismo: «es un imperativo de nuestra época la supresión radical, teórica y práctica, del marxismo» (punto 4º); de esta manera, «frente a la sociedad y el Estado comunista oponemos los valores jerárquicos, la idea nacional y la eficacia económica» (punto 5º); una política exterior independiente, «hecha contra el farisaico pacifismo de Ginebra. Afirmación de España como potencia internacional» (punto 16º); una política exterior agresiva.

Estos postulados no impedían, sin embargo, la contradicción de reclamar el inmediato reconocimiento de la Unión Soviética y el establecimiento de relaciones económicas mutuamente beneficiosas. Al fin y al cabo, fascismo y comunismo representaban, ambos, una reacción frente a las viejas estructuras políticas de poder⁸⁹⁷.

Un elemento a destacar es la exaltación de la violencia y de la guerra como instrumento no

⁸⁹² En este sentido, EGIDO LEÓN: *La concepción de la política exterior española durante la II República (1931-1936)*, op. cit., p. 408.

⁸⁹³ Así, PAYNE: *Falange. Historia del fascismo español*, op. cit., pp. 27 y 29.

⁸⁹⁴ EGIDO LEÓN: *La concepción de la política exterior española durante la II República (1931-1936)*, op. cit., pp. 441-442; PASTOR: «Un ensayo de fascismo en España, 1930-1933: José María Albiñana y el Partido Nacionalista Español», *Tiempo de Historia* núm. 8, 1975, pp. 26-39.

⁸⁹⁵ *La conquista del Estado* núm. 1, 14 de marzo de 1931. El texto del manifiesto, en ARTOLA: *Partidos y programas políticos 1808-1936*, op. cit., vol. II, pp. 323-326.

⁸⁹⁶ *Ibid.*, p. 323.

⁸⁹⁷ *La conquista del Estado*, núm. 4, de 4 de abril de 1931 y núm. 13, de 6 de junio de 1931.

sólo válido sino adecuado en las relaciones con los otros Estados; así la guerra se contemplaba como un «elemento revitalizador de los pueblos, un signo de su fuerza y de su juventud»⁸⁹⁸. La consecuencia lógica era un rechazo al pacifismo burgués y a su instrumento internacional por antonomasia, la SdN, situación agravada tras la aprobación de la Constitución de 9 de diciembre de 1931, donde se incluyó una declaración de pacifismo absoluto (art. 6)⁸⁹⁹. El consiguiente rechazo a la política de neutralidad activa emprendida por el gobierno republicano-socialista era más que natural. Pero, como afirma PAYNE, las ideas políticas de Ledesma se basaban en puras especulaciones mentales sin ninguna relación con la realidad y, por eso, su grupo se disolvió a finales de octubre de 1931⁹⁰⁰. En todo caso, este grupo representó el germen del nationalsindicalismo español.

En junio de 1931 vio la luz el periódico *Libertad*, que se convertiría en el órgano de expresión de las Juntas Castellanas de Actuación Hispánica, organizadas por Redondo en Valladolid en el mes de agosto de 1931⁹⁰¹. Su programa se basaba en tres principios fundamentales: Nación, Justicia social y Región. Para las Juntas Castellanas la afirmación de «España como nación una e imperial» servía de punto de partida para hacer un programa de renovación nacional en la corriente de movimientos totalitarios que recorría Europa desde la década anterior. Inmerso en este movimiento, a comienzos de octubre, Ledesma organizó un partido que exhibió, por primera vez, en España el cartel nationalsindicalista: las Juntas de Ofensiva Nacional-Sindicalista —en adelante JONS—⁹⁰². Los objetivos del nuevo partido expresaban: «necesitamos atmósfera revolucionaria para asegurar la unidad nacional, extirpando los localismos perturbadores para realizar el destino imperial y católico de nuestra raza».

En diciembre de 1931 se reunió en Madrid una asamblea que decidió la fusión de ambos movimientos. El Manifiesto político aprobado recogía los siguientes puntos: la defensa de la Patria, «imponer por la violencia la más vigorosa fidelidad al espíritu de la Patria»; anticomunismo, concebido como continuación de «la cruzada española»⁹⁰³; unidad; la violencia como instrumento político; el rechazo absoluto a la democracia parlamentaria⁹⁰⁴.

El ideal «jonsista» de política exterior aparecía enunciado en el punto 4º del Manifiesto: la expansión imperial de España; una política nacional de prestigio en el extranjero; la reivindicación inmediata de Gibraltar; la reclamación de Tánger y renovadas aspiraciones de dominio en todo Marruecos y Argelia⁹⁰⁵.

Otro postulado importante era el mantenimiento de relaciones privilegiadas con Portugal, para que se pudiese llegar a la formación de una Federación de pueblos ibéricos, «libremente,

⁸⁹⁸ «La juventud debe ejercitarse en la lucha política, debe amar por sistema la violencia. La violencia nacional es justa, es necesaria, es conveniente. Es una de nuestras consignas permanentes la de cultivar el espíritu de una moral de violencia, de choque militar» (cit. en PAYNE: *Falange. Historia del fascismo español*, op. cit., p. 41); en este sentido, EGIDO LEÓN: *La concepción de la política exterior española durante la II República (1931-1936)*, op. cit., p. 447.

⁸⁹⁹ Así, *La conquista del Estado*, núm. 21, de 10 de octubre de 1931, que titulaba «la degeneración pacifista».

⁹⁰⁰ En *Falange. Historia del fascismo español*, op. cit., pp. 38-39.

⁹⁰¹ Núm. 1, 13 de junio de 1931.

⁹⁰² Así, ARTOLA: *Partidos y programas políticos 1808-1936*, op. cit., vol. I, p. 621.

⁹⁰³ Este sentido mesiánico frente al peligro comunista sería expresado por REDONDO: «En España la aniquilación del marxismo es la continuación de la historia nacional, el cumplimiento de una dura misión histórica, a favor de Europa» (*JONS* núm. 1, mayo de 1933). En efecto, en mayo de 1933, comenzó a circular la revista *JONS* como órgano de propaganda de la nueva organización política.

⁹⁰⁴ ARTOLA: *Partidos y programas políticos 1808-1936*, op. cit., vol. II, pp. 404-407.

⁹⁰⁵ Con respecto al norte de África, «postulamos una orientación hispánica hacia tierras africanas. Entiéndase bien que ello no supone una fusión ni una conquista. España debe hacer precisamente lo contrario de su misión oficial en Marruecos. Esto es, llevar a África una política antieuropea, despertar en los pueblos sojuzgados —Marruecos francés, Argelia, Túnez, Trípoli, Egipto— una conciencia nacional, una protesta, contra los dominadores. Todo lo demás será pura consecuencia.» (*La conquista del Estado*, núm. 18, 11 de julio de 1931).

por su propia voluntad y sin menoscabo de su grandeza nacional, porque nos parece que de este modo obtendríamos mejor y más pronto el porvenir que creemos llegará»⁹⁰⁶.

Pese a que tanto la derecha como la izquierda ignoraron por completo la existencia de estos grupos minoritarios de extrema derecha, el año 1933 se convertiría en el año decisivo para la consolidación del movimiento fascista en España⁹⁰⁷. Es indudable, en este sentido, que el ascenso de Hitler al poder en Alemania, el 30 de enero de 1933, incrementó de forma notable en importantes sectores de la derecha española el interés y el prestigio por el carácter y los objetivos del nacionalsocialismo y del fascismo en general⁹⁰⁸.

Desde la primavera de 1933, José Antonio Primo de Rivera había mantenido contactos con amigos de su familia, colaboradores políticos del Dictador, financieros, monárquicos radicales y nacionalistas para organizar un movimiento que respondiese a los planteamientos ideológicos y políticos de estos grupos tan dispares. Para Primo de Rivera la revolución era algo inevitable, sobre todo en un país atrasado como España, y concebía que el movimiento que liderase el proceso de reconstrucción nacional, para tener éxito, debía actuar de manera radical y completa. Los contactos con los grupos fascistas afines se aceleraron y a finales de agosto se reunieron en Bilbao Primo de Rivera, García Valdecasas y Ledesma para acordar la unificación de las fuerzas de las JONS, bajo una nueva denominación. Sin embargo, Primo de Rivera insistió en la necesidad de crear un nuevo partido y propuso la denominación de Fascismo Español⁹⁰⁹. A finales de septiembre de 1933 Primo de Rivera y Ruiz de Alda terminaron la organización del nuevo partido y decidieron hacer público su movimiento, la Falange, que se convirtió en el quinto partido de extrema derecha que se formó en España (29 de octubre de 1933)⁹¹⁰.

Los puntos esenciales de FE establecían los fines internacionales de la nueva organización política: la permanencia y unidad de España, el resurgimiento de su vitalidad interna y la participación, con voz preeminente, en las empresas espirituales del mundo⁹¹¹. Aparte del objeti-

⁹⁰⁶ *La conquista del Estado* núm. 10, 16 de mayo de 1931. Sin embargo, EGIDO LEÓN opina que se trataba de la aspiración de obtener la anexión pura y simple de Portugal (*La concepción de la política exterior española durante la II República (1931-1936)*, op. cit., pp. 512-515); también PAYNE: *Falange. Historia del fascismo español*, op. cit., p. 64. Seguramente toman como referencia la afirmación de Ledesma: «si España encuentra su ruta clara, en el momento de recuperar su soberanía territorial, en el mismo momento, Portugal será nuestro por auténtico y limpio derecho de conquista.» (*La conquista del Estado* núm. 20, 3 de octubre de 1931).

⁹⁰⁷ En este sentido, EGIDO LEÓN: *La concepción de la política exterior española durante la II República (1931-1936)*, op. cit., p. 450; PAYNE: *Falange. Historia del fascismo español*, op. cit., p. 57. En este proceso de expansión del movimiento fascista en España, a comienzos de 1933 se constituyó un nuevo partido organizado por García Valdecasas, uno de los pocos diputados orteguistas de las Cortes Constituyentes: el Frente Español. Su ideario político perseguía salvar a la República de la derecha intransigente, de la izquierda revolucionaria y del centro doctrinario (vid. al respecto, ARTOLA: *Partidos y programas políticos 1808-1936*, op. cit., vol. I, pp. 622-623; PAYNE: *Falange. Historia del fascismo español*, op. cit., p. 47).

⁹⁰⁸ La actitud de los grupos de extrema derecha hacia el fascismo y el nacionalsocialismo entre 1931 y 1936 puede verse en EGIDO LEÓN: *La concepción de la política exterior española durante la II República (1931-1936)*, op. cit., pp. 476-489; también en COVERDALE: *La intervención fascista en la guerra civil española*, op. cit.; y SAZ CAMPOS: *La Alemania nazi y el 18 de julio*, op. cit.

⁹⁰⁹ Antes había organizado con Ruiz de Alda el Movimiento Español Sindicalista, que resultó inviable.

⁹¹⁰ Según PAYNE: *Falange. Historia del fascismo español*, op. cit., p. 62. La nueva agrupación se constituyó formalmente como partido político —Falange Española, en adelante FE— el 2 de noviembre de 1933. Desde finales de ese año se hizo una considerable presión sobre Ledesma para que accediese a la fusión de las JONS y Falange. El 13 de febrero de 1934 se aprobó en Madrid la fusión de FE y las JONS en Falange Española de las JONS. El I Congreso de Falange se celebró del 4 al 6 de octubre de 1934 y Ledesma redactó el programa político de 27 puntos, hecho público el 13 de octubre (en ARTOLA: *Partidos y programas políticos 1808-1936*, op. cit., vol. II, pp. 417-419). Vid. al respecto PAYNE: *Falange. Historia del fascismo español*, op. cit., pp. 59-67.

⁹¹¹ Los puntos iniciales de FE, en ARTOLA: *Partidos y programas políticos 1808-1936*, op. cit., vol. II, pp. 408-412.

vo del engrandecimiento de España que, evidentemente, también implicaría una escalada en la jerarquía internacional, el programa inicial de FE carecía de mención expresa sobre cualquier concepción de la política exterior. Sin embargo, los puntos más relevantes en el pensamiento internacional de FE, común a las organizaciones fascistas precedentes, serían: 1) la recuperación de la condición de gran potencia en el sistema internacional, superando la etapa de sumisión a los intereses de otras potencias, especialmente los enemigos tradicionales de España: Francia y Gran Bretaña⁹¹²; 2) el estrechamiento de los lazos culturales, económicos y de poder con Hispanoamérica; 3) el rechazo al orden establecido por el Tratado de Versalles y encarnado en la SdN, instrumento al servicio de los intereses de Francia y Gran Bretaña; 4) la alianza con Italia y Alemania, los dos Estados en los que habían triunfado los movimientos totalitarios nacionales que perseguían, como FE, el engrandecimiento de la Nación⁹¹³; 5) el comunismo internacional y la Unión Soviética se consideraban una amenaza, pues buscaban la destrucción de los valores de Patria y Nación, principios fundamentales de los movimientos fascistas; de esta manera, el comunismo era el verdadero enemigo del fascismo. Además el comunismo era un peligro para la sociedad internacional, porque no renunciaba a su expansión y España era un objetivo privilegiado⁹¹⁴. Es más, el elemento mesiánico de FE adquiría toda su dimensión frente al peligro comunista; 6) ante el inevitable conflicto europeo que, según FE, concluiría con importantes modificaciones territoriales en el continente y en las colonias, España debía hallarse en condiciones de participar en el reparto de forma activa⁹¹⁵; 7) la potenciación de las Fuerzas Armadas, «para asegurar a España en todo instante la completa independencia y la jerarquía mundial que le corresponde».

2.3. El Partido Comunista de España

A la proclamación de la República el Partido Comunista de España era una fuerza política numéricamente muy reducida, con unos mil miembros en la primavera de 1931; sus líderes políticos estaban recién salidos de la clandestinidad tras la amnistía de febrero de 1930 y, además, había sufrido la escisión de la Federación Comunista Catalano-balear⁹¹⁶.

Su posición frente a la República fue desde un primer momento de absoluto rechazo, si-

⁹¹² Para estas agrupaciones de extrema derecha la revolución del 14 de abril de 1931 fue inútil. Los resultados de las elecciones del 28 de junio de 1931, que otorgaron la victoria a la coalición republicano-socialista, quebraron la esperanza de edificar un auténtico Estado nacional (así, JONS núm. 2, junio de 1932). Esta victoria significaba el triunfo de la Europa liberal, laica y antiespañola y, por tanto, una política exterior de la República, acorde con los principios republicanos, pacifista, ginebrina y francófila, perseguía los intereses del enemigo tradicional (así, GIMÉNEZ CABALLERO: *Genio de España. Exaltaciones a una resurrección nacional y del mundo*. Ediciones de la Gaceta Literaria. Madrid, 1932, pp. 151-157).

⁹¹³ Es más, los aliados naturales de España eran Italia y Alemania. Como expresaba GIMÉNEZ CABALLERO de una manera bastante gráfica: «¿quién es tu enemigo? Mi vecino ¿y tus amigos? Los vecinos de mi vecino.» (*La nueva catolicidad*. Ediciones de la Gaceta Literaria. Madrid, 1933, p. 160).

⁹¹⁴ Recordemos que en 1932 la Unión Soviética había concertado tratados de amistad con Finlandia (21 de enero), Polonia (25 de agosto) y Francia (29 de noviembre) e iniciado su política de acercamiento a Occidente, que culminaría con el ingreso en la SdN en septiembre de 1934.

⁹¹⁵ Vid. al respecto PAYNE: *Falange. Historia del fascismo español*, op. cit., pp. 63 y 64.

⁹¹⁶ Hay que recordar que el estado de guerra proclamado el 13 de septiembre de 1923 por Primo de Rivera disponía la ocupación de los «centros de carácter comunista o revolucionario». Así, en 1928 la disgregación del PCE era total. Sobre la historia del PCE a lo largo de la República, COMÍN COLOMER: *Historia del Partido Comunista de España* (3 vols.). Editora Nacional. Madrid, 1967, vol. II; y CRUZ: *El Partido Comunista de España durante la Segunda República*. Alianza Universidad. Madrid, 1987. Por otra parte, en vísperas de la revolución de marzo de 1917, el Partido de Lenin contaba en toda Rusia con sólo 23.600 miembros, pero fuertemente cohesionado y disciplinado.

guiendo las directrices de la Internacional Comunista⁹¹⁷. «¡Abajo la República! ¡Vivan los soviets!» fue la consigna de lucha hasta 1934, cuando la presión de los acontecimientos, tanto internos como internacionales, propició el acercamiento a los otros partidos de la izquierda —socialistas y anarquistas—. Este cambio de rumbo sería consagrado en el VII Congreso de la IC (julio-agosto de 1935) con la puesta en marcha de la política de Frentes Populares.

Por las mismas razones de dependencia absoluta de la IC⁹¹⁸, el programa internacional del PCE era bastante extenso, y afrontaba todos los problemas de la realidad internacional de los años treinta aunque, claro está, desde la perspectiva comunista o, más bien, soviética. En efecto, a diferencia de otros partidos, el programa electoral de febrero de 1931 contenía capítulos dedicados a la política extranjera (Capítulo IX), a las Fuerzas Armadas (Capítulo VI) y a la política colonial (Capítulo IV)⁹¹⁹. Los puntos básicos del programa de febrero de 1931 eran los siguientes: 1) la oposición a la política exterior del Gobierno republicano-socialista que, a remolque del imperialismo franco-británico, preparaba la guerra contra la Unión Soviética; 2) el reconocimiento inmediato de la Unión Soviética y establecimiento de relaciones diplomáticas y comerciales al más alto nivel; 3) la contribución a la defensa de la Unión Soviética como patria del proletariado mundial; 4) la alianza con la Unión Soviética para crear los Estados Unidos Socialistas del Mundo; 5) la abolición del imperialismo y de la guerra imperialista; 6) la incorporación de Portugal, junto con las Repúblicas obreras y campesinas de Cataluña, Vasconia, Galicia y España a la Unión Federativa Ibérica «necesaria para la defensa de su independencia contra la contrarrevolución y el imperialismo»⁹²⁰; 7) la retirada inmediata de Marruecos y demás colonias y el reconocimiento del derecho de estos pueblos a disponer de sí mismos; 8) la abolición de las Fuerzas Armadas, organizadas para la defensa de la burguesía, y el establecimiento de un Ejército de obreros, campesinos y soldados.

Por los puntos básicos del programa electoral de febrero de 1931 resulta evidente que, para el PCE, el eje director de su concepción de la política exterior debía ser la defensa de la Unión Soviética como patria del proletariado mundial, obsesionado como estaba por la posibilidad del desencadenamiento de una guerra contra ella por las potencias imperialistas⁹²¹. Esto obedecía, como hemos dicho, a las consignas de la IC del deber de todas las Secciones nacionales de actuar en defensa de la Unión Soviética. La invasión japonesa de Manchuria en septiembre de 1931 representó la prueba clara de la existencia de un plan del capitalismo in-

⁹¹⁷ Sobre la IC, vid. MCDERMOTT y AGNEW: *The Comintern. A history of international communism from Lenin to Stalin*. MacMillan Press. Londres, 1996; y para sus relaciones con el PCE en los años treinta, ELORZA Y BIZCARRONDO: *Queridos camaradas. La internacional comunista y España, 1919-1939*, op. cit., pp. 67-78. España ocupaba un lugar esencial en los planes de la IC, conforme a cuatro consignas básicas: 1) ayuda e infiltración en todo movimiento separatista; 2) campaña antimilitarista, «el pacifismo marxista alentaba la supresión de los Ejércitos nacionales»; 3) campaña antiimperialista, pues la República española estaba «vendida» a los intereses de las grandes potencias burguesas; y 4) infiltración en los partidos socialistas (vid. EGIDO LEÓN: «Del paraíso soviético al peligro marxista. La Unión Soviética en la España republicana (1931-1936)», op. cit., p. 151). Por otro lado, la IC se convirtió en la instancia fundamental de vinculación entre la Unión Soviética y España hasta la Guerra Civil, «ya que ni siquiera existen relaciones diplomáticas entre ambos países [sic]» (ELORZA Y BIZCARRONDO: *Queridos camaradas. La internacional comunista y España, 1919-1939*, op. cit., p. 14).

⁹¹⁸ Por obligado que fuera su cumplimiento, las instrucciones de la IC a los Partidos Comunistas eran denominadas «consejos», nunca órdenes, en tanto que la acción de aquéllos para dictar una política era una «ayuda» (así, ibíd., p. 16).

⁹¹⁹ El Programa electoral del PCE de 15 de febrero de 1931, en ARTOLA: *Partidos y programas políticos 1808-1936*, op. cit., vol. II, pp. 362-368.

⁹²⁰ La existencia de un régimen dictatorial en Portugal llevaría a la inclusión en el Decálogo de la IC del siguiente punto: «Guerra contra Portugal a fin de crear una república soviética ibérica».

⁹²¹ Así, EGIDO LEÓN: *La concepción de la política exterior española durante la II República (1931-1936)*, op. cit., p. 584.

ternacional para destruir la Unión Soviética y sus conquistas para el proletariado mundial.

Desde esta perspectiva, los republicanos españoles eran partícipes de este complot, y las declaraciones de neutralidad y pacifismo, tanto en la Constitución de diciembre de 1931, como en la conducción de los asuntos internacionales, no eran más que una añagaza para tratar de encubrir esa participación criminal⁹²². Los socialistas, «socialfascistas», contribuían a esta conspiración colaborando con los gobiernos burgueses, sosteniendo sus Ejércitos y votando los presupuestos militares⁹²³. Sólo el PCE estaba en condiciones de dirigir a las masas para evitar una guerra imperialista cierta contra la Unión Soviética⁹²⁴. En esta línea, los órganos de propaganda del PCE —*Mundo Obrero* y *Frente Rojo*—, con motivo de la visita de Herriot a España, y con el trasfondo de una posible alianza militar franco-española, aumentaron los ataques contra la política exterior del Gobierno republicano-socialista⁹²⁵:

«La visita de Herriot va a verificarse cuando se acentúan los problemas bélicos entre los fascistas italianos y los imperialistas franceses, que pretenden aliar a España con Francia ante la eventualidad de una “agresión” italiana, cuando las contradicciones del sistema capitalista precipitan a las potencias imperialistas a una guerra contra la URSS, como única solución a sus graves problemas. La visita de Herriot a España tiene por objeto afirmar los pactos secretos, hacer que se cumplan fielmente los ya concertados entre Azaña y Herbet. Tiene por objeto alcanzar popularidad entre las masas obreras españolas para que éstas, en su hora, tomen las armas en el ataque contra la URSS en la preparación de la cual el imperialismo francés, con Herriot a la cabeza, lleva la dirección absoluta.»

El advenimiento del nacionalsocialismo al poder en Alemania en enero de 1933 provocó un giro en la propaganda comunista. La instauración de este régimen representó, desde el mismo momento de su establecimiento, una amenaza explícita contra la Unión Soviética⁹²⁶. El posterior intento de concertación de los dos Estados totalitarios, Italia y Alemania, con las potencias occidentales en junio de 1933 en el denominado «Pacto de las Cuatro Potencias», pareció representar el máximo exponente en la conspiración de los Estados capitalistas contra la Unión Soviética. Ante este panorama, la IC envió directrices a las Secciones nacionales para iniciar el acercamiento a los partidos democráticos y de izquierda con la intención de crear los Frentes Antifascistas.

Siguiendo estas directrices de la IC, en abril de 1933, el pleno del Comité Central del PCE aprobó la constitución del Frente Antifascista Español, como contribución al esfuerzo del proletariado internacional en defensa de la Unión Soviética frente a la inminente agresión de las potencias fascistas e imperialistas. El Frente Antifascista se declaraba abierto y apolítico y en él podían participar todos aquellos individuos que estuvieran de acuerdo en combatir al fascismo por todos los medios. En segundo lugar, se constituyó, también en abril de 1933, la Asociación de Amigos de la Unión Soviética, avalada por destacadas personalidades nacionales —Jiménez de Asúa, Kent, Bajaría, Negrín, Lejárraga—. En sus estatutos se señalaba como

⁹²² *Frente Rojo*, de 11 de junio de 1932, titulaba: «El imperialismo español prepara la guerra contra Rusia».

⁹²³ Sobre el «socialfascismo» en el discurso del PCE, vid. BIZCARRONDO: «Apéndice sobre el “socialfascismo” en España», *EHS* núm. 16-17, 1981, pp. 105-116.

⁹²⁴ En este sentido, *Frente Rojo*, 17 de junio de 1932, 30 de julio de 1932 y 13 de agosto de 1932.

⁹²⁵ Cit. en COMÍN COLOMER: *Historia del Partido Comunista de España*, op. cit., vol. II, p. 561. Desde mediados de septiembre de 1932, *Frente Rojo*, en sustitución del sancionado *Mundo Obrero*, persistió en la campaña contra el viaje de Herriot. Los editoriales de esos días eran aleccionadores acerca de las posiciones del PCE: «Perspectiva peligrosa», 17 de septiembre de 1932; «El dogal al cuello. El viaje de Herriot», 22 de octubre de 1932; «Llegó el viajante del imperialismo francés. La visita de Herriot contra los intereses de las masas populares», 1 de noviembre de 1932; «Contra el pacto de guerra Herriot-Azaña. 11 de noviembre, jornada nacional», 5 de noviembre de 1932.

⁹²⁶ Vid. al respecto NOLTE: *La guerra civil europea, 1917-1945*, op. cit., pp. 197-204.

finés de la Asociación la difusión de los logros de la Revolución de 1917 y del Estado soviético, la organización de conferencias, edición de libros y revistas y la promoción de viajes a la Unión Soviética⁹²⁷. En tercer lugar, en junio de 1933 se puso en marcha la publicación de la revista *Octubre*, con el apoyo económico de la Unión Internacional de Escritores Revolucionarios, que se declaró expresamente antifascista y contra la guerra imperialista, recogiendo también entre sus objetivos la defensa de la Unión Soviética frente a la agresión de las potencias fascistas y capitalistas. El control de estas organizaciones se ejercía directamente desde Moscú y respondía a la política de la IC de promoción del mito de la Revolución de Octubre y, a su lado, la imagen grandiosa de la Unión Soviética convertida en patria del socialismo⁹²⁸.

Para el PCE estaba claro que en esta guerra imperialista España no podría permanecer neutral debido a los vínculos de la burguesía española con la internacional⁹²⁹. Así pues, a partir de 1933 la lucha contra la guerra y la defensa de la Unión Soviética se identificaron con la lucha contra el fascismo⁹³⁰.

Sin embargo, la política de acercamiento iniciada por la Unión Soviética en 1932-1933 a las potencias occidentales y a la Organización internacional llevaría a una reinterpretación de estos postulados de beligerancia internacional⁹³¹. A partir de 1934 el PCE iba a perseguir dos objetivos básicos: la expansión de las organizaciones comunistas y el abandono del enfrentamiento con anarquistas y socialistas. La cuestión prioritaria debía ser la lucha contra el fascismo. Teniendo en cuenta los cambios producidos en el sistema internacional y las directrices de la IC, el PCE preparó su Programa para las elecciones de noviembre de 1933⁹³². Según éste, el triunfo del PCE llevaría, de forma inmediata, a la constitución del Gobierno obrero y campesino «apoyándose en las amplias masas de obreros, campesinos y soldados, y sobre los soviets, como órganos revolucionarios del Poder».

Los objetivos para la política exterior de la República soviética de España serían: 1) la solidaridad proletaria con los pueblos oprimidos del mundo entero; 2) el establecimiento de una alianza fraternal con la Unión Soviética, «que construye victoriosamente el socialismo y constituye una fortaleza para el proletariado mundial y los pueblos oprimidos»; 3) la lucha contra el fascismo internacional y las fuerzas de la reacción capitalista; 4) la abolición de la guerra imperialista y defensa de la Unión Soviética; 5) la liberación inmediata y completa, sin restricción ni limitación, de Marruecos y demás colonias; 6) la disolución de las Fuerzas Armadas burguesas y la «creación de un Ejército Rojo obrero y campesino, que defenderá los intereses de las masas populares y de la revolución».

En fin, los objetivos básicos del PCE para la conducción de la política exterior de España no se diferenciaban en exceso de los postulados de los partidos de la izquierda, socialistas y anarquistas, aunque sí sostenían posiciones más radicales, como hemos visto hasta ahora, especialmente en la defensa acérrima de la Unión Soviética como patria del proletariado mundial. Respecto a Hispanoamérica no se encuentra en los programas y manifiestos del PCE

⁹²⁷ «Nuestra asociación no tendrá más programa ni más bandera que decir y ayudar a conocer la verdad sobre la URSS, combatiendo con las armas de la verdad la mentira, la calumnia y la deformación.» (cit. en ELORZA Y BIZCARRONDO: *Queridos camaradas. La internacional comunista y España, 1919-1939*, op. cit., p. 93).

⁹²⁸ Sobre «el sueño de la URSS», ibíd., pp. 79-99. La propaganda sobre los logros de la Unión Soviética se vio reforzada, desde la primavera de 1933, por el inicio de las emisiones radiofónicas soviéticas en lengua española. No hay que olvidar, además, que la IC contemplaba a España como la plataforma de acceso hacia Hispanoamérica.

⁹²⁹ *Octubre* núm. 2, julio-agosto de 1933.

⁹³⁰ Así, EGIDO LEÓN: *La concepción de la política exterior española durante la II República (1931-1936)*, op. cit., p. 588.

⁹³¹ NOLTE: *La guerra civil europea, 1917-1945*, op. cit., pp. 203-206.

⁹³² El Programa electoral del PCE de 30 de octubre de 1933, en ARTOLA: *Partidos y programas políticos 1808-1936*, op. cit., vol. II, pp. 477-480.

ninguna reivindicación política, espiritual o cultural, sino en la expresión general de «solidaridad con pueblos oprimidos por el imperialismo capitalista», en este caso, esencialmente a manos de los Estados Unidos⁹³³. Con respecto a Portugal el programa de octubre de 1933 no incluía una referencia expresa, aunque el objetivo del PCE consistía en el derribo del régimen fascista de Salazar y su sustitución por una República soviética que se integraría, en pie de igualdad, en la Unión Federativa Ibérica de repúblicas socialistas⁹³⁴.

⁹³³ La revista *Octubre* dedicó su núm. 3, agosto-septiembre de 1933, a América y la opresión de los pueblos.

⁹³⁴ Para la concepción de la política exterior de los partidos y organizaciones troskistas y anarquistas, vid. EGIDO LEÓN: *La concepción de la política exterior española durante la II República (1931-1936)*, op. cit., pp. 602-610.

3. LOS OBJETIVOS DE LA POLÍTICA EXTERIOR DEL BIENIO REPUBLICANO-SOCIALISTA

CONTENIDO: 3.1. Los fines y objetivos de la política exterior del bienio republicano-socialista.

3.1. Los fines y objetivos de la política exterior del bienio republicano-socialista

Como expresamos al principio, una política exterior carece de coherencia y eficacia si no sirve a unos fines perfectamente definidos y a unos objetivos claros. Fines y objetivos se encuentran, por tanto, en la base del proceso de elaboración de la política exterior y, como hemos examinado en el Capítulo I, la distinción entre fines y objetivos resulta conceptualmente más clara que la desarrollada por la generalidad de la doctrina que diferencia entre objetivos de distinta naturaleza.

Los fines de la política exterior republicana han sido analizados hasta ahora, y se resumen en el aseguramiento de la soberanía, la integridad territorial y la independencia de España, la protección de las condiciones de vida de los ciudadanos y la salvaguarda y fomento de los valores y cultura de la sociedad, es decir, la obtención del grado óptimo de seguridad nacional en un sistema internacional como el de los años treinta, sobre la base de que el objetivo de la «seguridad absoluta» es imposible.

Estos son los fines esenciales del Estado, con independencia de su régimen político o forma de gobierno. Además, como fines secundarios, de carácter internacional, los dirigentes de la República española incorporaron la cooperación pacífica con los otros Estados y la aplicación a las relaciones internacionales de los principios democráticos, plasmados en el ordenamiento interno, en la Constitución de 9 de diciembre de 1931. De esta manera, los fines de la política exterior se constituyeron en la expresión de los principios y valores que se impusieron en España a la proclamación de la República en abril de 1931, «con el asentimiento expreso de las fuerzas políticas triunfantes y la voluntad popular»⁹³⁵.

Los objetivos de la política exterior son aquellas aspiraciones concretas y particulares que persiguen los Estados en la conducción de los asuntos exteriores. Estos objetivos sirven, obviamente, a los fines generales de la política exterior, pero su formulación concreta corresponde a los órganos políticos del Estado —en la España de 1931-1933, esencialmente al Gobierno y a las Cortes— y, por tanto, se encuentran sujetos a variaciones a corto y medio plazo, al menos en los sistemas democráticos. En los sistemas autoritarios, la determinación de los objetivos de la política exterior corresponde a un líder o a un determinado grupo de individuos que ejercen el directorio político en ese Estado en particular. Aquí, los objetivos pueden tener una vigencia extensa en el tiempo o, al contrario, variar a muy corto plazo, en función de las decisiones, preferencias o simples caprichos de ese órgano rector, unipersonal o colectivo de carácter restringido, que concibe y dirige la política general del Estado.

Por otra parte, los objetivos básicos de la política exterior de cualquier Estado se encuentran determinados, en gran medida, por una serie de factores que permanecen estables a lo largo del tiempo. Por ejemplo, la geografía y la situación estratégica, el nivel de desarrollo económico, el volumen de la población y la disposición de recursos naturales. Y estos condicionantes, que podemos considerar de orden interno, permanecieron constantes a lo largo del período de la Restauración (1876-1931).

Existe otro un conjunto de factores que puede variar de un régimen a otro y, por tanto, en un período de tiempo más breve. Aquí es donde inciden de forma relevante las concepciones políticas y personales de los dirigentes del Estado, aplicadas al desarrollo y ejecución de la política exterior. Así, teniendo en cuenta aquellos factores permanentes, o al menos estables,

⁹³⁵ Decreto de 14 de abril de 1931 (*GdM* de 15 de abril de 1931).

y las concepciones ideológicas, políticas y estratégicas de los dirigentes se llega a la determinación de los objetivos básicos de la política exterior del Estado.

Entre los dirigentes republicanos, como hemos visto *ut supra*, se produjeron escasas disensiones en cuanto a la orientación que debía darse a las relaciones exteriores de España y, por tanto, en la concepción de la política exterior que debía articular la República. De esta manera, la determinación de los objetivos básicos de la política exterior republicana no planteó excesivas discrepancias, circunstancia que redundó en un mayor grado de coherencia y eficacia en la conducción de las relaciones exteriores. Ahora bien, resulta evidente, y esto ha sido destacado por casi todos los autores, que el desarrollo de las relaciones exteriores de la República española se vio afectado de forma decisiva por la evolución del sistema internacional, o mejor expresado, por la degradación de la estabilidad del sistema internacional de Versalles⁹³⁶.

Esta conjunción de factores permanentes, de crisis del sistema internacional y de ruptura con el régimen político vigente, tuvo una extraordinaria influencia en la concepción y ejecución de la política exterior. Claro que el advenimiento de la República no supuso un cambio radical en los objetivos básicos de la política exterior española⁹³⁷. El cambio impuesto por las concepciones democráticas de los nuevos dirigentes alcanzaría de forma más amplia a la conducción efectiva de los asuntos internacionales, con la incorporación de los principios de cooperación pacífica entre los Estados y en el marco de la organización internacional, a través de la participación activa y comprometida en la SdN.

Los objetivos básicos de la política exterior republicana fueron expuestos, como hemos tratado anteriormente, por Madariaga en mayo de 1932. En la «Nota sobre la política exterior de España» afirmó que la República no pretendía provocar una alteración profunda en los pilares básicos de la política exterior española, aunque sí aspiraba a una modificación sustancial en los principios que debían regir el proceso de su elaboración y desarrollo en las relaciones internacionales⁹³⁸. El Delegado de España en la SdN expresaba esta convicción como sigue⁹³⁹:

«La política exterior de España tiene que ser, en el terreno de sus relaciones extranjeras, la manifestación de una filosofía política concreta de la República española. Es, pues, indispensable partir de una hipótesis sobre esta filosofía política. Supónese en esta Nota que la República se propone contribuir a una evolución universal que permita el libre desarrollo de la nación española en cultura y economía dentro de un ambiente internacional de orden y paz.»

En efecto, hasta ahora hemos tratado de exponer las concepciones que de la política exterior de España y de las relaciones internacionales sostenían los dirigentes de la República, ya fuera desde el Gobierno o desde la oposición, incluidas las posiciones marginales, a la derecha y a la izquierda, de escasa relevancia en el período 1931-1933, pero que han sido tratadas con detenimiento por cuanto influyeron de forma decisiva en los graves acontecimientos políticos que se desarrollaron en España antes de que concluyera la década de 1930. Por lo tanto, procedemos a continuación a tratar los objetivos de la política exterior republicana a lo largo del bienio republicano-socialista, que es nuestro objeto de estudio singular, aún destacando

⁹³⁶ Así, reiteradamente, PALOMARES LERMA: «La política exterior española: de la Dictadura de Primo de Rivera a la Guerra Civil», op. cit., pp. 62-68.

⁹³⁷ En este sentido, NEILA HERNÁNDEZ: «Las responsabilidades internacionales de la II República: el problema del abandonismo», op. cit., p. 48; PALOMARES LERMA: «La política exterior española: de la Dictadura de Primo de Rivera a la Guerra Civil», op. cit., p. 67.

⁹³⁸ Así, EGIDO LEÓN: *La concepción de la política exterior española durante la II República (1931-1936)*, op. cit., p. 46.

⁹³⁹ MADARIAGA: *Memorias (1921-1936). Amanecer sin mediodía*, op. cit., p. 606.

que aquéllos permanecieron vigentes hasta el final de la etapa de la República.

Estos objetivos de la política exterior de los Gobiernos republicano-socialistas incluyen también la labor del Gobierno Provisional desarrollada entre abril y diciembre de 1931, pero que responde a las coordenadas políticas, internas especialmente, de actuación de los siguientes Gobiernos presididos por Azaña. Los objetivos podemos clasificarlos en inmediatos y a más largo plazo.

Los objetivos inmediatos se cifraron en lo siguiente.

1) Lograr el reconocimiento del nuevo régimen y del Gobierno Provisional de España, especialmente por parte de las grandes potencias europeas, Francia y Gran Bretaña, y de los Estados con los que se desarrollaban las relaciones bilaterales más intensas: Portugal, Italia y las Repúblicas hispanoamericanas. La búsqueda de este reconocimiento internacional, en las condiciones que veremos en el Capítulo IV, debía contribuir a la consolidación de la República en el interior. Así, el 17 de abril de 1931 el Ministro de Estado, Lerroux, cursaba una Circular a las principales representaciones diplomáticas en el extranjero para que se realizasen, sin demora, gestiones conducentes al reconocimiento oficial de la República española.

2) La asistencia de la Delegación designada por el Gobierno Provisional, y encabezada por el Ministro de Estado, a la sesión del Consejo de la SdN del mes de junio de 1931, como miembro semipermanente, debía contribuir especialmente a la presentación de la República en la Organización internacional, cuyo éxito contribuiría al fortalecimiento del nuevo régimen, tanto en lo interno como en lo internacional.

3) La consolidación del nuevo régimen suponía también la afirmación de las responsabilidades de España en los asuntos internacionales. A pesar de determinadas posiciones previas, en especial de los socialistas y de los radicales-socialistas en torno al abandono de Marruecos y las colonias, la autodeterminación de los pueblos oprimidos, la abolición de las Fuerzas Armadas y del servicio militar obligatorio, el desarme absoluto e inmediato y la ruptura de relaciones con los Estados autoritarios, la realidad se impuso y su participación en el Gobierno llevó a estos grupos, como hemos tenido ocasión de exponer, a adherirse a las iniciativas de la mayoría, a una posición de realismo político y de pragmatismo ideológico.

Así, la asunción de las responsabilidades internacionales de la Monarquía representó un alto grado de credibilidad para la República española en su relación con las grandes potencias europeas. Especialmente Francia y Gran Bretaña estaban interesadas en que, pasara lo que fuese en el interior, un cambio de régimen político en España no fuera a alterar el difícil *statu quo* mediterráneo. En efecto, la política de *Mare Nostrum*, inaugurada por la Italia fascista, chocaba con las posiciones hegemónicas de Gran Bretaña y, no en menor grado, de Francia en el Mediterráneo. España por su condición de potencia media podía alterar el equilibrio mediterráneo en un sentido o en otro. Esta realidad pesaría de forma decisiva en las relaciones con las tres potencias a lo largo de la etapa de la República y, aún más adelante, en la Guerra Civil. Por otra parte, la participación de España en la SdN había estado rodeada de cierto grado de prestigio internacional, que hacía que muchos Estados, pequeños y medianas potencias, siguieran las posiciones españolas en el foro ginebrino. Y España seguía a las potencias rectoras del sistema de Versalles, Francia y Gran Bretaña. Por tanto, éstas deseaban que la situación no cambiase. En el Capítulo V nos ocuparemos ampliamente de esta cuestión.

La afirmación, en el interior, de la República, «con el asentimiento expreso de las fuerzas políticas triunfantes y la voluntad popular», y, en lo internacional, con el reconocimiento oficial de los Estados y la participación exitosa en las sesiones del Consejo de junio de 1931 suponía la consolidación de las concepciones republicanas que, inmediatamente, serían incorporadas al régimen constitucional español con la Constitución de 9 de diciembre de 1931 y a la conducción de las relaciones internacionales, especialmente en el ámbito de la SdN.

Los objetivos a más largo plazo de la política exterior de la coalición republicano-

socialista, que fueron llevados adelante por los sucesivos Gobiernos radical-cedistas a partir de noviembre de 1933, fueron los siguientes.

1) El establecimiento de una política de defensa nacional adecuada a las necesidades de la seguridad nacional de la República que garantizase, en último término, la abstención de España ante cualquier conflicto internacional. La reforma y reorganización de las Fuerzas Armadas y de las infraestructuras de la defensa determinarían el instrumento que probase que, en caso de agresión, y proviniese ésta de donde proviniese, el Gobierno estaría en condiciones de sostener la soberanía e integridad territorial de España. La fórmula política sería el aseguramiento de la neutralidad en caso de conflicto, de una neutralidad activa y vigilante.

2) La incorporación a la conducción de las relaciones exteriores de los principios democráticos y republicanos plasmados, en el interior, en la Constitución de diciembre de 1931 y, en lo internacional, en la participación activa y comprometida en la SdN, de acuerdo con los principios del Pacto. En el sistema ginebrino, en razón de su condición de miembro semipermanente del Consejo y de potencia media del sistema europeo de Estados, los dirigentes de la política exterior republicana orientaron los principales esfuerzos y, paralelamente, obtuvieron los mayores resultados en la conducción de los asuntos internacionales. La posición de partida de «constructora de Imperios retirada de los negocios» y la plasmación, en el orden interno, de aquellos principios societarios implicaban una alta posición moral en relación con los demás Estados de la SdN⁹⁴⁰. Estas condiciones llevarían a España a liderar el denominado «Grupo de los ocho», más tarde «Grupo de los neutrales» en la SdN. Ahora bien, con la perspectiva actual resulta claro que la República «llegó tarde» a Ginebra, pues el sistema de seguridad colectiva establecido por el Pacto de la SdN entró en crisis a partir de 1931 ante los retos que le impusieron las potencias revisionistas.

3) En el ámbito bilateral, el objetivo prioritario se centró en desarrollar las relaciones con las grandes potencias europeas al máximo nivel. Para la República, las grandes potencias europeas eran las potencias rectoras del sistema societario, Francia y Gran Bretaña, pero también, en 1931, Alemania e Italia. Con las primeras, el objetivo de los dirigentes republicanos fue el de buscar una relación equilibrada, fuera de la tutela y dependencia que había caracterizado las relaciones hispano-francesas e hispano-británicas desde el siglo pasado.

Los intereses en juego con Francia y Gran Bretaña eran realmente considerables. Primero, estos dos Estados eran los principales mercados de las exportaciones españolas y, en plena depresión económica mundial, la renegociación de los Acuerdos comerciales constituyó una fuente permanente de tensiones, llegando a plantearse, con Francia la revisión de las relaciones diplomáticas bilaterales por este motivo⁹⁴¹. Segundo, ambas potencias consideraban a España incluida entre sus adláteres, como así testimonian reiteradamente Azaña y Madariaga; esta situación vino a cambiar en abril de 1931, tanto en el marco de las relaciones bilaterales como en la SdN. Tercero, en cuanto al Mediterráneo y el norte de África, superado el desafortunado discurso de Prieto del 26 de junio de 1931, sobre el abandono a la SdN de las responsabilidades en Marruecos, la política del Gobierno republicano-socialista fue de compromiso absoluto con el *statu quo* determinado en las Declaraciones de Cartagena de 1907 y en los Acuerdos de 1912⁹⁴². Cuarto, los deseos de mantener una cierta influencia en la política interna española por parte de Francia y de perpetuar el protectorado inglés sobre Portugal repugnaban ampliamente a la concepción de la política exterior de los nuevos gobernantes; en este

⁹⁴⁰ MADARIAGA: *Memorias (1921-1936). Amanecer sin mediodía*, op. cit., p. 606.

⁹⁴¹ AZAÑA: *Memorias políticas y de guerra*, op. cit., vol. 1, pp. 75-77, 95 y 98; MADARIAGA: *Memorias (1921-1936). Amanecer sin mediodía*, op. cit., p. 610.

⁹⁴² En cualquier caso, en la colaboración con Francia en el norte de África la espina de Marruecos planeó de forma permanente en las relaciones hispano-francesas al no verse satisfechas las tradicionales aspiraciones de España.

sentido el acuerdo entre derechas, republicanos e izquierdas era total.

Finalmente, España mantenía el único conflicto territorial con Gran Bretaña en razón de la presencia en Gibraltar desde el Tratado de Utrecht de 1713. Su recuperación o reintegración a la soberanía española constituyó —y constituye en la actualidad— uno de los objetivos permanentes de la política exterior.

En las relaciones bilaterales, los dirigentes republicanos aplicaron el principio de preferencia ideológica, enunciado por el Ministro de Estado, Lerroux, en los primeros días de abril. Este principio suponía que la República española desarrollaría relaciones cualificadas con aquellos Estados con los que compartiese los mismos principios democráticos y republicanos en lo interior y en lo internacional. Con todo, como el mismo Azaña afirmó en las Cortes en diciembre de 1932, la discrepancia ideológica con otros Estados no suponía de forma automática un empeoramiento en las relaciones bilaterales⁹⁴³. La aplicación de este principio se resumiría en la regla: «relaciones normales con todos, cualificadas con algunos en razón de la identidad ideológica». Así, a pesar de las graves y reiteradas discrepancias, las relaciones con Francia y Gran Bretaña siempre estuvieron a la cabeza de las prioridades de la diplomacia española.

Las relaciones con Italia constituyeron otro de los ejes fundamentales de la política exterior española, especialmente por su condición de potencia mediterránea y enemiga política e ideológica de Francia. Los planes de defensa nacional y la política de neutralidad activa puestos en marcha por los Gobiernos de Azaña representaban una respuesta al inevitable enfrentamiento bélico que se desarrollaría en el Mediterráneo cuando Francia e Italia chocasen definitivamente. Y esto era una cuestión de tiempo. El mantenimiento de las mejores relaciones con la Italia fascista era, por tanto, la otra respuesta a esta amenaza. De este modo, las excelentes relaciones bilaterales hispano-italianas del período republicano-socialista supusieron una quiebra del principio de preferencia ideológica en las relaciones exteriores de la República española.

Por su parte las relaciones con Alemania fueron bastante cordiales en el bienio 1931-1933. La favorable balanza comercial para España y los intensos intercambios culturales facilitaron la ausencia de controversias con un Estado con el que España, tradicionalmente, no había mantenido conflictos de entidad. El ascenso de Hitler al poder en enero de 1933 no supuso un empeoramiento de las relaciones bilaterales, aunque el Gobierno republicano-socialista atisbó las insuperables dificultades que representaba, para la estabilidad de sistema europeo de Estados, el fortalecimiento y engrandecimiento de una Alemania nacionalista y agresiva.

4) El objetivo último de carácter secreto o, al menos, reservado de la política exterior española con respecto a Portugal era la consecución de una unión en forma de Federación Ibérica, como así planteó Madariaga en la Nota de mayo de 1932⁹⁴⁴. Esta unión se cimentaría sobre la identidad de regímenes republicanos en la Península, por lo que el desbaratamiento de la Dictadura de Salazar constituyó el paso previo para esa unificación. Así pues, el factor político-ideológico marcó las relaciones hispano-portuguesas a lo largo de 1931-1933, en razón de la constante injerencia de España en los asuntos internos de Portugal, hasta el extremo de subvencionar, armar y dar cobijo a los conspiradores que, en varias ocasiones y sin éxito, se alzaron para derrocar el régimen de dictatorial⁹⁴⁵.

⁹⁴³ DSC de 18 de diciembre de 1932.

⁹⁴⁴ MADARIAGA: *Memorias (1921-1936)*. *Amanecer sin mediodía*, op. cit., p. 613.

⁹⁴⁵ Se equivoca EGIDO LEÓN cuando dice que «no puede deducirse sin más que esta convivencia innegable escondiera planes políticos a largo alcance que realmente hubieran puesto en peligro la integridad territorial y la soberanía nacional portuguesas.» (*La concepción de la política exterior española durante la II República (1931-1936)*, op. cit., p. 200). Simplemente, las referencias de AZAÑA en sus *Diarios* a la cuestión portuguesa desvirtúan esta afirmación, sobre todo por su claridad: «Los disertantes dijeron algunas mentiras [sic], por ejemplo: que

5) Los dirigentes republicanos partieron de un planteamiento realista de las relaciones bilaterales con las Repúblicas hispanoamericanas sobre la base de una absoluta igualdad superadora las concepciones monárquicas anteriores⁹⁴⁶. Ante la expectación con la que fue recibida la República en Hispanoamérica, el Gobierno intentó poner en marcha una política específica para la región mediante el estrechamiento de los lazos culturales y las relaciones económicas con el nuevo estilo que la República quería imprimir a las relaciones exteriores. Sin embargo, la carencia de medios, constante a lo largo de la etapa republicana, frustró las expectativas iniciales⁹⁴⁷. Algunos éxitos se alcanzaron pero no fueron suficientes para afirmar que el objetivo de desarrollar una auténtica política hispanoamericana se consiguió en el período republicano-socialista, ni más tarde tampoco. En cualquier caso, las relaciones con las Repúblicas hispanoamericanas estuvieron marcadas por la aplicación del principio de preferencia ideológica, cuestión que fue objeto de fuertes críticas por los partidos y agrupaciones políticas de derechas⁹⁴⁸.

6) Marruecos y el norte de África continuaron constituyendo uno de los objetivos prioritarios de la política exterior española, superadas, como expresamos antes, las posiciones abandonistas de socialistas y radicales-socialistas incorporados al Gobierno Provisional desde el 14 de abril de 1931. En este sentido, discrepamos de EGIDO LEÓN cuando expresa que «Marruecos no era vital para España o al menos no en la medida que lo era para Francia y Gran Bretaña, con importantes posesiones coloniales»⁹⁴⁹. Es verdad que España poseía una reducida zona en el norte de Marruecos, con escaso interés político y estratégico y, este último, muy disminuido por la existencia de Gibraltar y Tánger. Sin embargo, en medios políticos y diplomáticos europeos no creían que la República estuviese dispuesta a renunciar al Protectorado, que tanto esfuerzo y recursos había costado a España. En todo caso, no hay duda sobre el conocimiento exacto que de la situación de Marruecos y de las posibilidades de España en el norte de África tenían los dirigentes del bienio republicano-socialista⁹⁵⁰. Azaña expresó en las Cortes, en marzo de 1932, la posición del Gobierno de tal modo que España aspiraba a cumplir dignamente sus obligaciones como potencia protectora pero sin ulteriores aspiraciones territoriales⁹⁵¹.

los aviadores portugueses que, después de la intentona revolucionaria de Lisboa, se refugiaron en España, se hallan presos. Esto es tan falso, que lejos de prenderlos, el ministerio de la Guerra les paga los gastos de estancia [sic].» (*Memorias políticas y de guerra*, op. cit., vol. 1, p. 140).

⁹⁴⁶ Como expresara VASCONCELOS: «La República tiene el deber de congregarse a los pueblos que el mal gobierno dispersó» (*Crisol*, 9 de mayo de 1933; cit. en EGIDO LEÓN: *La concepción de la política exterior española durante la II República (1931-1936)*, op. cit., p. 188).

⁹⁴⁷ En este sentido, Zulueta en las Cortes el 15 de noviembre de 1932 (*DSC* de 15 de noviembre de 1932). En efecto, el argumento más rotundo para explicar la falta de solidaridad y continuidad de la política exterior española en Hispanoamérica fue el económico. CORTADA demuestra que, a pesar de las declaraciones oficiales, las relaciones económicas de España con la zona disminuyeron, especialmente por dos motivos: la crisis económica mundial y la preponderancia de los Estados Unidos en Hispanoamérica (*Spain in the Twentieth-Century world: Essays on Spanish Diplomacy 1898-1978* (Cortada ed.). Aldwych Press. Londres, 1980).

⁹⁴⁸ Azaña, en particular, fue el impulsor de la política de discriminación de las relaciones con las Repúblicas hispanoamericanas en función de sus regímenes políticos. Así, las relaciones con México se tornaron especialmente fluidas, a pesar de que la política de nacionalizaciones de ese Estado afectó de forma notable a los emigrados españoles e, incluso, se autorizó un crédito en condiciones favorabilísimas para la construcción de buques para la Armada mexicana en España. De forma consecuente, las relaciones se complicaron con Cuba y Panamá (así, AZAÑA: *Memorias políticas y de guerra*, op. cit., vol. 1, p. 386; *Diarios, 1932-1933*. «*Los cuadernos robados*», op. cit., pp. 111, 114, 146, 408-409).

⁹⁴⁹ *La concepción de la política exterior española durante la II República (1931-1936)*, op. cit., p. 165.

⁹⁵⁰ Así *ibíd.*, pp. 165-166.

⁹⁵¹ *DSC* de 29 de marzo de 1932. Con la excepción de la parte del Sáhara asignada a España y cuya ocupación efectiva se frustró en julio de 1933 (al respecto, AZAÑA: *Diarios, 1932-1933*. «*Los cuadernos robados*», op. cit.,

En cuanto al Protectorado mismo, la política del Gobierno republicano-socialista se orientó, desde el primer momento, a la reducción de efectivos civiles y militares, la supremacía de la Autoridad civil sobre el mando militar, la racionalización del gasto y la colonización, y la mejora de los transportes y las comunicaciones⁹⁵².

7) Un objetivo relevante de la política exterior del bienio republicano-socialista fue el de desarrollar unas relaciones económicas equilibradas con los principales socios comerciales y financieros de España. Sin embargo, dos factores fundamentales influyeron negativamente en los planteamientos, verosímiles, de los dirigentes de la política exterior para malograr la consecución de este objetivo: 1º) la excesiva dependencia comercial y financiera de Francia y Gran Bretaña; y 2º) la dureza con la que golpeó a Europa la crisis económica mundial, que afectó a las relaciones comerciales con todos los países, que respondieron cerrando mercados, fijando aranceles altísimos y estableciendo contingentes difíciles de superar por la escasamente competitiva economía española. El fracaso de la Conferencia Económica de Londres en junio de 1933 mostró, con claridad, la precariedad de las potencias medias y de los Estados pequeños para hacer frente colectivamente a la depresión mundial sin el concurso de las grandes potencias. En este sentido, AZAÑA expresó con preocupación que «la República ha venido en la hora peor, en cuanto a lo económico»⁹⁵³.

En los Capítulos siguientes de nuestra tesis doctoral procederemos al análisis, con detenimiento, de la aplicación efectiva de las relaciones exteriores a la consecución de los objetivos de la política exterior del Gobierno republicano-socialista. En el Capítulo IV trataremos los primeros pasos de la acción exterior de la República en la búsqueda de aquellos principios que hemos denominado inmediatos. Posteriormente, en los Capítulos V y VI nos ocuparemos de la participación de España en la SdN y de las relaciones bilaterales con las principales potencias del sistema europeo y aquellos otros actores cualificados de las relaciones exteriores de España: Portugal y los Estados de Hispanoamérica.

pp. 379, 381, 410, 415, 418 y 423).

⁹⁵² En este sentido, AZAÑA: *Memorias políticas y de guerra*, op. cit., vol. 1, pp. 127-128.

⁹⁵³ Al respecto, *Diarios, 1932-1933. «Los cuadernos robados»*, op. cit., p. 330; sobre la Conferencia Económica Mundial, *ibíd.*, pp. 330, 337 y 395.

CAPÍTULO IV

LOS PRIMEROS PASOS DE LA POLÍTICA EXTERIOR DE LA REPÚBLICA

Índice del Capítulo:

1. El reconocimiento del nuevo régimen

CONTENIDO: 1.1. El reconocimiento de gobiernos en Derecho internacional: 1.1.1 El concepto; 1.1.2. Reconocimiento *de facto* y *de iure*; expreso e implícito y doctrinas al respecto; 1.2. La instauración del Gobierno Provisional: los Decretos de 14 de abril de 1931 y las primeras actuaciones; 1.3. El reconocimiento internacional del nuevo régimen.

2. Los primeros pasos en la acción exterior de la República

CONTENIDO: 2.1. Los Ministros de Estado del bienio republicano-socialista; 2.2. La reforma del Ministerio de Estado y del Cuerpo Diplomático: 2.2.1. Los nombramientos más significativos; 2.2.2. La Delegación de España en la Sociedad de Naciones; 2.3. La presentación de la República en la escena internacional: la participación en el Consejo y la Asamblea de la Sociedad de Naciones de 1931.

3. La Constitución española de diciembre de 1931. Los objetivos constitucionales y las competencias en la política exterior

CONTENIDO: 3.1. Las Cortes Constituyentes de 1931; 3.2. los preceptos internacionales de la Constitución: los principios constitucionales; 3.2.1. Los órganos de las relaciones internacionales: el Presidente de la República, el Gobierno, las Cortes; 3.2.2. La celebración y denuncia de los tratados; 3.2.3. Los tratados secretos; 3.3. Especial referencia al artículo 6: la renuncia a la guerra como instrumento de política nacional.

1. EL RECONOCIMIENTO DEL NUEVO RÉGIMEN

CONTENIDO: 1.1. El reconocimiento de gobiernos en Derecho internacional: 1.1.1 El concepto; 1.1.2. Reconocimiento *de facto* y *de iure*; expreso e implícito y doctrinas al respecto; 1.2. La instauración del Gobierno Provisional: los Decretos de 14 de abril de 1931 y las primeras actuaciones; 1.3. El reconocimiento internacional del nuevo régimen.

Una de las cuestiones de mayor importancia, desde la perspectiva internacional, a la que tuvo que hacer frente el Gobierno Provisional el mismo 14 de abril de 1931 fue la del reconocimiento internacional del nuevo régimen y, de forma paralela, de su reconocimiento como gobierno de España. Resulta obvio que, aún fruto de una consulta electoral, el Gobierno Provisional era un gobierno *de facto* al haber surgido en vulneración de las normas constitucionales internas, que determinaban tanto la forma como los órganos políticos del Estado⁹⁵⁴. Esto es así porque, aún en los supuestos más extremos de ausencia de violencia, la alteración pacífica del ordenamiento constitucional, en otros términos, un proceso revolucionario, provoca dudas e incertidumbres legítimas en los Estados del sistema internacional acerca de la efectividad del nuevo gobierno para ejercer la soberanía interior y exterior del Estado y sobre su capacidad para asumir los derechos y obligaciones establecidos conforme al Derecho internacional, ya sean nuevos o preexistentes. Con este fundamento, los Estados proceden a hacer un análisis de la situación fáctica a fin de continuar o no las relaciones diplomáticas con el gobierno que efectivamente ejerza el poder exterior del Estado.

En estas condiciones, la obtención del reconocimiento internacional por parte de los dirigentes republicanos, establecidos como Gobierno Provisional de España, en especial de las grandes potencias, constituyó el primer objetivo internacional del nuevo régimen en la perspectiva de asegurar la consolidación de la República. Este reconocimiento vendría a significar, en primer lugar, un afianzamiento de la posición interna del Comité Revolucionario, constituido en gobierno *de facto* de España y, desde la perspectiva internacional, la continuidad de las relaciones internacionales, tanto en el ámbito bilateral como en la organización internacional.

Desde este punto de vista, a continuación nos ocuparemos de analizar, brevemente, el estado de la cuestión en materia de reconocimiento de gobiernos en la doctrina de la época —aunque sin excluir referencias al momento actual cuando resulten adecuadas para la comprensión del tema, básico en el Derecho internacional público—, la efectiva instauración del Gobierno Provisional el 14 de abril de 1931 y el posterior proceso de reconocimiento del nuevo régimen político y del Gobierno Provisional encabezado por Alcalá-Zamora como gobierno *de facto* de la República española por parte de las grandes potencias, sobre todo Francia y Gran Bretaña, y los Estados vecinos.

⁹⁵⁴ La calificación de gobierno *de facto* se plantea desde el punto de vista del Derecho interno, es decir, aquel gobierno que se ha establecido o se mantiene en el poder con violación de los preceptos constitucionales del Estado. En este sentido abundan las definiciones aportadas por la doctrina; según PODESTA COSTA «se designa con el nombre de gobierno *de facto* a la autoridad que deponiendo al gobierno existente, o por lo menos, reemplazándolo de súbito, se implanta por fuerza sobre el ordenamiento preestablecido y ejerce el poder público sobre la generalidad de las personas y las cosas de determinado territorio» (*Manual de Derecho internacional público*. Ed. Argentina. Buenos Aires, 1943, p. 66); para REAL, se trata de aquel gobierno «que se constituye por sí mismo, prescindiendo del mecanismo legal, o que se mantiene y hace valer por sí mismo, proporcionalmente a su fuerza, independientemente del Derecho o también en contraste con él.» (cit. en JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA: *Reconocimiento de gobiernos*. Universidad de Montevideo. Montevideo, 1947, p. 20); para VERHOEVEN la expresión designa «todo gobierno que se ampara efectivamente en el poder del Estado en violación de la legalidad constitucional» (*La reconnaissance internationale dans la pratique contemporaine*. Éditions A. Pedone. París, 1975, p. 84). El gobierno *de facto* se puede transformar en *de iure* mediante la consulta electoral, el plebiscito o el restablecimiento de la legalidad constitucional anterior.

1.1. El reconocimiento de gobiernos en Derecho internacional

El problema particular del reconocimiento de gobiernos en Derecho internacional se presenta cuando un grupo ha tomado el poder del Estado mediante la ruptura del orden constitucional interno, sustituyendo al gobierno legítimo⁹⁵⁵. El fundamento de la institución se encuentra en las dudas e incertidumbres que plantea todo cambio revolucionario en las personas o grupos de personas competentes para representar al Estado y para comprometer a éste por sus actos y tratados⁹⁵⁶. La cuestión reside entonces en determinar si los miembros del sistema internacional se encuentran o no obligados a otorgar el reconocimiento al gobierno surgido en tales circunstancias —hasta ahora, el reconocimiento es objeto de una aplicación individualizada; cada Estado, por sí mismo, lo acuerda o lo deniega—.

Por otra parte, debemos aclarar que el reconocimiento de gobiernos no debe ser confundido con el reconocimiento de Estados; si un Estado extranjero se niega a reconocer a un nuevo jefe de Estado, o un cambio en la forma de gobierno de un Estado ya existente, éste no pierde por tal motivo su reconocimiento como sujeto de Derecho internacional, aún cuando no existan ya y para el futuro relaciones diplomáticas entre los dos Estados⁹⁵⁷.

Tanto para los Estados como para los gobiernos, el acto del reconocimiento es una función que el Derecho internacional permite que sea resuelta por los terceros Estados, conforme a consideraciones estrictamente políticas⁹⁵⁸. En efecto, en los principios de igualdad soberana e independencia de los Estados y la libre determinación de los pueblos reside el fundamento del ordenamiento jurídico que lo regula. Sobre estos principios se consolida la regla de que cada Estado tiene el derecho de darse el sistema político y la forma de gobierno que haya escogido o tolere su pueblo y a cambiar esa forma según su voluntad autónoma⁹⁵⁹. Sobre esta cuestión el TIJ no pudo ser más rotundo al afirmar, en su sentencia de 26 de junio de 1986, asunto de las actividades militares y paramilitares en y contra Nicaragua, que el principio de la soberanía de los Estados deja a éstos libertad de elección en cuestiones tales como el sistema político, económico, social y cultural⁹⁶⁰.

⁹⁵⁵ JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA, en su excepcional obra dedicada a la materia que tratamos en estas páginas, expuso la relevancia de los dos elementos necesarios para que se plantease la cuestión del reconocimiento: 1º) la violación de las normas constitucionales de un Estado; y 2º) el cambio de la persona o personas que ejercen la representación exterior y la dirección de las relaciones internacionales del Estado (*Reconocimiento de gobiernos*, op. cit., pp. 18-27).

⁹⁵⁶ Sobre la necesidad del reconocimiento de los gobiernos, FENWICK expresó que «antes de que pueda firmarse un tratado con el gobierno de facto, es razonable, y tal ha sido la práctica establecida, que los terceros Estados posean la convicción de que el gobierno está lo suficientemente bien establecido para que pueda tomarse como portavoz del pueblo del Estado. En este sentido, no se puede prescindir de algún procedimiento que, aunque se desee evitar la forma del reconocimiento, constituya el equivalente del mismo.» («The recognition of new Governments instituted by force», *AJIL* vol. 38, 1944, pp. 448-452, pp. 449-450).

⁹⁵⁷ Vid. al respecto VERHOEVEN: *La reconnaissance internationale dans la pratique contemporaine*, op. cit., pp. 65-71.

⁹⁵⁸ OPPENHEIM: *Tratado de Derecho internacional público*, op. cit., vol. I-1º, p. 138.

⁹⁵⁹ Estos principios fueron recogidos expresamente en la Resolución 2625 (XXV) de la Asamblea General de las Naciones Unidas, de 24 de octubre de 1970, denominada «Declaración sobre los principios de Derecho internacional referentes a las relaciones de amistad y cooperación entre los Estados, de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas». Aunque, como hemos tenido ocasión de exponer recientemente, esta es la voluntad de los dirigentes de la potencia hegemónica del sistema internacional y en todos los profetas y visionarios del supuesto «nuevo orden mundial», postular por la desaparición de tales principios del ordenamiento jurídico internacional (PÉREZ GIL: «Socavando el principio de no injerencia en los asuntos internos de los Estados: la intervención de la Alianza Atlántica en el conflicto de Kosovo», op. cit.).

⁹⁶⁰ *Rec.*, 1986, p. 109.

1.1.1. El concepto

Para un concepto de reconocimiento de gobiernos, recurrimos a la definición aportada por el Instituto de Derecho Internacional, en su resolución de 23 de abril de 1936: «el reconocimiento del nuevo Gobierno de un Estado ya reconocido es el acto voluntario por el que uno o varios Estados confirman que una persona o grupo de personas se encuentran en posición de comprometer al Estado que pretende representar y por el que testimonian su voluntad de mantener relaciones con ellas.» (art. 10)⁹⁶¹. Por tanto, desde la concepción política o facultativa de la institución, podemos decir que el reconocimiento de gobiernos consiste en la declaración hecha por el Estado que reconoce, en el sentido de que un grupo posee la capacidad para representar al Estado en las relaciones internacionales y asumir los derechos y obligaciones internacionales, nuevos y preexistentes⁹⁶².

Frente a esta tesis hay otra que sostiene que los Estados tienen el deber jurídico de reconocer a los nuevos gobiernos cuando reúnen determinados requisitos conforme al Derecho internacional. Correlativamente, los nuevos gobiernos que cumplan con estas condiciones tienen un verdadero derecho a ser reconocidos como tales. Esta es la denominada concepción jurídica del reconocimiento de gobiernos. A nuestro juicio, el autor que ha sostenido esta posición con mayor solidez ha sido JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA⁹⁶³.

Con respecto al reconocimiento del jefe del Estado simplemente diremos que quien llega a ostentar este cargo lo es en virtud del Derecho interno de su Estado. Mediante la notificación, el Estado interesado declara que la persona —o personas en cuestión, en caso de una presidencia colegiada— ostenta la más alta magistratura del Estado y tiene, en virtud de su Derecho interno, la facultad de representar al Estado en la totalidad de sus relaciones internacionales⁹⁶⁴. El problema del reconocimiento de nuevos jefes de Estado y de gobiernos se plantea realmente cuando acceden al poder en violación o alteración de la legalidad constitucional establecida, es decir, mediante un golpe de Estado o un proceso revolucionario, sin que sea necesariamente de carácter violento. En estos supuestos es difícil para los demás Estados de la sociedad internacional determinar la actitud a adoptar hacia el nuevo jefe de Estado o gobierno⁹⁶⁵.

A pesar de estas consideraciones, la práctica de los Estados en materia de reconocimiento no ha sido unánime. La regla exigida hasta la Primera Guerra Mundial, tal como expresaba

⁹⁶¹ Cit. en GUTIÉRREZ ESPADA y CALVO CARAVACA: *Textos de Derecho internacional público*. Tecnos. Madrid, 1986, p. 168-170, en concreto, p. 169.

⁹⁶² Por tanto, la concepción jurídica del reconocimiento postula que existe un deber de reconocer y, paralelamente, un derecho a obtener el reconocimiento una vez se cumplan determinados requisitos exigidos por el ordenamiento internacional: efectividad y responsabilidad. En aplicación de esta doctrina, y sobre la base de la resolución XXXV, el Comité Jurídico Interamericano elaboró en 1949 un proyecto de tratado cuyo art. 10 expresaba: «Un Gobierno *de facto* tiene derecho a ser reconocido cuando llene [sic] las siguientes condiciones: a) Autoridad efectiva sobre el territorio nacional, basada en el consenso popular manifestado de manera adecuada. b) Capacidad y voluntad para cumplir las obligaciones internacionales del Estado.» (en SEPÚLVEDA: «Reconocimiento de Gobiernos en América. Evolución y estado actual», *AHILADI* núm. 3, 1967, pp. 115-128, en concreto p. 120). Para esta concepción, todo en general, JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA: *Reconocimiento de gobiernos*, op. cit.

⁹⁶³ *Reconocimiento de gobiernos*, op. cit., en especial pp. 37-70.

⁹⁶⁴ OPPENHEIM: *Tratado de Derecho internacional público*, op. cit., vol. I-1º, p. 137.

⁹⁶⁵ JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA: *Reconocimiento de gobiernos*, op. cit., p. 18. En este particular, los Estados Unidos seguían la regla de que «a menos que exista un cambio en la Jefatura del Estado, la cuestión del reconocimiento no surge», a menos que se produzca una alteración constitucional excepcional, por ejemplo la transformación de una monarquía en república. En realidad, esta tesis es coherente pues para los terceros Estados no existen dudas acerca de la autoridad competente para representar al Estado y ante quién reclamar el cumplimiento de las obligaciones contraídas y exigibles conforme al Derecho internacional.

OPPENHEIM, era que «el nuevo Gobierno debe ser sostenido por la voluntad de la nación, declarada en forma explícita y ha de existir prueba de la aprobación popular, expresada de manera adecuada [...]»⁹⁶⁶. Posteriormente, esta regla se relajó de tal manera que ni siquiera se pedía prueba de que el gobierno contara con el apoyo del pueblo. Así, de un gobierno, al cual presta de forma continuada obediencia la mayor parte de sus habitantes y que ofrece perspectivas razonables de permanencia en el tiempo, puede afirmarse que representa al Estado en cuestión y podría, como tal, ser reconocido⁹⁶⁷.

Por tanto, la práctica demuestra que, en materia de reconocimiento, la mayoría de los Estados se han guiado por el principio de efectividad. Es cierto que el transcurso del tiempo convalida situaciones o hechos antijurídicos si realmente funcionan como tales, incluido el establecimiento de gobiernos que inicialmente no respetaron la legalidad constitucional interna⁹⁶⁸. No obstante, en ocasiones ciertos Estados se han negado a reconocer gobiernos extranjeros a causa de su origen revolucionario o, para ser más precisos, porque se han negado a asumir las obligaciones contraídas anteriormente por el Estado —el ejemplo más destacado fue la resistencia occidental a reconocer al gobierno soviético, surgido del triunfo de la Revolución de 1917 y que, desde 1920, ejercía el control efectivo sobre la mayor parte del territorio del antiguo imperio zarista⁹⁶⁹—. Aunque OPPENHEIM constató que éste es un criterio no satisfactorio: «es imposible insistir en la perpetuación de cualquier régimen inexistente, negándose a reconocer a su sucesor revolucionario»⁹⁷⁰; sin embargo, JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA afirma que se trataba de una posición bien fundada en tanto que uno de los elementos esenciales para reconocer a un gobierno es el de la responsabilidad, es decir, capacidad y voluntad de asumir las obligaciones internacionales del Estado, nuevas y preexistentes. «Este requisito se funda en el postulado de la transmisión de responsabilidades, o sea, la continuidad de los deberes internacionales del Estado, a pesar del cambio de su gobierno»⁹⁷¹.

Las consecuencias más importantes del reconocimiento de gobiernos, ya sea *de facto* o *de iure*, son⁹⁷²: el gobierno reconocido obtiene la capacidad necesaria para establecer relaciones

⁹⁶⁶ *Tratado de Derecho internacional público*, op. cit., vol. I-1º, p. 139.

⁹⁶⁷ Para la concepción jurídica del reconocimiento, ese gobierno tendría, como tal, derecho a ser reconocido.

⁹⁶⁸ Sobre el principio de efectividad, vid. la excelente obra de MIAJA: *El principio de efectividad en Derecho internacional*. Universidad de Valladolid. Valladolid, 1958.

⁹⁶⁹ Las potencias aliadas en la Primera Guerra Mundial, reunidas en Cannes, formularon una declaración el 6 de enero de 1922, por la que acordaron no otorgar el reconocimiento al gobierno soviético «antes de la aceptación de ciertos principios indispensables a los cuales un gobierno civilizado no podía sustraerse», es decir, la capacidad y disposición a cumplir las obligaciones internacionales de la Rusia zarista. Gran Bretaña y Francia se desmarcaron de las otras potencias y procedieron al reconocimiento *de iure* del régimen soviético en febrero y octubre de 1924 respectivamente. El reconocimiento franco-soviético fue acordado con la condición de que «la no intervención será la regla de las relaciones entre los dos Estados». Por su parte, los Estados Unidos negaron, de forma reiterada, el reconocimiento al gobierno soviético hasta noviembre de 1933, por aplicación de la regla enunciada por el Secretario de Estado Hill en 1900 al proclamar que los Estados Unidos postergarían el reconocimiento hasta que el nuevo gobierno estuviera en condiciones de «cumplir todas las obligaciones y responsabilidades que incumben a un Estado soberano, según los tratados y el Derecho internacional». Vid. al respecto, ANDERSON: «Recognition of Russia», *AJIL* vol. 28, 1934, pp. 90-97; BROWN: «The recognition of new States and new Governments», *AJIL* vol. 30, 1936, pp. 689-694; WILSON: «British recognition *de facto* and *de iure* of the U.S.S.R.», *AJIL* vol. 28, 1934, pp. 99-101.

⁹⁷⁰ *Tratado de Derecho internacional público*, op. cit., vol. I-1º, pp. 139-140.

⁹⁷¹ *Reconocimiento de gobiernos*, op. cit., en especial pp. 99-147, cita en p. 111. La posición del gobierno soviético a partir de 1928 fue exactamente la opuesta: «los gobiernos soviéticos y los regímenes surgidos de la revolución no están obligados a respetar las obligaciones de los gobiernos democráticos». Esta fue la tesis recogida, más tarde, por los Estados de reciente independencia en pleno proceso de descolonización (vid. VERHOEVEN: *La reconnaissance internationale dans la pratique contemporaine*, op. cit., pp. 11-29). De todas formas, el requisito de la responsabilidad ha sido objeto de amplias discrepancias en la doctrina iusinternacionalista.

⁹⁷² No podemos entrar extensamente en esta cuestión por razones lógicas; remitimos al respecto *in extenso* a

diplomáticas y concertar tratados; con carácter general, el nuevo gobierno asume los derechos y obligaciones dimanantes de los tratados del Estado vigentes hasta ese momento; otorga la posibilidad de concertar empréstitos con entidades públicas y privadas del Estado que reconozca; se admite su capacidad para entablar acciones ante los Tribunales de justicia del Estado que ha hecho el reconocimiento; se le otorga inmunidad de jurisdicción para sí y sus bienes en los Tribunales del Estado que efectúa el reconocimiento; obtiene títulos para reclamar y entrar en posesión de bienes que se encuentren dentro de la jurisdicción del Estado que ha reconocido al nuevo gobierno; siendo el reconocimiento de carácter retroactivo —tomando como fecha para el inicio del cómputo el momento en que el nuevo gobierno asumió el poder—, tiene el efecto de evitar que los Tribunales de justicia del Estado que reconoce pongan en tela de juicio la legalidad o validez de los actos realizados por aquél, no contrarios al Derecho internacional.

1.1.2. Reconocimiento *de facto* y *de iure*; expreso e implícito y doctrinas al respecto

El reconocimiento de gobiernos, como el de Estados, puede otorgarse *de facto* o *de iure*. El reconocimiento *de iure* es el reconocimiento completo, que implica relaciones diplomáticas plenas y se manifiesta, de forma más perfecta, con el intercambio de representantes diplomáticos. El reconocimiento *de facto* es provisional y susceptible de ser retirado⁹⁷³, aunque en sus efectos equivale al reconocimiento *de iure*, concediendo incluso inmunidad de jurisdicción ante los órganos judiciales del Estado que reconoce⁹⁷⁴.

Por otro lado, el reconocimiento también puede ser expreso o implícito. El reconocimiento expreso se realiza mediante notificación formal o declaración al respecto, exteriorizando que se reconoce al nuevo gobierno como legítimo en el Estado de que se trate. El reconocimiento de forma implícita equivale a actos que no dejan lugar a dudas acerca de la intención de otorgar el reconocimiento. Actos, que por su misma naturaleza implican el reconocimiento, son: a) la conclusión de tratados bilaterales. Con respecto a los tratados multilaterales, el que dos Estados formen parte del mismo no equivale a que reconozcan mutuamente sus gobiernos, y la práctica así lo demuestra de forma casi unánime⁹⁷⁵; b) la aceptación o envío de representantes diplomáticos; c) el mantenimiento de relaciones oficiales con el nuevo gobierno en los asuntos corrientes; d) la pertenencia a Organizaciones Internacionales no otorga de forma automática el reconocimiento del gobierno del Estado en cuestión⁹⁷⁶.

JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA: *Reconocimiento de gobiernos*, op. cit., pp. 291-376.

⁹⁷³ Un caso de reconocimiento *de facto* sería, por ejemplo, cuando Gran Bretaña y un representante comercial soviético concertaron un Acuerdo comercial (16 de marzo de 1921) por el que, entre otras estipulaciones, se estableció la cláusula de nación más favorecida. Seis días después Lloyd George informó a la Cámara de los Comunes: «se trata de un simple acuerdo comercial que reconoce al gobierno *de facto* de Rusia, como lo es sin duda alguna. Los Soviets ejercen sobre el vasto territorio ruso una autoridad tan completa como la que pudiera tener allí cualquier gobierno.» (WILSON: «British recognition *de facto* and *de iure* of the U.S.S.R.», op. cit., p. 100).

⁹⁷⁴ En contra, el *leading-case* británico referente a la denegación de las inmunidades judiciales al agente comercial soviético Krassin en 1924. A solicitud del Tribunal ordinario, el FO informó que «Mr. Krassin no ha sido nunca recibido por el Gobierno de Su Majestad. Está en este país en virtud de un acuerdo con el Gobierno de los Soviets. Pero no es la costumbre del Soberano recibir a los representantes de Estados que no han sido reconocidos *de iure* [...]» (vid. al respecto, JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA: *Reconocimiento de gobiernos*, op. cit., pp. 268-276).

⁹⁷⁵ En este sentido, ya HUDSON: «Recognition and multipartite treaties», *AJIL* vol. 23, 1929, pp. 126-132. De forma positiva, con referencia al Pacto BK, MOORE: «The new isolation», *AJIL* vol. 27, 1933, pp. 607-629, en concreto p. 618.

⁹⁷⁶ Vid. OPPENHEIM: *Tratado de Derecho internacional público*, op. cit., vol. I-1º, pp. 141-142. Contra esta práctica se pronunció el Tribunal Comercial de Luxemburgo, en fallo de 2 de marzo de 1935, al resolver que la admisión de la Unión Soviética en la SdN implicaba el reconocimiento del Gobierno de este país por Luxem-

Por último, en materia de reconocimiento de gobiernos, trataremos dos cuestiones adicionales. La práctica prueba que los Estados han impuesto condiciones al reconocimiento⁹⁷⁷. Frente a esto la generalidad de la doctrina internacionalista afirma que el reconocimiento de un nuevo gobierno, como el de un Estado, no debe ser condicionado, porque aquél no es otra cosa que la constatación de hechos. Y los hechos existen o no. Así, OPPENHEIM afirmó que «estas estipulaciones, contrarias a la verdadera función del reconocimiento, son relativamente poco frecuentes [sic]. En ningún caso constituyen una condición en el sentido jurídico del término»⁹⁷⁸.

La regla de la irrevocabilidad del reconocimiento es una consecuencia de lo anterior. Esta cuestión ha sido planteada también por diversos autores, argumentando que no existe una norma de Derecho internacional que impida o niegue la posibilidad de retirada del reconocimiento previamente otorgado a un gobierno extranjero⁹⁷⁹. Ahora bien, reconocido un gobierno, lo único que cabe al Estado es romper relaciones diplomáticas.

En torno a la cuestión del reconocimiento de gobierno han sido formuladas diversas teorías que orientan —o han orientado— la práctica de los Estados al respecto, pero, como ha expresado PASTOR RIDRUEJO, «no pasan de ser exposiciones de criterios políticos que debiera seguir el gobierno de un Estado a la hora de reconocer a los gobiernos de otros Estados surgidos en violación de la legalidad constitucional»⁹⁸⁰.

1) Según la doctrina de la legitimidad constitucional o «doctrina Tobar» —por el Ministro de Relaciones Exteriores ecuatoriano que la enunció el 15 de marzo de 1907—, no se debía otorgar el reconocimiento a aquellos gobiernos cuya existencia se debiera a procedimientos revolucionarios: «las Repúblicas americanas por su buen nombre y crédito, aparte de otras consideraciones humanitarias y altruistas, deben intervenir de modo indirecto en las disensiones intestinas de las Repúblicas del Continente. Esta intervención podría consistir, a lo menos, en el no reconocimiento de los gobiernos de hecho surgidos de revoluciones contra la Constitución». Las cinco Repúblicas centroamericanas concertaron tratados en 1907 y 1923 que incorporaban la doctrina de la legitimidad constitucional, aún fuera ésta ulterior. En ambos tratados se estableció como principio general que «los gobiernos de las partes contratantes no reconocerán a ninguno que surja en cualquiera de las cinco Repúblicas por un golpe de Estado o una revolución contra un gobierno reconocido, mientras la representación del pueblo libremente electa no haya reorganizado el país en forma constitucional». Es decir, las revoluciones victoriosas deben reorganizar constitucionalmente el Estado antes de ser reconocidas⁹⁸¹.

burgo. Sin embargo, otros miembros de la SdN, como Suiza y Bélgica, formularon declaraciones en el sentido de que no otorgarían su reconocimiento al gobierno soviético por el mero hecho de su ingreso en la Organización (en *ibíd.*, p. 155).

⁹⁷⁷ El ejemplo más importante es el reconocimiento del gobierno soviético por los Estados Unidos en noviembre de 1933, sujeto a la condición de no realizar actos de propaganda subversiva contra el otro Estado, y conceder a los nacionales de ambos libertad de conciencia, culto y enseñanza en el territorio de la otra parte (vid. en «Supplement», *AJIL* vol. 28, 1934, pp. 3-11). JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA aporta gran número de ejemplos de casos de reconocimiento condicionado (*Reconocimiento de gobiernos*, op. cit., pp. 260-266).

⁹⁷⁸ *Tratado de Derecho internacional público*, op. cit., vol. I-1º, p. 157. En este sentido, JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA: *Reconocimiento de gobiernos*, op. cit., pp. 265-266.

⁹⁷⁹ La forma de realizarlo sería mediante notificación expresa a quien se retira el reconocimiento, o el reconocimiento de *iure* de un nuevo gobierno o del gobierno rival en caso de guerra civil.

⁹⁸⁰ *Curso de Derecho internacional público y organizaciones internacionales*, op. cit., p. 321.

⁹⁸¹ JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA: *Reconocimiento de gobiernos*, op. cit., pp. 155-158. Los Estados Unidos aplicaron estos Tratados, aún no siendo parte de los mismos, en sus relaciones con las Repúblicas centroamericanas hasta 1934. Sin embargo, Costa Rica denunció el Tratado de 1923 en 1932 y El Salvador adoptó idéntica decisión al año siguiente. La «doctrina Betancourt», enunciada por el presidente de Venezuela del mismo nombre, viene a ser una variante de la doctrina Tobar, que implica el no reconocimiento a los gobiernos resultado de golpes de Estado militares (vid. SEARA VÁZQUEZ: *Derecho Internacional Público*. Ed. Porrúa. México, 1971, p. 78;

Posteriormente, la doctrina Tobar tuvo una consagración práctica en la política de reconocimiento de los Estados Unidos a partir de 1913. En efecto, el presidente Wilson formuló ideas similares a la doctrina del mesianismo constitucionalista, que supeditaba el reconocimiento de los gobiernos *de facto* al respeto o restauración del orden constitucional y, de hecho, ésta fue la posición oficial de los Estados Unidos hasta 1931 en sus relaciones con otros Estados del continente americano⁹⁸². Ahora bien, como afirmó FENWICK, es indudable que todo esto suponía «una intervención intolerable en la soberanía e independencia» de los Estados, por lo que las doctrinas legitimistas resultan absolutamente ilegales desde el punto de vista del Derecho internacional⁹⁸³.

Más tarde, con ocasión del conflicto de Manchuria, el Secretario de Estado, Stimson, dirigió, el 7 de enero de 1932, una nota a las partes en conflicto, China y Japón, afirmando que el gobierno de los Estados Unidos «no tiene intención de reconocer una situación, un tratado o un acuerdo, que hubiera sido obtenido por medio de actos contrarios a los compromisos y obligaciones adquiridos por los Estados signatarios del Pacto de París de 27 de agosto de 1928»⁹⁸⁴. La aplicación de esta doctrina al reconocimiento de gobiernos fue inmediata, puesto que la generalidad de los Estados se negó a reconocer al gobierno títere instalado por Japón en el nuevo Estado de Manchukuo⁹⁸⁵. Así, en una interpretación extensiva de la doctrina Stimson, no tienen derecho a ser reconocidos los gobiernos surgidos en violación del orden internacional⁹⁸⁶. Sin embargo, para MIAJA, la nota de Stimson a China y Japón constituyó simplemente la advertencia de una actitud adoptada por la Administración Hoover, que podía ser rectificada por el presidente que le sucediera⁹⁸⁷. Como veremos en el Capítulo V, dos meses más tarde de la declaración Stimson, la Asamblea de la SdN adoptó una resolución (11 de marzo de 1932) según la que los miembros de la Organización estaban obligados a no reconocer cualquier situación, tratado o acuerdo que pudiera obtenerse por medios contrarios al Pac-

AMADEO: *Manual de política internacional*, op. cit., p. 158).

⁹⁸² El wilsonismo en materia de reconocimiento fue repudiado expresamente por Stimson en su famoso discurso de 6 de febrero de 1931, al tiempo que declaró que los Estados Unidos volverían a la anterior tradición americana establecida durante más de un siglo por Jefferson y sus sucesores. Desde entonces, los Estados Unidos siguieron la política resumida por el Secretario Hull en 1936: «Demorar el reconocimiento hasta que se vea que el nuevo gobierno está en posesión de la maquinaria del Estado, administrando el gobierno con el asentimiento del pueblo y sin resistencia sustancial a su autoridad, y que esté en posesión de cumplir con todas las obligaciones internacionales y responsabilidades que incumben a un Estado soberano conforme a los tratados y al Derecho internacional».

⁹⁸³ «The coordination of Inter-American Peace Agreements», *AJIL* vol. 38, 1944, pp. 4-19; JIMENEZ DE ARECHAGA: *Reconocimiento de gobiernos*, op. cit., en especial pp. 171-183; SCHELLE: «Règles générales du droit de la paix», *Rec. des Cours* vol. 46, 1933, pp. 331-697, en concreto pp. 392-393.

⁹⁸⁴ BAILEY: *Diplomatic History of the American People*, op. cit., pp. 725-726.

⁹⁸⁵ Vid. CAVARE: «La reconnaissance de l'Etat et de le Mandchoukouo», *RGDIP* t. XLII, 1935, pp. 5-99. En aplicación de esta concepción, los Estados que firmaron el Tratado Antitibético —el denominado Pacto Saavedra-Lamas—, de 10 de octubre de 1933, establecieron que «las cuestiones territoriales no deben resolverse por la violencia, y que no reconocerán arreglo territorial alguno que no sea obtenido por medios pacíficos, ni la validez de la ocupación o adquisición de territorios que sea lograda por la fuerza de las armas.» (art. 2). La adhesión de España a dicho Tratado se produjo el 27 de abril de 1934 (*GdM* de 16 de diciembre de 1934). También el Convenio de Derechos y Deberes Fundamentales de los Estados de Montevideo de 22 de diciembre de 1933.

⁹⁸⁶ JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA: *Reconocimiento de gobiernos*, op. cit., pp. 147-150. LAUTERPACHT, aunque admitió la extensión de la doctrina, estimó que «no puede aplicarse al reconocimiento de gobiernos. Un nuevo gobierno no puede, como tal, resultar de una violación del Derecho internacional, salvo quizás cuando un Estado se encuentra obligado por un acuerdo internacional a no tener cierta forma de gobierno o de constitución («Regles Générales du droit de la paix», *Rec. des Cours* vol. 62, 1937, pp. 99-419, en concreto p. 284). Por su parte, SCHELLE proclamó la necesidad de extender esta tesis a toda situación contraria al Derecho internacional («Regles générales du droit de la paix», op. cit., p. 390).

⁹⁸⁷ *El principio de efectividad en Derecho internacional*, op. cit., p. 57.

to de la SdN o al Pacto BK⁹⁸⁸.

2) La «doctrina Estrada», formulada el 27 de septiembre de 1930 por el Secretario de Relaciones Exteriores de México, afirma⁹⁸⁹:

«[...] México no se pronuncia en el sentido de otorgar reconocimientos, porque considera que ésta es una práctica denigrante que, sobre herir la soberanía de otras naciones, coloca a ésta en el caso de que sus asuntos interiores puedan ser calificados en cualquier sentido por otros Gobiernos [...] En consecuencia, el Gobierno de México se limita a mantener o retirar cuando sea procedente sus agentes diplomáticos y continuar aceptando, cuando también lo considere procedente, a los agentes diplomáticos que las naciones respectivas tengan acreditados en México, sin calificar ni precipitadamente ni *a posteriori*, al derecho que tengan las naciones extranjeras para aceptar, mantener o substituir a sus Gobiernos o autoridades.»

La esencia de la doctrina mexicana radica en que suprime el reconocimiento expreso de gobiernos por considerar que tal reconocimiento es una práctica denigrante que implica la injerencia en los asuntos internos de un Estado⁹⁹⁰. como expresó SEPÚLVEDA, «la doctrina Estrada venía a ser sólo una indicación del resentimiento general hacia la política norteamericana del reconocimiento y no una prescripción sobre determinada práctica a seguir en los casos de cambio repentino de régimen»⁹⁹¹. Ahora bien, resulta claro que mantener o rehusar una misión diplomática supone reconocer o no reconocer tácitamente al nuevo gobierno. La doctrina Estrada obtuvo gran alcance en el hemisferio americano con la resolución XXXV de la IX Conferencia de Estados Americanos, celebrada en Bogotá en 1948 y, posteriormente, fue adoptada por muchos Estados como regla práctica⁹⁹². De hecho, en materia de reconocimiento España ha aplicado, con carácter general, la doctrina Estrada⁹⁹³.

3) Por último, debemos hacer referencia a la doctrina de la efectividad que, como hemos dicho anteriormente, se basa en la obligación de otorgar el reconocimiento a los gobiernos que ejercen un control efectivo sobre un territorio y su población y goza de capacidad para representar al Estado en las relaciones internacionales. En esta tesis, KELSEN expresó que para el ordenamiento internacional «todos los gobiernos son legítimos, porque el Derecho interna-

⁹⁸⁸ Al respecto VERHOEVEN: *La reconnaissance internationale dans la pratique contemporaine*, op. cit., pp. 285-289.

⁹⁸⁹ *Boletín Oficial de la Secretaría de Relaciones Exteriores, Estados Unidos Mexicanos* núm. 9, septiembre de 1930, p. 9 (cit. en GUTIÉRREZ ESPADA y CALVO CARAVACA: *Textos de Derecho internacional público*, op. cit., p. 168).

⁹⁹⁰ Vid. al respecto JESSUP: «The Estrada Doctrine», *AJIL* vol. 25, 1931, pp. 719-723. Con todo, la doctrina Estrada fue vulnerada por el mismo Gobierno mexicano cuando, el 25 de agosto de 1945, «reconoció» como gobierno *de iure* de España al Gobierno republicano en el exilio. Vid. en torno a esta cuestión, RUBIO: «Los reconocimientos diplomáticos del Gobierno de la República española en el exilio», *RPI* núm. 149, 1977, pp. 77-87; también TALMON: *Recognition of Governments in International Law. With particular reference to Governments in exile*. Clarendon Press. Oxford, 1998, pp. 228, 260 y 298.

⁹⁹¹ «Reconocimiento de Gobiernos en América. Evolución y estado actual», op. cit., p. 118.

⁹⁹² Una variación del sentido de la doctrina Estrada fue formulada, el 15 de septiembre de 1969, por el Secretario de Relaciones Exteriores de México, Carrillo Flores. La «doctrina de la continuidad», como así se denomina, se basa en el principio de que «no debe faltar un puente de comunicación entre las naciones de América Latina, y que con ese propósito México desea que no haya solución de continuidad en sus relaciones con los demás países latinoamericanos, cualquiera que sea el carácter o la orientación de sus gobiernos.» (vid. SEARA VÁZQUEZ: *Derecho Internacional Público*, op. cit., pp. 79-80).

⁹⁹³ Vid. al respecto GONZÁLEZ CAMPOS ET ALL.: *Curso de Derecho internacional Público*. Universidad Complutense de Madrid. Madrid, 1992, vol. 1, pp. 420-421. En un discurso pronunciado el 12 de octubre de 1969, el Ministro de Asuntos Exteriores Castiella expresó que «la doctrina Estrada, nacida en México y respetada constantemente por España, cuyos frutos han sido siempre altamente beneficiosos para la convivencia entre nuestros pueblos y cuya práctica, por estar inspirada en el más sano realismo, constituye un instrumento de verdadera coexistencia entre regímenes diferentes y de mutuo respeto entre todas las Naciones».

cional considera como legítimo el gobierno que ocupa el poder [...] El Derecho internacional delega y así legitima los gobiernos que ejercen efectivamente el poder»⁹⁹⁴. El tratadista más cualificado de esta doctrina ha sido LAUTERPACHT, quien, en su clásica obra *Recognition in International Law*, afirmó que la necesidad del reconocimiento de gobiernos, desde el punto de vista del Derecho internacional, se debe principalmente a la incertidumbre que, originada por un proceso revolucionario, plantea a los otros sujetos del sistema internacional sobre quién es el poseedor del poder efectivo. El reconocimiento del gobierno que funciona como tal viene a dar respuesta a aquella pregunta por aplicación del principio de efectividad⁹⁹⁵. Por otro lado, la práctica seguida en el seno de las Organizaciones Internacionales avala la operatividad de esta tesis⁹⁹⁶.

Parece acertado concluir, por tanto, que el paso del tiempo ha minimizado la importancia del reconocimiento, pues éste ha perdido el carácter constitutivo que pudo llegar a tener en épocas pasadas, cuando podía poner a un régimen en peligro de derrumbarse⁹⁹⁷.

1.2. La instauración del Gobierno Provisional: los Decretos de 14 de abril de 1931 y las primeras actuaciones

El conjunto de las fuerzas republicanas congregadas en San Sebastián, en agosto de 1930, acordó una alianza política cuyo objetivo fundamental radicaba en cooperar hasta alcanzar el derribo de la Monarquía y el establecimiento de una República democrática. A tal fin decidieron constituir un Comité Revolucionario integrado por representantes de todas las fuerzas reunidas en torno al denominado Pacto de San Sebastián. En la génesis del Pacto⁹⁹⁸, ampliado en octubre a los socialistas, se encontraba la convicción de las fuerzas políticas reunidas de que la República habría de implantarse mediante un golpe insurreccional⁹⁹⁹. En cualquier ca-

⁹⁹⁴ «Théorie générale du droit international public. Problèmes choisis», *Rec. des Cours* vol. 42, 1932, pp. 121-351, en concreto p. 291; también JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA: *Reconocimiento de gobiernos*, op. cit., pp. 20-21.

⁹⁹⁵ Cambridge University Press. Cambridge, 1947. Sobre los orígenes de la doctrina de la efectividad en el reconocimiento de gobiernos, vid. JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA: *Reconocimiento de gobiernos*, op. cit., pp. 72-76.

⁹⁹⁶ Resulta obvio que la Organización se vería entorpecida en sus tareas si, en los acuerdos que se adoptan en el seno de sus órganos, no concurrían los representantes de Estados cuyos gobiernos *de facto* no son reconocidos por otros miembros de la organización internacional. Sin embargo, como comentamos antes, algunos Estados como Suiza y Bélgica, al ingreso de la Unión Soviética en la SdN, proclamaron su derecho a continuar denegando el reconocimiento al gobierno soviético, sin que ese derecho fuera impugnado por otros miembros. La práctica entre Israel y los Estados árabes ha abundado en este sentido. Así pues, según la doctrina mayoritaria, la participación en la organización internacional genera ciertos vínculos entre los Estados pero que no alcanzan a configurar un reconocimiento tácito. Por otra parte, el reconocimiento colectivo constituye uno de los temas centrales de la participación de los Estados en la organización, no pacífico y sujeto a controversias, del que no podemos ocuparnos en estas breves líneas (vid. al respecto JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA: *Reconocimiento de gobiernos*, op. cit., pp. 224-234; VERHOEVEN: *La reconnaissance internationale dans la pratique contemporaine*, op. cit., pp. 521-533).

⁹⁹⁷ Tesis sustentada por OPPENHEIM en su obra citada *Tratado de Derecho internacional público*, op. cit., vol. I-1º.

⁹⁹⁸ Los acuerdos, aunque no llegaron a formularse por escrito ni a firmarse por ninguno de los presentes, pasaron a la historia con la denominación de Pacto de San Sebastián.

⁹⁹⁹ Para los acontecimientos que se desarrollaron en España entre la dimisión de Primo de Rivera (30 de enero de 1930) y las elecciones de 12 de abril de 1931, remitimos *in extenso* a BEN-AMI: *Los orígenes de la Segunda República española*. Alianza Ed. Madrid, 1990 (trad. de *The Origins of the Second Republic in Spain*. Oxford University Press. Londres, 1978); en concreto, para la gestación del Pacto de San Sebastián, en especial pp. 154-161 y 223-224; recientemente, las duras páginas de CARRILLO: *La Segunda República. Recuerdos y reflexiones*, op. cit., pp. 39-43. Desde una perspectiva internacional, PEREIRA CASTAÑARES: *Las relaciones entre España y Gran Bretaña durante el reinado de Alfonso XIII (1919-1931)*, op. cit., pp. 811-860. Testimonios interesantes de la época los que aportan BERENGUER: *De la Dictadura a la República*. Tebas (2ª ed.). Madrid, 1975; MAURA:

so, ante la convocatoria de elecciones municipales para el 12 de abril de 1931, decretadas por el Gobierno presidido por el almirante Aznar¹⁰⁰⁰, republicanos y socialistas actuaron coordinados y en la convicción de que estas elecciones constituirían un auténtico plebiscito popular a favor de la República, con el consecuente e inmediato cambio de régimen¹⁰⁰¹.

Sin embargo, ni siquiera entre los miembros del Comité Revolucionario, autoproclamado Gobierno Provisional de la República desde diciembre de 1930, entraba la posibilidad de un derrumbamiento tan rápido y sin derramamiento de sangre de la Monarquía¹⁰⁰². Los resultados de las elecciones municipales comenzaron a averiguarse la tarde del mismo día 12 de abril, aunque hasta el día siguiente no se conocieron con más detalle. A pesar del desacuerdo entre los autores acerca de los resultados numéricos concretos, resulta indiscutible que el triunfo de las candidaturas republicanas y de izquierdas en las grandes ciudades causó profunda impresión en los sectores monárquico y conservador del régimen. De esta manera, el 14 de abril de 1931 se proclamaba en las principales ciudades de España la República¹⁰⁰³. Inmediatamente, el clandestino e ilegal Gobierno Provisional se convirtió en el Gobierno efectivo del país, dotado de plenos poderes. Así se ponía fin al proceso de quiebra de la Monarquía y se conseguía la instauración de la República, con una ausencia total de violencia y contando con la aceptación popular del cambio¹⁰⁰⁴. Maura expresaría en aquellos momentos de forma gráfica: «nos regalaron el Poder suavemente, alegremente, cuidadosamente: había nacido la Segunda República española». En cualquier caso, como ha dicho JACKSON, «la República fue inevitable más por la desintegración del sistema monárquico de la Restauración que por la propia fuerza del movimiento republicano»¹⁰⁰⁵.

En su primera alocución el Gobierno Provisional expuso el fundamento de sus poderes: «es

Así cayó Alfonso XIII. Ed. Ariel. Barcelona, 1968; ROMANONES: *Las últimas horas de la Monarquía*. Javier Morata. Madrid, 1931.

¹⁰⁰⁰ Estas elecciones habían estado precedidas por un intento de elecciones legislativas bajo el gobierno del general Berenguer, y no llegaron a celebrarse.

¹⁰⁰¹ Vid. GIL PECHARROMÁN: *La Segunda República*. Historia 16. Madrid, 1989, pp. 21-24 y 27. Según el Presidente del Gobierno Provisional, ALCALÁ-ZAMORA, «se había aceptado inequívocamente que las elecciones municipales convocadas tendrían el alcance de fallo nacional sobre el problema del régimen; y a la unanimidad de la trascendencia del veredicto debía corresponder en todo espíritu sereno la previsión del resultado.» (*Memoorias*, op. cit., p. 188).

¹⁰⁰² En efecto, para los dirigentes republicanos no estaba tan claro cuáles serían las consecuencias de la victoria electoral del 12 de abril. Maura dejó testimonio de las cautelas de los miembros del Comité Revolucionario y, también, de su firme decisión de acudir al Ministerio de la Gobernación a tomar posesión de su cargo como Ministro (al respecto, del mismo MAURA: *Así cayó Alfonso XIII*, op. cit.).

¹⁰⁰³ A las ocho de la tarde, y desde el balcón del Ministerio de la Gobernación, Alcalá-Zamora proclamó la República española «con el asentimiento manifiesto de las fuerzas políticas triunfantes y de la voluntad popular» (vid. BEN-AMI: *Los orígenes de la Segunda República española*, op. cit., pp. 337-351).

¹⁰⁰⁴ Así, ARÓSTEGUI: «La República: esperanzas y decepciones», *La Guerra Civil Española*. Ediciones Folio. Barcelona, 1996, vol. 1, pp. 10-58, en concreto p. 14 y 30-31. El mismo día 14 de abril el Rey Alfonso XIII abandonaba España pero sin renunciar, en ningún caso, a sus derechos dinásticos a la Corona española. Previamente, el Rey, reacio a abandonar el trono, consultó a los mandos militares para conocer su apoyo, pero éstos le hicieron saber que sólo podría mantener su posición a costa de un conflicto civil (TUSELL: «El exilio», *Historia 16* núm. 120, 1986, pp. 69-74). Mientras tanto, Romanones y Marañón negociaban con Alcalá-Zamora la transmisión pacífica de poderes al Gobierno provisional. Más tarde, ROMANONES escribió al respecto: «esta etapa, la Segunda República, no triunfó a través de la sedición militar, sino a través de la manifestación de la voluntad popular de la nación en las urnas, notablemente respetada por los poderes supremos del país.» (*Las últimas horas de la monarquía*, op. cit., p. 81). Con todo, el mismo PAYNE, llevado por la objetividad, expresó que el Rey, en un «impulso generoso», abandonó España (*Falange. Historia del fascismo español*, op. cit., p. 33). Como si España fuese patrimonio de alguien individualmente y no del conjunto de los ciudadanos que constituyen la Nación.

¹⁰⁰⁵ *La República española y la Guerra Civil (1931-1939)*, op. cit., p. 42.

el pueblo quien le ha elevado a la posición en que se halla». Efectivamente, de acuerdo con el Decreto de 14 de abril de 1931, «el Gobierno provisional de la República ha tomado el Poder sin tramitación y sin resistencia ni oposición protocolaria alguna; es el pueblo quien le ha elevado a la posición en que se halla, y es él quien en toda España le rinde acatamiento e inviste de autoridad». De esta manera, «interpretando el deseo inequívoco de la Nación, el Comité de las fuerzas coaligadas para la instauración del nuevo régimen, designa a don Niceto Alcalá-Zamora y Torres para el cargo de Presidente del Gobierno provisional de la República»¹⁰⁰⁶. Este Decreto también determinaba el órgano que ostentaría la Jefatura del Estado hasta que la futura Constitución de la República estableciese la forma de elección: «el presidente del Gobierno provisional de la República asume desde este momento la Jefatura del Estado con el asentimiento expreso de las fuerzas políticas triunfantes y de la voluntad popular [...]»¹⁰⁰⁷.

Mediante un segundo Decreto de 14 de abril se determinó el Estatuto jurídico del Gobierno hasta que las Cortes Constituyentes legislasen al respecto: «El Gobierno provisional, por su carácter de transitorio de órgano supremo, mediante el cual ha de ejercer las funciones soberanas del Estado, acepta la alta y delicada misión de establecerse como Gobierno de plenos poderes»¹⁰⁰⁸. Ahora bien, «pleno poder» no había de entrañar ejercicio arbitrario en las actividades del Gobierno; así el Decreto estableció los principios de actuación del Gobierno Provisional.

1º) Conforme al origen democrático de su poder y la alta responsabilidad de su ejercicio, el Gobierno Provisional sometería su actuación, colegiada e individual, a las Cortes Constituyentes, en cuanto se estableciesen como órgano supremo y directo de la voluntad nacional.

2º) El Gobierno Provisional se comprometió a someter de forma inmediata, en defensa del interés público, a juicio de responsabilidades todos los actos de gestión y autoridad vigentes y posteriores a septiembre de 1923 y tramitar los oportunos expedientes administrativos, civiles y militares, con la finalidad de restaurar situaciones antijurídicas consolidadas por la ausencia de Instituciones democráticas en España desde la proclamación de la Dictadura de Primo de Rivera.

3º) El Gobierno Provisional orientaría su actuación, en tanto no legislasen las Cortes al respecto, hacia el acatamiento absoluto de la libertad personal y en el estatuto de derechos de los ciudadanos consagrado por el régimen constitucional anterior, incorporando, además, las garantías de amparo para aquellos derechos y los principios más avanzados de la dogmática jurídica en la materia. En este sentido, el Gobierno se abstendría de formular una carta de derechos de los ciudadanos, «cuya fijación de principios y reglamentación corresponde a la función soberana y creadora de la Asamblea Constituyente».

4º) En todo caso, la función primera del Gobierno Provisional, en tanto se convocaba el Poder Constituyente de la Nación, era la de garantizar la estabilidad del régimen republicano frente a quienes, «desde fuertes posiciones seculares y prevalidos de sus medios, pueden dificultar su consolidación». En su virtud, el Gobierno Provisional se atribuía las potestades para someter a fiscalización gubernativa los derechos y garantías de los ciudadanos, «de cuyo uso dará asimismo cuenta circunstanciada a las Cortes Constituyentes».

¹⁰⁰⁶ GdM de 15 de abril de 1931.

¹⁰⁰⁷ Según ALCALÁ-ZAMORA, «jamás se trató en nuestras deliberaciones anteriores al triunfo de quién sería el Presidente de la República. La presidencia del gobierno provisional me estaba reservada y en el decreto de nombramiento del 14 de abril aclaró Ríos al redactarlo que yo asumía también provisionalmente la jefatura del Estado, la cual no podía quedar vacante.» (*Memorias*, op. cit., pp. 240-245, cita en p. 240). En todo caso, en opinión de MADARIAGA, «lo que le sobran a don Niceto eran defectos “incapacitantes” para la alta función que le confiamos todos con harta ligereza» (*Espanoles de mi tiempo*, op. cit., p. 218).

¹⁰⁰⁸ GdM de 15 de abril de 1931.

El gobierno *de facto* de la República, como así puede ser calificado conforme a nuestro planteamiento inicial, estaba compuesto por los firmantes del «Manifiesto revolucionario» de diciembre de 1930¹⁰⁰⁹: Presidencia: Alcalá-Zamora; Ministerio de Estado: Lerroux; Ministerio de Gracia y Justicia: de los Ríos; Ministerio de Gobernación: Maura; Ministerio de Hacienda: Prieto; Ministerio de Fomento: Sánchez Albornoz; Ministerio de Instrucción Pública: Domingo; Ministerio de Guerra: Azaña; Ministerio de Marina: Casares Quiroga; Ministerio de Comunicaciones: Martínez Barrio; Ministerio de Trabajo y Previsión Social: Largo Caballero; Ministerio de Economía: D'Olwer.

En los días siguientes se designaron los altos cargos de la Administración, se relevaron los Capitanes Generales y fueron nombrados nuevos Gobernadores Civiles en todas las provincias. Solventada de forma espontánea la cuestión del orden público, pues el 14 de abril las masas populares «creyeron tocar el cielo con las manos con la proclamación de la República»¹⁰¹⁰, el primer problema que hubo de enfrentar el Gobierno Provisional fue el de la unidad territorial del Estado¹⁰¹¹. En efecto, respecto a la organización territorial del Estado que, según lo acordado en San Sebastián, sería determinada por las Cortes Constituyentes, los dirigentes republicanos nacionales chocaron con el hecho consumado de la proclamación, el mismo 14 de abril de 1931, de «la República Catalana como Estado integrante de la Federación Ibérica». Inmediatamente, tres ministros del Gobierno Provisional —D'Olwer, Domingo y de los Ríos— se desplazaron a Barcelona para recordar al exaltado *President* Maciá que la Constitución de la República española no había sido redactada y aprobada, y éste tendría que ser el marco único en el que se debía desarrollar la autonomía de las regiones españolas¹⁰¹². De este modo se obtuvo el acuerdo sobre el reconocimiento de la autoridad del Gobierno Provisional en toda España y la sumisión del desarrollo de la autonomía a la aprobación de las Cortes Constituyentes. El nombramiento de Companys como Gobernador Civil de Barcelona garantizaba la transición. El acuerdo fue ratificado políticamente el 21 de abril con la visita de Alcalá-Zamora a Barcelona y el recibimiento entusiasta del pueblo catalán al Presidente del Gobierno Provisional.

En este estado de euforia nacional, el Gobierno Provisional se puso inmediatamente manos a la obra en el proceso de reforma de las Instituciones políticas y sociales, aprobando los primeros decretos en el ámbito de las relaciones laborales, reforma agraria, enseñanza, libertad religiosa y reforma de las Fuerzas Armadas¹⁰¹³.

¹⁰⁰⁹ Decretos de 14 y 15 de abril de 1931 (*GdM* de 15, 16 y 17 de abril de 1931). El texto de los Decretos de nombramiento de los Ministros comenzaba con la fórmula: «Usando el poder que en nombre de la Nación nos ha conferido el Comité de las fuerzas políticas coaligadas, para la implantación de la República triunfante en la elección popular. Vengo a nombrar Ministro de [...] El Presidente del Gobierno provisional de la República.» El Decreto de cese del Presidente del Consejo y de los Ministros del último gabinete de la Monarquía, de 14 de abril de 1931, fue publicado en la *GdM* de 28 de abril de 1931. Vid. ALCALÁ-ZAMORA: *Memorias*, op. cit., pp. 160-164 y 169-172.

¹⁰¹⁰ Así, CARRILLO: *La Segunda República. Recuerdos y reflexiones*, op. cit., pp. 39 y 74. Sobre el comportamiento de las masas en aquellos momentos «que conmovieron a España», vid. el nada sospechoso testimonio de BERENGUER: *De la Dictadura a la República*, op. cit., en especial pp. 355-360.

¹⁰¹¹ En este sentido informaba el Embajador francés al MAE, el 18 de abril de 1931: «la cuestión catalana es la única nube que ha aparecido en el advenimiento de la República» (cit. en PÁEZ-CAMINO: *La significación de Francia en el contexto internacional de la Segunda República española (1931-1936)*, op. cit., p. 606).

¹⁰¹² Sobre el particular, vid. GONZÁLEZ CASANOVA: «Consideraciones sobre el proceso autonómico catalán durante la Segunda República española», *La II República española: El primer bienio*. Siglo XXI. Madrid, 1987, pp. 397-406.

¹⁰¹³ No obstante, el carácter reformista y escasamente revolucionario de la nueva República en el orden económico y social se refleja en el quinto principio enunciado en el Decreto de 14 de abril de 1931: «El Gobierno provisional declara que la propiedad privada queda garantida por la ley; en consecuencia, no podrá ser expropiada, sino por consecuencia de utilidad pública y previa la indemnización correspondiente. Mas este Gobierno,

En cualquier caso, la institucionalización del régimen republicano no quedaría culminada hasta el mes de diciembre de 1931 con la promulgación de la Constitución española. Aprobada ésta por las Cortes Constituyentes el 9 de diciembre de 1931, se procedió a la designación del Presidente de la República, cuyo nombramiento recayó en la persona de Alcalá-Zamora (10 de diciembre de 1931)¹⁰¹⁴, y a la formación del primer gobierno constitucional presidido por Azaña el 16 de diciembre de 1931, apoyado en la mayoría republicano-socialista de las Cortes¹⁰¹⁵. Este Gobierno republicano-socialista, presidido por Azaña, se mantendría hasta junio de 1933, momento en el cual, aprovechando la renovación parcial de algunos Ministerios, el Presidente de la República retiró la confianza al Presidente del Gobierno. Abiertas las consultas con los principales líderes políticos —parlamentarios y no parlamentarios— la crisis se resolvió con un nuevo llamamiento presidencial a Azaña a formar un gobierno de concentración republicana, pero que incluyó *ex novo* sólo a los federales, sustentado de nuevo en la mayoría republicano-socialista de las Cortes. La coalición compuesta por republicanos y

sensible al abandono absoluto en que ha vivido la inmensa masa campesina española, al desinterés de que han sido objeto la economía agraria del país, y a la incongruencia del derecho que la ordena con los principios que inspiran y deben inspirar las legislaciones actuales, adopta como norma de su actuación el reconocimiento de que el derecho agrario debe responder a la función social de la tierra». Los Ministros socialistas Prieto y Largo Caballero fueron los principales impulsores de las reformas sociales, económicas y laborales en las primeras etapas de la República. A partir del 28 de abril de 1931 el Gobierno, dotado de plenos poderes, aprobó varios decretos destinados a combatir el desempleo en el campo; otorgando protección a los pequeños propietarios agrícolas de los juicios hipotecarios; dando a las Autoridades locales facultades para obligar al cultivo de las tierras baldías; extendiendo a los trabajadores agrícolas los beneficios de la legislación de accidentes de trabajo (GARRIDO GONZÁLEZ: «Constitución y reformas socioeconómicas en la España de la II República», *HC* núm. 6, 1991, pp. 173-190). Prieto intentó transmitir a la Banca e inversores privados una posición tranquilizadora respecto de las garantías del crédito nacional, «porque todos los valores emitidos o convertidos lo mismo por unos gobiernos que por otros, merecían absoluto respeto por parte del país». La salida de ingentes capitales al extranjero, iniciada desde la caída de Primo de Rivera, acusó el cambio de régimen con descensos notables en las cotizaciones. Sin embargo, ante las proclamaciones públicas de moderación del Gobierno Provisional, el mercado de valores pareció recuperarse. Ahora bien, un conjunto de factores internos e internacionales hicieron que la cotización de la peseta descendiera bruscamente, ocasionando un nuevo quebradero de cabeza al Ministro de Hacienda —la pérdida de valor de la peseta frente al dólar desde enero de 1930 llegó a superar el 50 por ciento— (PALAFOX: «El marco económico de la democracia constitucional republicana, 1931-1933», op. cit., en especial pp. 191-198). A pesar de sus esfuerzos, Prieto fracasó en la necesidad de restaurar la difícil situación en la que se encontraba la Hacienda española y eso motivó su salida de la cartera respectiva en el primer Gobierno constitucional de Azaña, en diciembre de 1931, para ser sustituido por el catalán Carner (en este sentido, RAMOS OLIVEIRA: *Historia de España* (3 vols.). México, 1952, t. III, p. 165; y todo en general BENAVIDES: *La política económica en la II República*, op. cit.; PALAFOX: *Atraso económico y democracia. La II República y la economía española*, op. cit.). En todo caso, como expresa PALAFOX, puede afirmarse que la amplitud de las reformas que intentaron los dirigentes entre 1931-1933 fue «inversamente proporcional a la solidez y eficacia de las mismas» («El marco económico de la democracia constitucional republicana, 1931-1933», op. cit., p. 202).

¹⁰¹⁴ El Decreto de nombramiento, firmado por el Presidente de las Cortes, decía: «Las Cortes Constituyentes, en sesión celebrada en el día de hoy, y con arreglo a lo dispuesto en la primera de las disposiciones transitorias de la Constitución, sancionada y promulgada el día de ayer, han elegido Presidente de la República al excelentísimo señor D. Niceto Alcalá-Zamora y Torres. Palacio de las Cortes, diez de Diciembre de mil novecientos treinta y uno.» (*GdM* de 11 de diciembre de 1931). El mismo día de su designación, el Presidente de la República ofreció una recepción al Cuerpo Diplomático acreditado en Madrid en el Palacio de Oriente, ahora Palacio Nacional.

¹⁰¹⁵ Vid. AZAÑA: *Memorias políticas y de guerra*, op. cit., vol. 1, pp. 334-346. El discurso de investidura de Azaña en el *DSC* de 16 de diciembre de 1931. La primera crisis de gobierno de la República se saldó con el encargo del Presidente de las Cortes Constituyentes, Besteiro, a Azaña de que formase nuevo gobierno, nombramiento que fue refrendado por el Pleno de la Cámara el 14 de octubre de 1931. El Decreto de esa fecha rezaba: «Las Cortes, en uso de su soberanía, han tenido a bien nombrar Presidente del Gobierno de la República a D. Manuel Azaña Díaz.» (*GdM* de 15 de octubre de 1931). Paradójicamente, el Decreto donde se aceptaba la dimisión de Alcalá-Zamora estaba firmado por el Presidente del Gobierno entrante el mismo 14 de octubre de 1931 (*GdM* de 17 de octubre de 1931).

socialistas continuó en el Gobierno hasta el mes de septiembre de 1933, cuando el Presidente de la República retiró su confianza al Presidente del Consejo con la mente puesta, claro está, en la disolución de las Cortes Constituyentes¹⁰¹⁶.

Las elecciones de noviembre de 1933 otorgaron la victoria, de forma abrumadora, a las fuerzas de derechas, dando entrada en las primeras Cortes ordinarias de la República a más de doscientos diputados no republicanos. De este modo, la historia política de la Segunda República transcurrió por dos períodos característicos, los denominados «bienios»: el republicano-socialista, de 1931 a 1933, y el radical-cedista, de 1933 a 1936. En febrero de 1936, con el triunfo del Frente Popular en las elecciones legislativas, se abrió un nuevo período dentro de la normalidad constitucional que concluiría, no obstante, de forma dramática con el alzamiento militar de 17 de julio de 1936.

La alianza de las fuerzas republicanas plasmada en el Pacto de San Sebastián carecía de cualquier tipo de programa de gobierno reflejado en texto o documento alguno. En este sentido, como ha dicho recientemente ARÓSTEGUI, «el Gobierno provisional desempeñó una tarea histórica fundamental: la de construir las bases político-jurídicas del nuevo régimen»¹⁰¹⁷. Con la finalidad clara de dotar a la República de un ordenamiento constitucional adecuado, que respondiese a las legítimas aspiraciones de la Nación y colocase a España a la cabeza de los Estados democráticos, una de las primeras tareas del nuevo Gobierno fue preparar las elecciones a Cortes Constituyentes para el 28 de junio de 1931, con el mandato fundamental de redactar la Constitución de la República. Mientras, el 6 de mayo de 1931, el mismo Gobierno Provisional creó una Comisión Jurídica Asesora para que redactara un proyecto de Constitución¹⁰¹⁸. Las elecciones de 28 de junio de 1931 dictaron, en primer lugar, la continuidad de la coalición en el gobierno al otorgar el triunfo a socialistas y radicales¹⁰¹⁹, aunque en los meses siguientes el acercamiento entre Azaña, los socialistas y los radicales-socialistas socavaría seriamente la posición en el gobierno del Partido Radical. Con este contexto político de degradación progresiva de la alianza de agosto de 1930, el conservador Maura pidió a los restantes partidos que olvidaran sus discrepancias, incluidas las personales, y contribuyeran al

¹⁰¹⁶ Así, por ejemplo, JULIÁ: «Introducción», op. cit., pp. XXXV-XXXVI; también, recientemente, CARRILLO: *La Segunda República. Recuerdos y reflexiones*, op. cit., pp. 57-59. El último debate de Azaña como Presidente del Gobierno y la notificación de la crisis en el DSC de 6 y 8 de septiembre de 1933.

¹⁰¹⁷ «La República: esperanzas y decepciones», *La Guerra Civil Española*, op. cit., vol. 1, pp. 10-58.

¹⁰¹⁸ Esta Comisión, presidida por Ossorio y Gallardo, concluyó sus trabajos en un mes y presentó un anteproyecto de Constitución con 104 artículos en los que se plasmaba la «República de orden» que pretendía Alcalá-Zamora. En el texto no se definía la forma del Estado, aunque se reconocían las autonomías regionales; se establecía un Parlamento bicameral con un Senado de composición corporativa y el Presidente de la República era investido de amplios poderes, entre ellos la disolución del Parlamento y el derecho de veto de las leyes. En cualquier caso, este anteproyecto fue rechazado por los socialistas y los republicanos de izquierda que formaban parte del Gobierno Provisional de la República.

¹⁰¹⁹ Las elecciones del 28 de junio de 1931, que se rigieron por la Ley electoral de 1907, reformada por Decreto de 8 de mayo de 1931 (*GdM* de 10 de mayo de 1931), han sido ampliamente analizadas por los estudiosos; sin embargo, no existe acuerdo en cuanto a la composición exacta de las Cortes Constituyentes. BEN-AMI aporta los siguientes datos: PSOE: 117 escaños; Partido Radical-Socialista: 59; federales disidentes: 3; Partido Republicano Revolucionario: 1; Partido Radical: 89; Acción Republicana: 27; federales no disidentes: 11; Republicanos independientes: 13; Derecha Liberal Republicana: 27; Partido Republicano Demócrata: 2; Esquerra Republicana: 33; Regionalistas Gallegos: 16; Acció Catalana: 2; Agrupación al Servicio de la República: 12; Republicanos agrarios: 1; agrarios: 21; Acción Nacional: 3; Nacionalistas vascos: 4; Coalición vasco-navarra: 9; Lliga Regionalista: 2; monárquicos: 2. Total: 470 (*Los orígenes de la Segunda República española*, op. cit., pp. 402-408). Así pues, se puede hablar de un rotundo éxito de las candidaturas de los miembros del Pacto de San Sebastián, especialmente del PSOE y del Partido Radical. Para el fracaso de la derecha monárquica en las elecciones, *ibíd.*, pp. 378-382. Vid. al respecto, *in extenso* TUSELL ET ALL.: *Las Constituyentes de 1931: unas elecciones de transición*. Centro de Investigaciones Sociológicas. Madrid, 1982.

mantenimiento de la coalición de gobierno hasta la aprobación de la Constitución. Tras su constitución, el 14 de julio de 1931, las Cortes refrendaron la confianza al Gobierno Provisional presidido por Alcalá-Zamora¹⁰²⁰.

En efecto, las Cortes Constituyentes iniciaron sus sesiones el 14 de julio de 1931, tal era el convencimiento de la naturaleza revolucionaria del nuevo régimen, eligiendo como Presidente al diputado socialista Besteiro, y establecieron inmediatamente la Comisión Constitucional presidida por el también diputado socialista Jiménez de Asúa, considerado como el «verdadero inspirador de la Constitución republicana»¹⁰²¹. El 18 de agosto quedó concluido el proyecto de la Comisión Constitucional y el 27 del mismo mes comenzó su discusión, que no concluyó hasta el 8 de diciembre de 1931. Al día siguiente, el texto definitivo fue sometido a votación del Pleno de las Cortes y se aprobó por 368 votos a favor y ninguno en contra, promulgándose como «Constitución de la República española» de 9 de diciembre de 1931¹⁰²².

El 11 de diciembre de 1931, Azaña presentó la dimisión del Gobierno y el día 13 el Presidente de la República le encargó la formación de un nuevo Ministerio. Ante la perspectiva de formar gobierno, Azaña dejó sentada su posición desde el primer momento: «[...] trataré de formar un Gobierno de coalición republicana y socialista. Si la combinación no resultase, y hubiera de formarse un Gobierno de concentración republicana, yo no sería el hombre para presidirlo»¹⁰²³. Así pues, contando con la mayoría parlamentaria integrada por republicanos y socialistas —Acción Republicana, Regionalistas Gallegos, Partido Radical Socialista y PSOE—, Azaña continuó al frente del primer Gobierno constitucional de la República española. La composición del Gobierno republicano-socialista, presentado a las Cortes por el Presidente de la República el 16 de diciembre de 1931, para la votación de confianza, fue la siguiente¹⁰²⁴: Presidencia y Guerra: Azaña; Ministerio de Estado: Zulueta; Ministerio de Justicia: Sánchez Albornoz; Ministerio de Gobernación: Casares Quiroga; Ministerio de Hacienda: Carner; Ministerio de Obras Públicas: Prieto; Ministerio de Instrucción Pública: de los Ríos; Ministerio de Marina: Giral; Ministerio de Trabajo y Previsión: Largo Caballero; Ministerio de Agricultura, Industria y Comercio: Domingo.

Sin embargo, la gravedad de los problemas económicos y sociales que enfrentaba España a principios de los años treinta terminó arrastrando al Gobierno republicano-socialista a un proceso de continuo desgaste político que, tras la crisis de junio de 1933¹⁰²⁵, concluyó, en septiembre de ese año, con la dimisión de Azaña, dejando la obra de reforma inacabada y con un futuro político nada halagüeño para la consolidación del régimen republicano. En efecto, la crisis definitiva de la coalición republicano-socialista llegó el 8 de septiembre de 1933, cuando Azaña presentó la dimisión y el Presidente de la República entregó la presidencia del Go-

¹⁰²⁰ DSC de 30 de julio de 1931.

¹⁰²¹ Al año siguiente, publicaría su *Proceso histórico de la Constitución de la República española* (Ed. Reus, Madrid, 1932), dedicado al desarrollo de los trabajos constituyentes para dotar a la República de una norma fundamental avanzada y que respondiese a los anhelos de libertad y de justicia de la Nación española.

¹⁰²² GdM de 10 de diciembre de 1931.

¹⁰²³ AZAÑA: *Memorias políticas y de guerra*, op. cit., vol. 1, pp. 334-335. Esta voluntad de continuar la alianza de republicanos y socialista fue reiterada posteriormente en los discursos de 28 de marzo y 30 de septiembre de 1932 (en *Obras completas*, op. cit., vol. II, pp. 223-230 y 433-436 respectivamente).

¹⁰²⁴ Aunque los radicales no entraron a formar parte del nuevo Gobierno, votaron favorablemente cuando fue presentado a las Cortes Constituyentes (DSC de 16 de diciembre de 1931). El nombramiento de Azaña como Presidente del Gobierno y los Decretos donde se nombraban a los Ministros en la GdM de 17 de diciembre de 1931.

¹⁰²⁵ La crisis de gobierno, provocada por el Presidente de la República, se saldó con la dimisión y posterior nombramiento de Azaña como Presidente del Consejo el día 12 de junio de 1933 (Decretos de 12 de junio de 1933, GdM de 13 de junio de 1933). Vid. al respecto ALCALÁ-ZAMORA: *Memorias*, op. cit., pp. 598-601; y AZAÑA: *Diarios, 1932-1933. «Los cuadernos robados»*, op. cit., pp. 324-367.

bierno a Lerroux¹⁰²⁶. El gobierno de base exclusivamente republicana propuesto por Lerroux no obtuvo la confianza de las Cortes Constituyentes, por lo que el 8 de octubre se constituyó un nuevo gabinete con Diego Martínez Barrio a la cabeza, pero con el decreto de disolución del Parlamento. En consecuencia, al día siguiente de la constitución del Gobierno se publicó en la *GdM* el Decreto que disolvía las Cortes y convocaba elecciones legislativas para el 19 de noviembre de 1933¹⁰²⁷. Los resultados de estas elecciones representaron un descalabro total para la coalición republicano-socialista: la CEDA obtuvo ciento quince diputados, el Partido Radical ciento dos y, a continuación, el PSOE con cincuenta y ocho —de los ciento diecisiete de junio de 1931—.

1.3. El reconocimiento internacional del nuevo régimen

Entre los tópicos que se mantienen sobre la República española se encuentra aquel que postula que la proclamación de la República, el 14 de abril de 1931, fue algo imprevisto para la opinión pública y los medios diplomáticos extranjeros, como si las noticias publicadas en la prensa de las principales capitales fueran indicio suficiente de qué composición de la situación política española se estarían haciendo los Ministerios de Relaciones Exteriores de las potencias europeas desde principios de 1930 y en los días inmediatamente posteriores a dicha proclamación¹⁰²⁸.

Desde la perspectiva francesa, el *Ministère des Affaires étrangères* —en adelante MAE— había estado recibiendo informes detallados de su Embajada en Madrid sobre la situación política que precedió a las jornadas de abril de 1931. En un informe de 9 de abril de 1931, el Embajador francés, Corbin, informó de que «las elecciones del domingo serán de una importancia excepcional: ellas tienen, a los ojos del público, el carácter de un auténtico plebiscito para el futuro de la Monarquía». Tres días más tarde, desde que en España comenzaron a conocerse los resultados de las elecciones municipales, los telegramas de la Embajada francesa al MAE se sucedieron de forma ininterrumpida para informar de la magnitud del triunfo republicano¹⁰²⁹.

En el caso de Gran Bretaña, en un temprano informe fechado el 7 de junio de 1930, el Embajador británico Grahame informaba a su Gobierno sobre la situación española, y concluía en la dificultad de saber qué era lo que ocurriría «en este misterioso país donde la experiencia ha inspirado un acertado proverbio “donde menos se piensa salta la liebre”». A pesar de la prudencia y firmeza con la que el Embajador británico sugería al FO que analizase la situación española, no dejaba de expresar sus dudas respecto de lo que el futuro podía deparar a la Monarquía y al propio país. En un posterior informe, de 21 de diciembre de 1930, Grahame

¹⁰²⁶ Decreto de 12 de septiembre de 1933 (*GdM* de 13 de septiembre de 1933).

¹⁰²⁷ *GdM* de 9 y 10 de octubre de 1933 respectivamente. De estos dos gobiernos de trámite formó parte don Antonio Lara, abuelo del profesor Arroyo Lara, como Ministro de Hacienda. El político canario fue elegido diputado a Cortes Constituyentes por la provincia de Santa Cruz de Tenerife en junio de 1931 en las listas del Partido Radical. Más tarde formó parte del Gobierno de Azaña tras el triunfo del Frente Popular en las elecciones de febrero de 1936, para prestar importantes servicios a la República y a España hasta 1939, hecho que hace constar AZAÑA en sus *Diarios (Memorias políticas y de guerra)*, op. cit., vol. 2, pp. 309-310). Una interesante reseña de su trayectoria política apareció recientemente en *La Opinión* de Tenerife, 6 de enero de 2000.

¹⁰²⁸ En este sentido, TUÑÓN DE LARA expresaba: «Ya entrada la primavera de 1931, un mundo ensombrecido por la crisis y poco atento a lo que pasara en la piel de toro o rabo de Europa por desollar [sic], se asombraba de la súbita y pacífica proclamación de un régimen democrático y republicano en España. Perplejos quedaron en Londres, París, Moscú, Roma y nada digamos del Washington de la época.» («La república de abril», *Historia 16* núm. 60, 1981, pp. 28-38, en concreto p. 28).

¹⁰²⁹ Vid. al respecto PÁEZ-CAMINO: *La significación de Francia en el contexto internacional de la Segunda República española (1931-1936)*, op. cit., pp. 598-599.

concluía con rotundidad: «ahora que nosotros estamos viviendo una edad de publicidad que afecta a todas las cosas, incluidas en un alto grado las concepciones políticas, me impulsa a señalar que los recientes y dramáticos sucesos a los que ha asistido el mundo, han sido un tremendo anuncio en el interior y en el exterior del país de la idea de una República para España»¹⁰³⁰.

Desde la perspectiva interna, el mismo día 14 de abril, a las diez de la noche, Romanones, como Ministro de Estado del último Gobierno monárquico, remitió el siguiente telegrama a la Embajada de España en Londres¹⁰³¹:

«Después de conferenciar y consultar con Melquíades Álvarez y el Sr. Sánchez Guerra y reunidos en Consejo de ministros y examinada la situación teniendo en cuenta noticias de las provincias y de haberse declarado la República en varias capitales, entre otras Barcelona y ante espectáculo que ofrecía Madrid, donde los revolucionarios se habían apoderado de la Casa de Correos y del Ministerio de la Gobernación, S.M. el Rey, que había recibido ofrecimientos del Ejército para defender sus derechos [sic], no queriendo encender la guerra civil, ha dirigido un Manifiesto a la Nación que se hará público mañana y abandona Madrid. Comité revolucionario presidido por Sr. Alcalá Zamora y firmantes del manifiesto de 1 de diciembre y que cuenta con apoyos de las personalidades republicanas y socialistas más salientes se hará en un plazo inmediato cargo del poder proclamando la República. Dígalo a Legaciones de costumbre.»

Al día siguiente, el Ministro de Estado del Gobierno Provisional, Lerroux, remitió telegramas a las Embajadas y Legaciones de España en el extranjero en los que, brevemente, informaba de la nueva situación política¹⁰³²:

«Pongo en su conocimiento que proclamada en toda España con entusiasmo delirante República ha quedado constituido Gobierno provisional en forma siguiente: Presidente Alcalá Zamora [...] Estado el que suscribe. Orden en completo en toda la Nación. Ruégole informe ese Gobierno de lo expuesto y me telegrafe oportunamente forma y términos respuesta. Firmado Lerroux.»

Así pues, en estos primeros momentos, constituido ya el Gobierno Provisional como gobierno *de facto* de España, la primera actuación del nuevo Ministro de Estado se orientó a obtener el reconocimiento internacional del nuevo régimen y, consecuentemente, del Gobierno Provisional como gobierno *de iure* por parte de las grandes potencias, especialmente Francia y Gran Bretaña, y de los Estados con los que mantenía unas relaciones bilaterales más estrechas. De forma inmediata, se cursaron desde el ME comunicaciones oficiales a las Embajadas españolas en el extranjero, pidiendo dicho reconocimiento. El primer Estado en otorgar el reconocimiento oficial fue Uruguay, cuyo gobierno, conocida y confirmada la proclamación de la República en España y el establecimiento del Gobierno Provisional, saludó con efusividad el advenimiento del nuevo régimen¹⁰³³.

La actitud de Francia sería decisiva en este punto, y marcaría la pauta a seguir por el resto de los Estados en el reconocimiento de la nueva situación política creada en España¹⁰³⁴. El mismo 15 de abril de 1931, y a la luz de las informaciones que llegaban desde la Embajada en

¹⁰³⁰ Cit. en PEREIRA CASTAÑARES: *Las relaciones entre España y Gran Bretaña durante el reinado de Alfonso XIII (1919-1931)*, op. cit., pp. 823-827 y 835.

¹⁰³¹ Cit en ibíd., pp. 843-844.

¹⁰³² Telegrama remitido por el Ministro de Estado a Merry del Val, Embajador de España en Londres (cit. en ibídem).

¹⁰³³ En este sentido, vid. el DSC de 6 y 7 de septiembre de 1932, donde los diputados españoles tributaron homenaje a la República hispanoamericana por tal motivo.

¹⁰³⁴ En este sentido, PÁEZ-CAMINO: *La significación de Francia en el contexto internacional de la Segunda República española (1931-1936)*, op. cit., p. 602.

Madrid, en el MAE se planteó la cuestión del reconocimiento oficial del nuevo régimen. De forma paralela, dos días después, el Encargado de Negocios de la Embajada española en París entregó al MAE una Nota oficial del Ministro de Estado en la que se comunicaba la proclamación de la República y el establecimiento del Gobierno Provisional. Este mismo día (17 de abril de 1931), el Ministro de Asuntos extranjeros, Briand, de acuerdo con el presidente del Consejo, Laval, anunció escuetamente que «el Gobierno de la República ha decidido reconocer al nuevo Gobierno español; acto que suponía el reconocimiento expreso del Gobierno Provisional como gobierno *de iure* de España y el deseo mutuo de continuar con la República española relaciones diplomáticas plenas¹⁰³⁵. El mismo día el Embajador francés recibió instrucciones del MAE para informar oficialmente al Ministro de Estado de la decisión francesa¹⁰³⁶. Al día siguiente, 18 de abril, Lerroux acudió personalmente a la Embajada francesa para expresar el agradecimiento del nuevo Gobierno por el pronto y cordial reconocimiento francés de la República.

La Embajada francesa no cesó de remitir informes diarios al MAE sobre la evolución de los acontecimientos políticos en España. En un informe de 22 de abril Corbin realizaba un primer análisis de las orientaciones del Gobierno Provisional en materia de relaciones exteriores. Al respecto expresaba la ausencia de un programa homogéneo de política exterior entre los nuevos dirigentes republicanos y que la orientación futura de los asuntos internacionales dependería más de criterios personales que de un plan de acción concertada. En todo caso, destacaba las simpatías del Ministro de Estado hacia Francia, acompañadas de elogios a Briand y el deseo de confluencia de España con Francia en la SdN. Pero como destacaba, aunque la política exterior del nuevo régimen se manifestase más próxima a las posiciones francesas, no convenía deducir de ello que España estuviera dispuesta a seguir a Francia con la docilidad que había caracterizado al antiguo régimen¹⁰³⁷. Finalmente, Corbin informó de que en la recepción oficial dispensada por el Presidente del Gobierno Provisional, el 25 de abril de 1931, éste le manifestó «su convicción de que, bajo el régimen republicano, España mantendría con Francia unas relaciones más amistosas que las desarrolladas por la Monarquía»¹⁰³⁸.

Francia se convirtió, por tanto, en la primera gran potencia que reconoció al nuevo régimen español. Siguiendo el ejemplo francés, muchos Estados se apresuraron también a prestar el reconocimiento expreso a la República. El día 18 de abril de 1931 lo hicieron Checoslovaquia, Bulgaria y Portugal y, en los días siguientes, Polonia, Turquía, Noruega, Dinamarca, Suecia, Bélgica, China y casi todas las Repúblicas hispanoamericanas. En este grupo de Estados no figuraba la otra gran potencia europea de principios de los años treinta, Gran Bretaña.

En efecto, ante el desarrollo de los acontecimientos en España la diplomacia británica mantuvo una postura de cautela¹⁰³⁹. El FO, en un primer momento, se decantó por actuar de manera similar a como se había hecho en 1910 tras la revolución que instauró la República en Portugal, es decir, mantener sólo relaciones comerciales hasta tanto se aclarase la solidez interna del nuevo régimen, siguiendo su doctrina tradicional de reconocer sólo a los gobiernos consolidados, por aplicación del principio de efectividad. La excusa dada por el Gobierno

¹⁰³⁵ *Ibíd.*, pp. 600-601.

¹⁰³⁶ La prensa española publicó en la tarde del mismo día 17 de abril la noticia del reconocimiento francés del Gobierno Provisional, que saludaba con entusiasmo el establecimiento de «una República hermana» (vid. al respecto los principales diarios nacionales, *El Sol*, *El Heraldo de Madrid*, *El Debate*).

¹⁰³⁷ Cit. en PÁEZ-CAMINO: *La significación de Francia en el contexto internacional de la Segunda República española (1931-1936)*, op. cit., p. 606.

¹⁰³⁸ Cit. en *ibíd.*, pp. 607-608.

¹⁰³⁹ El mismo 17 de abril, el ME remitió una carta al Embajador Grahame, así como al resto de Representaciones diplomáticas extranjeras, en el que pedía el reconocimiento oficial del Gobierno Provisional.

británico para demorar el reconocimiento fue la necesidad de consultar a los Dominios previamente, tal como era obligado de acuerdo con el Estatuto de Westminster de 1931. De lo que se trataba, sin duda, era de ganar tiempo, a la espera de que la situación política interna española se clarificase, tanto más puesto que no se había producido la abdicación del Rey¹⁰⁴⁰.

En esta cautela, el pronto reconocimiento de Francia significó un duro golpe para la posición británica¹⁰⁴¹. El FO se encontró en la disyuntiva de mantener su posición o seguir el ejemplo de Francia y proceder al reconocimiento inmediato del nuevo Gobierno. Al respecto, los sólidos intereses económicos y financieros de Gran Bretaña en España, así como el deseo de sustraer a la nueva república de una excesiva influencia de París, aconsejaron seguir la conducta francesa¹⁰⁴². A estas consideraciones se unió un extenso informe del Embajador, Grahame, de 21 de abril de 1931, que se mostraba tranquilizador sobre la situación interna en España¹⁰⁴³.

Con estos antecedentes, el 22 de abril de 1931, el Gobierno británico reconoció de forma expresa a la República española, sin esperar al resultado, tal como era su posición inicial, de las elecciones a Cortes Constituyentes, cuya convocatoria fue anunciada por el Gobierno Provisional en el Decreto que fijaba el Estatuto jurídico del Gobierno de 14 de abril de 1931. A partir de este momento se impuso en el FO una línea de actuación pragmática que intentó recuperar el tiempo perdido, evidentemente, con respecto a Francia¹⁰⁴⁴. En particular el Subsecretario permanente del FO, Vansittart, se pronunció el 23 de abril sobre la perspectiva de que España engrosase el grupo de Estados democráticos de Ginebra y actuase, de este modo, como aliada de Gran Bretaña en la SdN y en las relaciones internacionales en general¹⁰⁴⁵.

A pesar de estas opiniones, compartidas por otros miembros destacados de la diplomacia británica, los recelos hacia el nuevo régimen republicano no desaparecieron. Así, cuando el nuevo Embajador en Gran Bretaña, designado por el Gobierno Provisional, Pérez de Ayala, mantuvo su primer contacto con miembros del FO (21 de mayo de 1931) se le informó del movimiento de agentes comunistas y de posibles acciones en España y del efecto que estas actividades podrían tener en la estabilidad del nuevo régimen¹⁰⁴⁶. La posición británica resultaba clara, por cuanto se quería advertir al Embajador de la República sobre determinadas medidas a adoptar por el Gobierno Provisional que no serían del agrado del Gobierno de S.M. británica —expropiaciones masivas, intervención de los servicios públicos y los transportes,

¹⁰⁴⁰ Sobre la visión británica de los acontecimientos que desembocaron en la proclamación de la República, *in extenso* PEREIRA CASTAÑARES: *Las relaciones entre España y Gran Bretaña durante el reinado de Alfonso XIII (1919-1931)*, op. cit., pp. 811-860. La decisión del Rey de abdicar se hizo pública en Roma en enero de 1934. En el documento Alfonso XIII aludió al papel como Monarca pero, sobre todo, hizo referencia a la reorganización política de España. La renuncia fue entregada a Franco por Vigón y el Conde de los Andes, sin ningún éxito. Vid. TUSELL: «El exilio», op. cit.

¹⁰⁴¹ El 18 de abril de 1931, el Grahame informó al FO del reconocimiento francés.

¹⁰⁴² Desde el punto de vista británico, los intereses en España eran varios: 1) intereses económicos, financieros y comerciales; 2) estratégicos, por cuanto la posición geográfica española representaba un factor permanente en el control del Mediterráneo occidental y el contencioso por Gibraltar, pieza clave en el despliegue oceánico y colonial de Gran Bretaña, importancia que había aumentado desde finales de los años veinte con las aspiraciones italianas en el *Mare Nostrum*; y 3) políticos, unas buenas relaciones con España, sobre todo con una España republicana, evitarían un mayor acercamiento hispano-francés, en perjuicio de los intereses británicos en la Península.

¹⁰⁴³ PERTIERRA DE ROJAS: *Las relaciones hispano-británicas durante la Segunda República española (1931-1936)*, op. cit., p. 9.

¹⁰⁴⁴ *Ibid.*, pp. 8-9; también PÁEZ-CAMINO: *La significación de Francia en el contexto internacional de la Segunda República española (1931-1936)*, op. cit., p. 603.

¹⁰⁴⁵ PERTIERRA DE ROJAS: *Las relaciones hispano-británicas durante la Segunda República española (1931-1936)*, op. cit., p. 9.

¹⁰⁴⁶ *Ibid.*, pp. 9-10.

reforma agraria—. De todas maneras, la labor de Pérez de Ayala en Londres hizo que estas prevenciones británicas fueran superadas inmediatamente —de esta cuestión nos ocuparemos detenidamente en el Capítulo VI—¹⁰⁴⁷.

El 22 de abril de 1931 también fueron comunicados los reconocimientos de Italia¹⁰⁴⁸, Estados Unidos y Alemania¹⁰⁴⁹. En particular el reconocimiento alemán se demoró por la ausencia del Canciller Brüning de Berlín¹⁰⁵⁰. El 24 de abril, tocaría a Japón y Hungría. Resulta entonces acertado afirmar que el rápido reconocimiento internacional del nuevo régimen español se debió a la actitud de Francia desde el mismo 14 de abril de 1931, pues desde el primer momento se encontraba a la espera de la notificación oficial del Gobierno encabezado por Alcalá-Zamora sobre el nuevo estado de cosas en España para proceder de forma inmediata, como así sucedió, al reconocimiento expreso de la República española y del Gobierno Provisional como gobierno *de iure*.

Por su parte, la Santa Sede imitó el ejemplo de la mayoría de los gobiernos, reconociendo prontamente a la República española. Sin embargo, el 19 de mayo de 1931 el Secretario de Estado del Vaticano comunicó al Encargado de Negocios de España la negativa papal a conceder el *placet* al Embajador designado por el Gobierno Provisional, Zulueta. Las razones esgrimidas eran su condición de «modernista» y de «librepensador»¹⁰⁵¹. Esta actitud resultaba contradictoria por cuanto los miembros católicos del Gobierno Provisional, sobre todo el Presidente, Alcalá-Zamora, hicieron saber al Nuncio que la posición de la República respecto a las relaciones Iglesia-Estado, a diferencia de la Monarquía, sería la de no intervenir en los asuntos propios de la Iglesia, en especial en el nombramiento de las jerarquías eclesiásticas.

¹⁰⁴⁷ *Ibid.*, p. 10. Al respecto el propio Vansittart decía, en junio de 1933, «yo mismo me he salido de mi línea en mi genuina amistad con el embajador español [...]».

¹⁰⁴⁸ Vid. SAZ CAMPOS: *Mussolini contra la Segunda República*, op. cit., p. 33. En Italia, como había ocurrido en Portugal, representó un síntoma de preocupación las declaraciones de miembros destacados del Gobierno Provisional acerca del sentido que la República española había de dar a sus relaciones exteriores. En particular los periódicos portugueses e italianos se hicieron eco de las declaraciones del Ministro de Estado: «como político, no puedo ocultar mis simpatías por las naciones que tienen regímenes idénticos al que se implantó en España. Esto no quiere decir, por lo tanto, que las diferencias de régimen perjudiquen nuestras relaciones internacionales. No pretendemos inmiscuirnos en nada de la vida de los otros. Una cosa son las simpatías políticas, otra cosa son las relaciones exteriores que deseamos mantener con todos, sin preocuparnos con sus formas de ver, políticas y sociales [...] Hay dos países que no podemos olvidar: Portugal, la nación hermana y con la cual tenemos una vivencia territorial, e Italia a la cual nos une la posición marítima.» (declaraciones de Lerroux al *Diário de Lisboa*, cit. en OLIVEIRA: *Portugal y la Segunda República Española (1931-1936)*, op. cit., pp. 76-77).

¹⁰⁴⁹ En *AJIL* vol. 25, 1933, p. 534. Comenta JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA que el reconocimiento de los Estados Unidos «no se demoró hasta la reorganización constitucional», sino que se aplicó la doctrina Wilson sobre reconocimiento de gobiernos. Debemos tener en cuenta, como expresamos antes, que el wilsonismo en materia de reconocimiento fue expresamente repudiado por el Secretario de Estado Stimson en su discurso de 6 de febrero de 1931, en el que proclamó el retorno a la tradición de Jefferson y sus sucesores (*Reconocimiento de gobiernos*, op. cit., p. 182).

¹⁰⁵⁰ Carta del Encargado de Negocios en Berlín al ME, 22 de abril de 1931 (AMAE, R-972/28). Por su parte, el Embajador alemán en Madrid, conde de Welczeck, remitió a Berlín (17 de abril de 1931) noticias tranquilizadoras acerca de los acontecimientos políticos que se desarrollaban en España (vid. al respecto VIÑAS: *La Alemania nazi y el 18 de julio*, op. cit., p. 81).

¹⁰⁵¹ ALCALÁ-ZAMORA afirma en sus *Memorias* que «bastantes días antes de nuestra prisión, y poco después de haberse transparentado la composición del nuevo Gobierno republicano, Lerroux, siempre de correcta indumentaria, acudió a la sesión nocturna del Ateneo en traje de protocolo, cual si ya ejerciese el Ministerio de Estado. No dejamos de advertirlo y él, que procuró destacarlo nos explicó que ello obedecía al deseo mostrado por el nuncio de serle presentado y tratarle. Hablaron como personas discretas y educadas de temas generales, pero el significado de la iniciativa no ofrecía duda: equivalía a un primer y previsor reconocimiento y anunciaba que previsto por la Iglesia el inminente triunfo de la República, deseaba aquella, con excelente disposición, mantener buenas relaciones respecto de ésta. Triunfante el régimen no fue tardo ni sutil el pleno reconocimiento oficial por el Nuncio, como decano del Cuerpo Diplomático y cual representante de la Santa Sede.» (op. cit., p. 215).

Esta declaración indicaba al Nuncio una de las ventajas potenciales, desde el punto de vista de la Santa Sede, de la separación definitiva de la Iglesia y el Estado en España¹⁰⁵², y que no dejaron de utilizarse¹⁰⁵³.

Tras obtener el reconocimiento *de iure* de Francia, Gran Bretaña y las demás grandes potencias, la República comenzó, a partir de mayo de 1931, el desarrollo de unas relaciones exteriores, tradicionales en cuanto a los objetivos, pero renovadas en cuanto a los principios y la forma de actuación, que, desgraciadamente, concluirían de forma brusca en julio de 1936. Nosotros nos ocuparemos, sin embargo, de las relaciones exteriores de España durante el bienio republicano-socialista (1931-1933). En este contexto, dos fueron los ámbitos en los que se desarrolló la acción exterior de España: la actuación de España en la Sociedad de Naciones y las relaciones bilaterales con las grandes potencias y los Estados vecinos.

¹⁰⁵² Al respecto, JACKSON: *La República española y la Guerra Civil (1931-1933)*. Ed. Orbis. Barcelona, 1987 (trad. de *The Spanish Republic and the Civil War (1931-1939)*). Princeton University Press. Princeton (N.J.), 1965), p. 110.

¹⁰⁵³ GARCÍA DE CORTÁZAR: «El Vaticano, la Iglesia y el Estado», *Historia 16* núm. 2, 1986 (*La guerra civil*), pp. 64-75.

2. LOS PRIMEROS PASOS EN LA ACCIÓN EXTERIOR DE LA REPÚBLICA

CONTENIDO: 2.1. Los Ministros de Estado del bienio republicano-socialista; 2.2. La reforma del Ministerio de Estado y del Cuerpo Diplomático: 2.2.1. Los nombramientos más significativos; 2.2.2. La Delegación de España en la Sociedad de Naciones; 2.3. La presentación de la República en la escena internacional: la participación en el Consejo y la Asamblea de la Sociedad de Naciones de 1931.

Al inicio de esta tesis planteamos los medios o instrumentos de la política exterior de los Estados y, entre ellos, con un papel relevante, tratamos de la diplomacia. Analizado en el Capítulo II el instrumento básico de la defensa nacional, las Fuerzas Armadas y la política de defensa nacional de la República articulada durante el bienio republicano-socialista, procederemos a continuación a examinar tres aspectos fundamentales de la diplomacia y su incidencia en las relaciones exteriores de España durante este período: 1) la situación de la diplomacia española a la proclamación de la República; 2) el papel que debía desempeñar la diplomacia en el desarrollo de la política exterior de la República; y 3) su operatividad como instrumento de la política exterior, al servicio de los intereses nacionales de España.

Dos factores decisivos condicionaron la efectividad de la diplomacia como instrumento de la política exterior de la República: 1) la general falta de identificación de los miembros de la Carrera y funcionarios del ME con el nuevo régimen y los valores democráticos que le eran propios; y 2) la prácticamente nula adaptación de la diplomacia española a la nueva etapa de las relaciones internacionales que se había inaugurado en 1919 con la Conferencia de Versalles y el establecimiento de la SdN.

2.1. Los Ministros de Estado del bienio republicano-socialista

El nuevo desarrollo que los dirigentes republicanos se esforzaron por imprimir a las relaciones exteriores de España debía pasar, necesariamente, por articular una política exterior que superase los vicios de la etapa monárquica y se adecuase a la nueva etapa de las relaciones internacionales, especialmente en lo que se refería a la organización internacional. En este programa se contemplaba la reforma de la diplomacia española para adaptarla a las exigencias de este período de las relaciones internacionales, caracterizado por la existencia de la diplomacia multilateral y parlamentaria, por una diplomacia abierta, acorde con los principios del Pacto de la SdN y de la práctica de Ginebra¹⁰⁵⁴.

Ahora bien, dos objeciones respecto a la cúspide de la diplomacia republicana —los Ministros de Estado— se han reiterado en el tiempo: 1) la inestabilidad al frente del ME, debida al excesivo número de titulares que desempeñaron el cargo a lo largo de la República, circunstancia que había de influir en la continuidad de la política exterior y en el desarrollo de las relaciones exteriores —en poco más de cinco años se sucedieron diecinueve Gobiernos, durante los cuales el ME cambió once veces de titular, y fueron diez los Ministros de Estado de la República—¹⁰⁵⁵; y 2) la general incompetencia para el cargo de que hicieron gala sus titulares —de esta cuestión nos ocuparemos en las páginas siguientes—.

Aquella inestabilidad se tradujo en cierta incoherencia y desconexión en la toma de deci-

¹⁰⁵⁴ Así se expresaba ZULUETA: «La política exterior de la República», *Tierra Firme* núm. 3, 1935, pp. 5-27, en concreto p. 9.

¹⁰⁵⁵ En el mismo período (1931-1936), nueve Ministros estuvieron al frente del MAE en Francia (PÁEZ-CAMINO: *La significación de Francia en el contexto internacional de la Segunda República española (1931-1936)*, op. cit., pp. 428-429).

siones en la política exterior de la República¹⁰⁵⁶, aunque, en el ámbito de la SdN, como veremos en el Capítulo siguiente, la presencia continuada de Madariaga al frente de la Delegación española en Ginebra subsanó en gran medida esta cuestión. Ahora bien, esta falta de continuidad en la gestión de los asuntos internacionales no afectó, de forma sustancial, a los principios y objetivos esenciales de la política exterior plasmados en la Constitución española de 9 de diciembre de 1931.

Estas objeciones apuntadas no son aplicables íntegramente al período de nuestro estudio. En el bienio republicano-socialista ocuparon la cartera de Estado tres Ministros que permanecieron en el cargo ocho, dieciocho y tres meses respectivamente. Y, de hecho, el último hubo de dejar su puesto ante la crisis definitiva de la coalición auspiciada por el Presidente de la República en el mes de septiembre de 1933. Respecto a la competencia de los Ministros de Estado republicanos, hay que tener en cuenta, en primer lugar, que su nombramiento siempre respondió a consideraciones de política interna y los Ministros del bienio republicano-socialista no escaparon a esta regla, aunque, con la excepción de Lerroux, fueron considerados en su momento, y hoy por la historiografía, como los más competentes responsables de los asuntos internacionales de cuantos ocuparon la cartera de Estado a lo largo de la República¹⁰⁵⁷.

Los Ministros de Estado del bienio republicano-socialista fueron: Lerroux (14 de abril a 16 de diciembre de 1931), Zulueta (16 de diciembre de 1931 a 12 de junio de 1933) y de los Ríos (12 de junio de 1933 a 12 de septiembre de 1933).

Con la proclamación de la República y el establecimiento del Gobierno Provisional se produjo, consecuentemente, un cambio en el ME. De acuerdo con las disposiciones del Pacto de San Sebastián, Lerroux fue nombrado Ministro de Estado del Gobierno Provisional de la República. Sin embargo, las ideas que sobre asuntos internacionales y, en concreto, sobre la SdN tenía el nuevo Ministro de Estado eran prácticamente nulas. Es más, ya en 1931, existía acuerdo pleno sobre la competencia y cualidades de Lerroux para desempeñar el cargo asignado en la constitución del Comité Revolucionario en diciembre de 1930. En efecto, MADARIAGA afirmó que «fue común, y aún proverbial desde los primeros días del nuevo régimen, que la República traía una hipoteca, que era Lerroux. [...] Aquel buen señor estaba *in albis* en todo lo concerniente a política exterior y le interesaba más el gobernador civil de Badajoz o el alcalde de Vicálvaro que el primer ministro inglés o el secretario general de la Sociedad de Naciones»¹⁰⁵⁸. Así, comentaría más tarde que el ME estaba en manos de «uno de los españoles menos competentes para ejercerlo»¹⁰⁵⁹.

¹⁰⁵⁶ Las críticas de MADARIAGA en este sentido fueron reiteradas (por ejemplo en *España. Ensayo de historia contemporánea*, op. cit., p. 401). EGIDO LEÓN afirma que, de este panorama, «puede deducirse un cierto desinterés por la política internacional o cuando menos una marginación de los asuntos exteriores frente a los interiores en orden de prioridad, cosa, por otra parte, que parece indiscutible en el período republicano» (*La concepción de la política exterior española durante la II República (1931-1936)*, op. cit., pp. 76-77).

¹⁰⁵⁷ En este sentido, ALCALÁ-ZAMORA: *Memorias*, op. cit., pp. 319; AZAÑA: *Diarios, 1932-1933*. «Los cuadernos robados», op. cit., p. 389; MADARIAGA: *Españoles de mi tiempo*, op. cit., p. 244. Recientemente, PÁEZ-CAMINO: *La significación de Francia en el contexto internacional de la Segunda República española (1931-1936)*, op. cit., pp. 180-181.

¹⁰⁵⁸ *Españoles de mi tiempo*, op. cit., pp. 47-48. Ya vimos de qué forma los miembros del Comité Revolucionario asignaron la cartera de Estado a Lerroux. AZAÑA comentaría al respecto que: «Maura fue quien excluyó a Lerroux del Comité revolucionario, porque no se fiaba de su fidelidad [sic], y quien se empeñó en recluirllo en el ministerio de Estado cuando se formó el Gobierno provisional con tanta anticipación, porque no se fiaba de la honorabilidad de Lerroux. Ortega piensa de Lerroux peor aún que Maura, si es posible.» ¡Y Azaña peor aún que los anteriores! (*Memorias política y de guerra*, op. cit., vol. 1, p. 488).

¹⁰⁵⁹ *Memorias (1921-1936)*. *Amanecer sin mediodía*, op. cit., pp. 261 y 273. Alcalá-Zamora y Azaña se mostraron igual de explícitos sobre la competencia del Ministro de Estado (ALCALÁ-ZAMORA: *Memorias*, op. cit., pp. 170-172 y 282; AZAÑA: *Memorias políticas y de guerra*, op. cit., vol. 1, en especial p. 390); Con todo, Aguina-

Sin embargo, según LERROUX, le asignaron la cartera de Estado «para alejarme todo lo posible de la política nacional, en que yo tenía preponderancia, encargándome de la internacional, para la que no estuve nunca preparado», aunque, como él mismo expresó, «lo de menos era la política internacional»¹⁰⁶⁰. En todo caso, se pueden delimitar dos principios importantes en la gestión de Lerroux al frente del ME: la continuidad de las relaciones exteriores de España con respecto a la etapa anterior y el mantenimiento de la estructura orgánica y el personal del Ministerio y del Cuerpo Diplomático casi en su integridad.

Ahora bien, en una cosa parece que coincidían el Ministro de Estado y el Delegado de España en la SdN: en la supuesta indiferencia del Gobierno acerca de los asuntos internacionales, tanto en el ámbito de la SdN como en las relaciones bilaterales. LERROUX se expresaba así a su vuelta de Ginebra en septiembre de 1931¹⁰⁶¹:

«A ningún compañero se le ocurrió preguntar cuál era el estado de los asuntos pendientes en Ginebra, ni cuales los que podían interesarle más a España, ni con qué criterio habría de actuarse para situar desde el principio a la República Española en posición conveniente y, hasta donde fuera posible, ventajosa. La política interior absorbía la intención y la actividad de los Ministros y todos ellos parecían tan ajenos y ausentes de la exterior como si España estuviese en la luna.»

La opinión que a los miembros del Gobierno merecía la presencia de Lerroux en Ginebra aparece ejemplificada en las palabras del Presidente del Gobierno Provisional, ALCALÁ-ZAMORA¹⁰⁶²:

«Lerroux prefirió disfrutar la comodidad de pasar distraído y descansando en Ginebra dos de los seis meses en que fue Ministro de Estado conmigo, durante los cuales (mayo y septiembre) me endosó el cuidado del Ministerio. No era costumbre de los ministros españoles tal excursión de recreo [sic], por no ser España una gran potencia ni tener planteado en Ginebra ningún problema especial. [...] Don Alejandro que nada hizo ni tenía que hacer en Ginebra, adonde no llevó ningún asunto [...].»

En la formación del primer Gobierno constitucional en diciembre de 1931, la negativa de los radicales a continuar en coalición con los socialistas, y la determinación de Azaña de formar gobierno sólo en el caso de contar con la participación de éstos, motivó el relevo al frente del ME, siendo sustituido el líder radical por Zulueta, diputado independiente en las Cortes Constituyentes¹⁰⁶³. Con anterioridad, en mayo de 1931, Zulueta había sido designado Emba-

ga, Subsecretario de Estado con siete Ministros, señaló que supo hallar «el modo de despertar en nuestra carrera una alta consideración hacia su persona, y el deseo de responder con hechos a sus amables y nobles palabras de comprensión y estima.» («Aspectos relacionados con el Departamento de exterior», AMAE, R-5499 bis/11).

¹⁰⁶⁰ *Mis memorias*. Afrodísio Aguado. Madrid, 1963, p. 547, y *La pequeña historia de España, 1930-1936*, op. cit., p. 77.

¹⁰⁶¹ *Ibid.*, p. 72.

¹⁰⁶² *Memorias*, op. cit., p. 585, también pp. 199 y 226. En idéntico sentido, AZAÑA expresaba que «ya en el Consejo [de 9 de octubre de 1931] Lerroux nos anunció que probablemente tendría que marcharse de nuevo a Ginebra, a presidir el Consejo de la Sociedad de Naciones, por la agravación del conflicto chino-japonés. Este anuncio nos escamó un poco. [...] Este viaje nos ha parecido a todos muy mal. A nadie se le ocultaba que Lerroux hace tanta falta en Ginebra como los perros en misa, y que el marcharse en estos días es una habilidad más para no comprometerse en el debate [de política interior]. A don Niceto le ha sentado el viaje peor que a nadie.» (*Memorias políticas y de guerra*, op. cit., vol. 1, p. 215, también pp. 204, y 390); también MADARIAGA: *Memorias (1921-1936)*. *Amanecer sin mediodía*, op. cit., pp. 272-273. Lerroux se defendió más tarde: «lleve al Consejo buenas Memorias de los diversos asuntos en que había intervenido. No encontré oportunidad de que se me permitiera dar cuenta. Sin duda por eso ninguno de mis compañeros tuvo una frase alentadora para mí.» (*La pequeña historia de España, 1930-1936*, op. cit., p. 77).

¹⁰⁶³ Al respecto, AZAÑA: *Memorias políticas y de guerra*, op. cit., vol. 1, pp. 342-343; *La pequeña historia de*

jador ante la Santa Sede, pero el desarrollo de los acontecimientos políticos internos, en particular en lo atinente a las relaciones Iglesia-Estado, motivó que el Vaticano negase el *placet* al Embajador de la República. Y, aunque el Gobierno español realizó nuevas gestiones en octubre, contando con el apoyo del Nuncio y del cardenal Vidal y Barraquer, el Vaticano insistió en su negativa a aceptar a Zulueta como Embajador¹⁰⁶⁴.

El Ministro de Estado del Gobierno constitucional de Azaña era un hombre vinculado a Francia y a la cultura europea por su formación, pero no era un ardiente europeísta como podía serlo Madariaga; así, frente a las propuestas de federación europea lanzadas por Briand en la SdN en 1930, propugnó un reforzamiento del sistema societario y un estrechamiento de los vínculos con las Repúblicas hispanoamericanas¹⁰⁶⁵. En particular, MADARIAGA destacó de Zulueta su condición de institucionista: «lo mejor de la República de allí vino. Y entre lo mejor de aquellos mejores, Zulueta figuraba sin duda como de los buenos. [...] Era limpio de alma como de atuendo; leal, recto, buen amigo, buena persona y de muy aguda inteligencia». Pese a este halago previo, tanto Azaña como Madariaga coincidían en la falta de «capacidad combativa» del Ministro¹⁰⁶⁶. Con todo, «era para la época un buen Ministro de Estado», el mejor Ministro de Estado que tuvo la República después del socialista de los Ríos, pues «casi todos fueron no sólo del montón sino incompetentes, y algunos desdichados»¹⁰⁶⁷.

Esta valía se debía, sin duda, a su capacidad de imparcialidad y objetividad ante las cosas en general¹⁰⁶⁸. De hecho, Madariaga anotó, de forma exagerada a nuestro juicio, que con Zulueta se dio el único caso en el que un Ministro de Estado de la República solicitara información y opinión sobre la política exterior de España al Delegado de nuestro país en el Consejo¹⁰⁶⁹. Así pues, a pesar de las debilidades de carácter y de las indecisiones achacables a su persona, con Zulueta el ME estuvo dirigido por una persona concienzuda y capaz y el prestigio internacional del Ministro en particular, en la SdN, resultó bastante positivo¹⁰⁷⁰. Sin embargo, estas consideraciones personales no se tradujeron en la adopción de las necesarias reformas del Ministerio y del Cuerpo Diplomático para convertirlo en instrumento eficiente de la política exterior republicana.

Con todo, la relación entre Zulueta y Madariaga, como responsables directos de la política exterior española, no fue muy fluida. Azaña dejó algunos testimonios interesantes al respecto en momentos claves de la acción exterior de la República. En febrero de 1932, en una reunión de Azaña y Zulueta con el Presidente de la República, el Presidente del Gobierno anotaba: «hemos convenido que Zulueta vuelva a Ginebra para asistir a la Asamblea de la Sociedad de Naciones. Madariaga, según Zulueta, que está enteradísimo de los asuntos de Ginebra, ve demasiado a España como una pieza de la Sociedad, y hay que frenarlo, mirando al interés de

España, 1930-1936, op. cit., pp. 96-97. Aunque obtuvo el acta de diputado por Badajoz gracias a los votos socialistas al haber sido incluido en las listas del PSOE por de los Ríos, Zulueta no se adhirió a ningún partido hasta junio de 1933, pues, tras su salida del Gobierno, se afilió a Acción Republicana.

¹⁰⁶⁴ AZAÑA: *Memorias políticas y de guerra*, op. cit., vol. 1, p. 235.

¹⁰⁶⁵ En este sentido su artículo aparecido en *El Sol*, 4 de junio de 1930, «Memorándum Briand. La Federación Europea».

¹⁰⁶⁶ MADARIAGA: *Españoles de mi tiempo*, op. cit., p. 243; AZAÑA: *Memorias políticas y de guerra*, op. cit., vol. 1, en especial p. 619; ALCALÁ-ZAMORA dijo que «Zulueta era un hombre para mantener cortés, discreta y culta conversación con los representantes de otros países, pero sin sentir iniciativas ni emprender gestiones» (*Memorias*, op. cit., pp. 319 y 325).

¹⁰⁶⁷ MADARIAGA: *Españoles de mi tiempo*, op. cit., pp. 244 y 245.

¹⁰⁶⁸ AZAÑA expresaba sobre su nuevo Ministro de Estado, el 22 de febrero de 1932, que estaba «enteradísimo de los asuntos de Ginebra» (*Memorias políticas y de guerra*, op. cit., vol. 1, p. 413).

¹⁰⁶⁹ *Españoles de mi tiempo*, op. cit., p. 193.

¹⁰⁷⁰ Así, PÁEZ-CAMINO: *La significación de Francia en el contexto internacional de la Segunda República española (1931-1936)*, op. cit., p. 199.

España, para no lanzarse a quijotadas. Esto es a propósito del Japón, con el que no conviene ponernos a mal»¹⁰⁷¹. En estas fechas, el Gobierno de la República trató extensamente la situación política internacional creada por el conflicto de Manchuria y la participación de los Delegados españoles, especialmente Zulueta y Madariaga, en los debates de la Asamblea extraordinaria de marzo de 1932, actuaciones de las que dio cuenta el Ministro de Estado al Gobierno en el Consejo de 23 de marzo de 1932¹⁰⁷². Siguiendo las orientaciones acordadas por el Gobierno, Zulueta señaló que su intervención había estado conducida por el principio de que «España no puede hacer una política demasiado idealista, y combatir con Inglaterra en la Asamblea por defender a China»¹⁰⁷³. En este sentido, el día 19 de marzo de 1932, Azaña y Zulueta se reunieron en el Ministerio de la Guerra, con carácter previo, para analizar las conclusiones de la Asamblea extraordinaria de la SdN: «[Zulueta] me cuenta su viaje. Viene relativamente contento. De Madariaga se queja un poco. Madariaga se olvida a veces, en la Sociedad de Naciones, de que representa a nuestro país, y procede como un “intelectual” [sic]. Tardieu le ha dicho que a Madariaga “se le habla de desarme y contesta Japón”»¹⁰⁷⁴.

Sin embargo, en mayo de 1933, Azaña acumulaba importantes reservas respecto del Ministro de Estado: «en el Consejo no se ha hablado más que de la situación parlamentaria. Anoche me llamó Zulueta [...] creía que yo iba a dimitir, y sobre ese equívoco estuvo hablando un rato [...] Entonces le saque de su error, diciéndole que tenía los talones hincados en tierra [sic]. Se sorprendió mucho y me pidió instrucciones para el Consejo de hoy. Estos hombres mustios y tímidos no sirven para nada»¹⁰⁷⁵. Así, a finales de mayo de 1933, cuando Alcalá-Zamora buscaba el momento adecuado para retirar la confianza al Presidente del Gobierno, éste había perdido completamente la confianza en su Ministro de Estado y tenía clara su sustitución en la futura remodelación del Gobierno¹⁰⁷⁶.

¹⁰⁷¹ AZAÑA: *Memorias políticas y de guerra*, op. cit., vol. 1, pp. 413-414.

¹⁰⁷² *Ibid.*, pp. 413-414 y 437-439.

¹⁰⁷³ *Ibid.*, p. 437. Así, MADARIAGA comentaría: «¿A aquellos gobernantes de España les preocupaba la Manchuria? Nada.» (*Españoles de mi tiempo*, op. cit., p. 52).

¹⁰⁷⁴ AZAÑA: *Memorias políticas y de guerra*, op. cit., vol. 1, p. 437. MADARIAGA se mostraría contundente años más tarde con el jefe del Gobierno y el Ministro de Estado de la República: «Estas dos notas [las entradas del Diario de Azaña correspondientes a los días 22 de febrero y 19 de marzo de 1932] dan fiel traslado de la situación. Un ministro novato (aunque empollón) y un presidente escéptico se quejan de quien, en Ginebra [...] quiere hacer en política internacional lo que ellos dos aspiran a conseguir en política nacional; proponen una postura aún más reaccionaria que la de las grandes potencias; y se apoyan en una frivolidad de Tardieu, el que con su actitud despectiva para con Brüning iba a hacer inevitable el acceso de Hitler al poder; y todo ¿para qué? para no ofender al agresor, no de China, sino del Pacto. Así aquellos dos hombres llenos de buen deseo y bastante competentes, pero anticuados, preparaban, sin saberlo, el fracaso de la República.» (*Españoles de mi tiempo*, op. cit., p. 248).

¹⁰⁷⁵ *Memorias políticas y de guerra*, op. cit., vol. 1, p. 619.

¹⁰⁷⁶ El mismo Azaña anotó en sus *Diarios* la pérdida de confianza en su Ministro de Estado. El 19 de agosto de 1932, en plena reacción antimonárquica, E. Ortega y Gasset, hasta poco antes presidente de la Comisión de Estado de las Cortes Constituyentes, señaló a Azaña la situación intolerable de persistencia en el ME de gran número de «conocidos monárquicos», y objetó la falta de decisión del Ministro para proceder a una revisión del funcionario no afecto a la República —aplicando la Ley de 11 de agosto de 1932—. Azaña anotó: «Ortega tiene razón en esto. La indecisión de Zulueta le ha colocado en mala postura» (*Diarios, 1932-1933. «Los cuadernos robados»*, op. cit., pp. 33-34). Así que trasladó estas objeciones a Zulueta y la urgencia en renovar el personal del ME, constatando, no obstante, que «la irresolución y la duda permanente de Zulueta son reformistas e institucionalistas de pura cepa». (*ibid.*, p. 36). Ortega y Gasset iría más lejos en sus intervenciones en las Cortes en el otoño de 1932, afirmando el 25 de octubre que «la labor del Sr. Zulueta en estos nueve meses al frente del Ministerio de Estado no se encuentra ni una disposición legislativa original ni nada trascendente, ninguna medida de carácter republicano, sino todas [...] de un sentido antirrepublicano» (vid. *DSC* de 6 y 7 de septiembre, 25 de octubre, 15, 18 y 24 de noviembre de 1932). Azaña iría anotando, desde entonces, los momentos singulares de falta de decisión del Ministro en los asuntos exteriores: el contencioso de la Telefónica con los Estados Unidos

Con la formación del último gobierno Azaña del bienio republicano-socialista, en junio de 1933 accedió a la cartera de Estado el diputado y Ministro socialista de los Ríos. El nuevo Ministro de Estado pertenecía al ala burguesa del PSOE, junto con el Presidente de las Cortes Constituyentes, Besteiro, y había participado, desde sus inicios, en la conspiración republicana. De este modo, entró a formar parte del Comité Revolucionario en diciembre de 1930 y, posteriormente, del Gobierno Provisional el 14 de abril de 1931, como representante del PSOE, en la cartera de Instrucción Pública, figurando en todos los Gobiernos presididos por Azaña hasta septiembre de 1933.

Una de sus primeras intervenciones en política exterior se produjo, en septiembre de 1931, en pleno debate constitucional en las Cortes Constituyentes: «históricamente estamos, pues, en condiciones excelentes no sólo para potenciar nuestra vida nacional, sino para crearnos una posición extraordinaria en el mundo internacional»¹⁰⁷⁷. Sin embargo, cuando el Presidente del Gobierno le comunicó su designación como Ministro de Estado el 12 de junio de 1933, de los Ríos planteó toda una serie de inconvenientes para ocupar la cartera, especialmente relacionados con su labor inacabada en el Ministerio de Instrucción Pública. AZAÑA le replicó que «el compromiso no era suyo, ni de su partido, sino del Gobierno y que no había otra persona que pudiera tener la cartera de Estado. Se la hubiera dado a Araquistain, pero eso sería aumentar la participación socialista. Cosa imposible [...]»¹⁰⁷⁸. De este modo, de los Ríos fue el último Ministro de Estado del bienio republicano-socialista y, a juicio de sus contemporáneos, el mejor Ministro de Estado de la República¹⁰⁷⁹.

El breve período de tiempo en el que permaneció al frente del ME coincidió con el desarrollo de dos importantes proyectos que buscaban una solución negociada a la grave crisis en la que se encontraba el sistema internacional por las potencias revisionistas¹⁰⁸⁰: 1) el establecimiento de una *entente* de Estados democráticos que se opusieran a los designios de las dictaduras fascistas y totalitarias; y 2) el inicio de las negociaciones sobre un «Pacto mediterráneo» destinado a mantener el *statu quo* entre las potencias ribereñas, esencialmente Francia, Italia y España.

(*Diarios, 1932-1933. «Los cuadernos robados»*, op. cit., p. 90), los nombramientos del ME (ibíd, p. 108-109), la dejación de los asuntos del Ministerio en favor de las gestiones en Ginebra (ibíd, p. 321). La situación llegó a un punto álgido el 19 de mayo de 1933. Este día Zulueta preguntó a Azaña «yo quisiera que usted me dijese lo que piensa hacer, porque en el Ministerio hay varias cuestiones, sobre todo de personal en las que no quiero meterme a fondo, si no he de continuar en el cargo [sic].» A lo que Azaña contestó que no tenía nada pensado, «todo depende de lo que ocurra aquí. Si esto se destapona y podemos seguir desembarazadamente, pensaría en reorganizar el ministerio, y ya veríamos. Pero eso es una cosa para resolver en su día». Entonces fue cuando se planteó abiertamente la salida de Zulueta del Gobierno y su posible destino como Embajador en la Santa Sede, si al final el Vaticano concedía el *placet*, o a Berlín, en sustitución de Araquistain. Y concluía AZAÑA: «entonces, cualquier otro que no fuese Zulueta me habría dicho llanamente: “Pues yo desearía y le agradecería a usted que me reservasen la embajada en Berlín”. Pues no. Zulueta me deslizó en los oídos unas palabras aéreas, sutiles, casi inaudibles [...] Al final, yo estaba notificado de que Zulueta quiere ser embajador en Berlín, y que se dilate la posición en el cargo, hasta saber si continúa a no de ministro. [...] Por lo demás, Zulueta puede ser muy bien embajador en Berlín y aun en el Catay o en Transjordania [sic].» (*Memorias políticas y de guerra*, op. cit., vol. 1, pp. 653-654). El 2 de junio de 1933, en consulta con los Ministros en el Palacio del Congreso, Zulueta reiteró a Azaña su intención de abandonar el Gobierno en la remodelación del gabinete, luego crisis de Gobierno, prevista (*Diarios, 1932-1933. «Los cuadernos robados»*, op. cit., pp. 326, 335 y 337). Planteada la crisis el 12 de junio de 1933, Azaña comunicó personalmente a Zulueta que no seguiría en el Gobierno (ibíd, p. 360).

¹⁰⁷⁷ DSC de 3 de septiembre de 1931.

¹⁰⁷⁸ *Diarios, 1931-1933. «Los cuadernos robados»*, op. cit., p. 359.

¹⁰⁷⁹ En este sentido, ALCALÁ-ZAMORA: *Memorias*, op. cit., p. 319; AZAÑA: *Diarios, 1931-1933. «Los cuadernos robados»*, op. cit., p. 384; MADARIAGA: «entre los hombres políticos de entonces, era, en mi opinión, Fernando el más capacitado para la política exterior y que lo tengo como el mejor de los Ministros de Estado de la República.» (*Espanoles de mi tiempo*, op. cit., p. 192 y 280).

¹⁰⁸⁰ Al respecto, QUINTANA NAVARRO: *España en Europa, 1931-1936*, op. cit., p. 169.

Italia y España.

De este modo, frente a la incompetencia manifiesta de Lerroux para los asuntos internacionales, Zulueta y de los Ríos realizaron una mejor labor al frente del ME, aunque al primero se le achacase, como hemos dicho, una falta de carácter y de decisión para afrontar las oportunas reformas que necesitaban el ME y el Servicio Exterior para poder hacer frente a las demandas que planteó, desde principios de 1932, la política exterior concebida y puesta en marcha por los líderes republicanos. Al segundo, los escasos tres meses que permaneció al frente de la cartera de Estado no le permitieron desarrollar varios proyectos políticos de gran trascendencia —un «Pacto mediterráneo» que garantizase el *statu quo* en el área, la consolidación del Grupo de los Neutrales, la renovación del Tratado de Amistad y Arbitraje hispano-italiano de agosto de 1926— y llevar a efecto las necesarias reformas de la diplomacia de la República.

2.2. La reforma del Ministerio de Estado y del Cuerpo Diplomático

El primer paso en el programa de la política exterior republicana se produjo, como hemos dicho antes, con el cambio en los órganos responsables de las relaciones internacionales, tanto los políticos —jefatura del Estado, Gobierno y Cortes— como los administrativos —ME y Representaciones diplomáticas en el extranjero—. Al mismo tiempo debía ponerse en marcha un proceso de reformas que afectasen la estructura organizativa del ME y a la selección, organización y funcionamiento del Cuerpo Diplomático. Como proclamó Madariaga en las Cortes Constituyentes, «es evidente que la diplomacia, que el servicio diplomático, tiene que transformarse hondamente como consecuencia de la transformación que el Estado español ha de hacer sufrir a todos sus componentes»¹⁰⁸¹. El objetivo era dotar a la República de un Servicio Exterior capaz, altamente profesionalizado y al servicio de los intereses esenciales de España.

2.2.1. Los nombramientos más significativos

A la proclamación de la República, el Cuerpo Diplomático se caracterizaba por su distanciamiento, ideológico y social, del nuevo régimen, circunstancia que, a pesar de las dimisiones producidas en los primeros días, habría de ocasionar problemas de lealtad a la República¹⁰⁸². En segundo lugar, la diplomacia española sufría las carencias propias de una completa falta de adaptación a la nueva etapa de las relaciones internacionales inaugurada en 1919 con la Conferencia de Versalles y el establecimiento de la SdN¹⁰⁸³.

Así pues, el cambio de personas fue una consecuencia lógica impuesta por el triunfo del régimen republicano. En los primeros días de la República, la mayoría de los Embajadores y Jefes de Misión de España en el extranjero, así como altos cargos del ME, presentaron su dimisión, bien fuera por adhesión a la Monarquía o por mera deferencia hacia el Gobierno Provisional que, de esta manera, procedió libremente a nombrar a las personas que consideró más

¹⁰⁸¹ DSC de 6 de septiembre de 1932. E. Ortega y Gasset planteó en la misma sesión que «la necesidad de que en todos los órdenes, y en éste que estamos tratando de una manera urgente, la República tenga sus instrumentos, la República tenga su diplomacia, una diplomacia republicana», de ahí «la necesidad de reformar profundamente la diplomacia» (DSC de 6 de septiembre de 1932).

¹⁰⁸² En este sentido, ni uno sólo de los miembros de la Embajada de España en París que figuran en el Anuario francés correspondiente a 1936 aparece en el volumen correspondiente al año 1937 (*Annuaire diplomatique et consulaire de la République française pour 1936*. Imprimerie Nationale. París, 1936; e ídem de 1937). Vid. al respecto CASANOVA: *La diplomacia española durante la Guerra Civil*. Ministerio de Asuntos Exteriores. Madrid, 1996, pp. 36-77.

¹⁰⁸³ Para esta cuestión, vid. BALLESTEROS: *Diplomacia y relaciones internacionales*, op. cit., pp. 207-226.

adecuadas para los puestos de responsabilidad en el ME y en las misiones diplomáticas¹⁰⁸⁴. Los primeros nombramientos respondieron a dos criterios básicos: la urgencia y la fidelidad al régimen republicano. Así, los puestos de jefes de las principales Representaciones diplomáticas fueron cubiertos por intelectuales leales a la República al recurrir al nombramiento de Embajadores políticos, salvo excepciones: Pérez de Ayala a Londres; Dánvila, trasladado de Buenos Aires a París; A. Castro a Berlín; Alomar a Roma; Madariaga a Washington; Álvarez del Vayo a México; Baeza Durán a Santiago de Chile; Rocha García a Lisboa; Zulueta a la Santa Sede¹⁰⁸⁵.

De todas formas, a pesar de la urgencia en los nombramientos, estos respondieron a un plan predeterminado por los responsables de la política exterior para afirmar la imagen de la República en el extranjero¹⁰⁸⁶.

Sin embargo, algunos de los nombramientos del Gobierno Provisional encontraron la resistencia de determinados Estados, fuera en ciertos sectores políticos opuestos ideológicamente al nuevo régimen o del gobierno del Estado en cuestión, circunstancia que obligó al Gobierno español a reconsiderar dichos nombramientos. En mayo de 1931 se plantearon tres casos. En cuanto fue publicada su candidatura a la Embajada en Berlín, Álvarez del Vayo fue sometido a una dura campaña de desprestigio por parte de la prensa alemana de derechas¹⁰⁸⁷, situación

¹⁰⁸⁴ Al respecto, «Aspectos administrativos relacionados con el Departamento de exterior», AMAE, R-5499 bis/11. Por su parte, el Embajador Corbin, informó el 22 de abril de 1931 al MAE de que «la mayor parte de los Embajadores y Ministros han presentado espontáneamente su dimisión» y mencionaba a los Embajadores Quiñones de León (Francia), Merry del Val (Gran Bretaña), Padilla (Estados Unidos), Viñaza (Roma), Espinosa de los Monteros (Alemania), Torrehermosa (Portugal), Gutiérrez de Anguera (Bélgica) y los Ministros en Varsovia, Oslo, Copenhague y Atenas, el Secretario general de la Delegación española en la SdN (Huerta) y el Primer Introdutor de Embajadores del ME (Bárceñas) (cit. en PÁEZ-CAMINO: *La significación de Francia en el contexto internacional de la Segunda República (1931-1936)*, op. cit., p. 209). La aceptación por el Gobierno Provisional de las dimisiones de los Jefes de las Misiones diplomáticas de España en el extranjero en la *GdM* de 16, 17, 18, 19, 23, 24 y 28 de abril de 1931.

¹⁰⁸⁵ En este sentido MADARIAGA: *España. Ensayo de historia contemporánea*, op. cit., p. 386. ALCALÁ-ZAMORA dijo que «era necesidad justificada de una República naciente asegurarse en cambio los libres nombramientos, más prodigados que en épocas normales, representantes adictos en cuanto a los jefes de misión. No se procedió siempre con acierto en ello y se propendía a abusar del sistema escogiendo fuera de la carrera personas sin aptitud.» (*Memorias*, op. cit., p. 375). Con la excepción de Madariaga y Dánvila, E. Ortega y Gasset alabó en las Cortes «cómo los embajadores políticos nombrados por la República, con mentalidad de la República y con la alta calidad de los valores de la República, han triunfado todos, y todos merecen elogio. El Sr. Alomar, acaso sea la personalidad más representativa del antidiplomático [...] el respeto y la admiración se produjeron en torno a ese embajador, que merece el aplauso de esta Cámara, como yo se lo otorgo, con mi admiración y mi respeto. [...] Como lo merece el Sr. Araquistain, que ha conseguido en París lo que no se ha logrado hasta ahora: el contener la política de los contingentes con habilidad y con inteligencia. Como lo merece también, ya que estoy en el terreno de los elogios, el Sr. Pérez de Ayala, que ha seguido en Londres una política muy sutil y muy hábil de diplomático experto e inteligente. [...] Como el Sr. Álvarez del Vayo, que conoce a fondo las cuestiones de Ginebra [...]» (vid. *in extenso*, *DSC* de 25 de octubre de 1932; respecto a Baeza Durán, *DSC* de 24 de noviembre de 1932). Sin embargo, en opinión del Presidente de la República se abusó de estos nombramientos, aunque destacó la oportunidad de algunos de ellos (ALCALÁ-ZAMORA: *Memorias*, op. cit., p. 332). En cuanto a los diplomáticos de carrera con altas responsabilidades en el ME, destacan las figuras de López Oliván y Azcárate, especialmente por su gestión en la SdN (MADARIAGA: *Españoles de mi tiempo*, op. cit., pp. 417-428 y 407-416 respectivamente).

¹⁰⁸⁶ Como afirma MADARIAGA, «no se trataba, como a primera vista pudiera parecer, de amañar el escaparate cultural del nuevo régimen, sino de un plan bien concebido para reemplazar a los embajadores profesionales de la monarquía, tradicionalmente afectos a la Corona, [...]» (*España. Ensayo de historia contemporánea*, op. cit., p. 386; también *Memorias (19121-1936). Amanecer sin mediodía*, op. cit., p. 606). Por otro lado, estos nombramientos y relevos afectaron también, aunque en mucha menor medida, a miembros de los escalafones inferiores de la Carrera Diplomática (vid. al respecto, *GdM* de 23 de junio de 1931).

¹⁰⁸⁷ Carta del Encargado de Negocios al Ministro de Estado, 27 de abril de 1931 (AMAE, R-320/1). En este

que llevó a la designación de A. Castro, que en ese momento ejercía como profesor visitante en la Universidad de Berlín¹⁰⁸⁸. Álvarez del Vayo, gran conocedor de la realidad hispanoamericana, fue nombrado Embajador en México y el Gobierno Provisional acordó elevar al máximo rango la representación diplomática de España en ese país¹⁰⁸⁹. También el Gobierno argentino se negó a otorgar el *placet* a Alomar, en sustitución de Dánvila, así que Alcalá-Zamora decidió su designación como Embajador en Roma, donde se encontró con la misma resistencia por parte del Gobierno italiano y, de hecho, no presentó sus cartas credenciales hasta enero de 1932¹⁰⁹⁰. El caso extremo fue el de Zulueta, designado Embajador ante la Santa Sede. El Vaticano se negó a otorgar el *placet* el 19 de mayo de 1933, en razón del desarrollo de los acontecimientos políticos internos en España, en particular en materia religiosa, que, según la diplomacia vaticana, habían afectado de forma grave a las tradicionales relaciones entre la Iglesia y el Estado español¹⁰⁹¹. Tras las gestiones fracasadas de octubre de 1931, el Gobierno presidido por Azaña se abstuvo de designar cualquier otro Embajador. Así el puesto en la Santa Sede no fue cubierto hasta 1934 con un gobierno radical-cedista en España.

En cuanto al problema de la fidelidad del Cuerpo Diplomático ya Lerroux había adoptado tímidas medidas que, de forma contradictoria, EGIDO LEÓN calificó de «depuración»¹⁰⁹². El temprano Decreto de 22 de abril de 1931 confirió al Ministro de Estado gran amplitud de poderes en esta materia, disponiendo que «quedan en suspenso todos los preceptos y reformas de la Carrera Diplomática dependiente del Ministerio de Estado en lo referente a las condiciones exigidas para ascensos, traslados, provisión de vacantes, disponibilidades, plazos posesorios y en todo cuanto pueda oponerse a las necesidades del mejor servicio de la República en el extranjero»¹⁰⁹³.

Zulueta, forzado por los acontecimientos de 10 de agosto de 1932, remitió instrucciones a los jefes de Misión insistiendo en la necesidad de una conducta activa y entusiasta por parte del Cuerpo Diplomático¹⁰⁹⁴. No obstante, el relevo de los jefes de Misión no supuso, en la mayoría de los casos, cambios substanciales en el personal del Servicio Exterior, cuestión que motivó las duras intervenciones de E. Ortega y Gasset en las Cortes Constituyentes, en los meses de septiembre a noviembre de 1932, durante los debates parlamentarios sobre las Leyes de jubilación forzosa de los miembros de la Carrera Diplomática y de Presupuestos del ME

sentido, LERROUX: *La pequeña historia de España, 1930-1936*, op. cit., p. 88.

¹⁰⁸⁸ Vid. al respecto RODRÍGUEZ MIGUEL: «Luis Araquistain ante la crisis de la República de Weimar (1932-1933)», *CHC* núm. 18, 1996, pp. 67-81, en concreto pp. 71-72.

¹⁰⁸⁹ Decreto de 11 de mayo de 1931, por el que se elevaba a la categoría de Embajada la Legación de España en México (*GdM* de 13 de mayo de 1931). Por Ley de 2 de marzo de 1932, las Cortes otorgaron rango de ley a dicho Decreto (*GdM* de 5 de marzo de 1932).

¹⁰⁹⁰ Alomar fue diputado en las Cortes Constituyentes y miembro de la Comisión Constitucional, circunstancia que podría justificar su ausencia de Roma. En este sentido, el 30 de octubre de 1931, AZAÑA se refería con irritación a Alomar, «nombrado Embajador en el Quirinal desde mayo o junio [en concreto, por Decreto de 5 de junio de 1931], no ha salido de Madrid y cobra el sueldo.» (*Memorias políticas y de guerra*, op. cit., vol. 1, p. 258). En todo caso, a pesar de la distancia ideológica del fascismo, procuró mantener buenas relaciones con los gobernantes italianos.

¹⁰⁹¹ ALCALÁ-ZAMORA anotaría sobre esta cuestión: «no había embajador cerca del Vaticano, donde por tradición se había de negociar. Aquella omisión fue principalmente yerro de allí, del Vaticano, que no quiso aceptar entonces como embajador a Zulueta, cuando en su calidad de diputado independiente había hablado contra los daños de la exageración anticlerical en las Constituyentes, y que luego, en cambio, sin la menor variación en su ortodoxia o heterodoxia personal fue aceptado sin obstáculos en 1936 [...]» (*Memorias*, op. cit., pp. 235-236).

¹⁰⁹² Así, en *La concepción de la política exterior española durante la II República (1931-1936)*, op. cit., p. 69.

¹⁰⁹³ *GdM* de 24 de abril de 1931. Al contrario que la práctica seguida por otros Ministerios —por ejemplo, el de la Guerra, según vimos en el Capítulo II—, el ME no llevó a las Cortes Constituyentes los Decretos adoptados durante el período de plenos poderes que estableció el Decreto de 14 de abril de 1931.

¹⁰⁹⁴ Así lo exponía en las Cortes, *DSC* de 6 de septiembre de 1932.

para 1933. Ortega y Gasset proclamó en la Cámara que «no pedimos cosas insensatas, sino cosas tan ponderadas como que el instrumento orgánico de la diplomacia, como todos los demás, sea instrumento eficaz al servicio de España y no tengamos unos empleados y unos funcionarios que vayan por ahí desacreditando a España». Y requirió al Gobierno que expulsase del ME y de las Representaciones diplomáticas en el extranjero a todos los elementos antirrepublicanos¹⁰⁹⁵.

En efecto, el paso más importante para solucionar los problemas de falta de adhesión a la República entre el personal del ME se produjo con el golpe de Estado de Sanjurjo, el 10 de agosto de 1932. El mismo día 11 de agosto las Cortes aprobaron la Ley que otorgaba al Gobierno la potestad de proceder a la separación definitiva de todos los funcionarios y empleados públicos que se hubiesen mostrado desleales a la República, o que hubiesen cometido una falta grave en el cumplimiento de sus deberes, con ocasión de los sucesos relacionados con el golpe de Estado frustrado¹⁰⁹⁶. Siguiendo su estela, el 30 de agosto de 1932 el Gobierno presentó un proyecto de ley que desarrollaba las disposiciones de la Ley de 11 de agosto, específicamente para los miembros de la Carrera Diplomática¹⁰⁹⁷.

El proyecto de ley fue objeto de un intenso debate parlamentario los días 6 y 7 de septiembre de 1932, con duras intervenciones por parte de E. Ortega y Gasset y del Ministro de Estado. El objetivo central de las críticas fueron el propio Ministro, acusado de no intervenir con decisión para cortar de raíz los focos de deslealtad en su Departamento y en las Misiones en el extranjero, y Madariaga, por desatender los asuntos propios de su puesto de Embajador en Francia y permitir que la Embajada española en París continuase siendo un «activo foco de la conspiración monárquica»¹⁰⁹⁸. La réplica de Zulueta fue que la diplomacia republicana tenía que adaptarse «a la nueva función y la función a las necesidades y a los ideales de una nueva España»¹⁰⁹⁹. Y afirmó que esto se tenía que hacer aunque fuera preciso «llevar a nuestras legaciones, como antes a las embajadas, a personas ajenas a la carrera, pero de condiciones suficientes para el cargo [...] que cuenten con la absoluta confianza del Gobierno, porque merezcan tener la plena confianza de la República»¹¹⁰⁰.

Finalmente, la Ley fue aprobada el 9 de septiembre de 1932, disponiéndose su inmediata entrada en vigor (art. 1º). En la misma se estableció que, con independencia de la autorización concedida al Gobierno por la Ley de 11 de agosto, podrían ser jubilados, dentro del plazo de seis meses, los funcionarios del Cuerpo Diplomático y Consular, cualesquiera que fuera su

¹⁰⁹⁵ DSC de 25 de octubre de 1932; también DSC de 6 y 7 de septiembre, 25 de octubre y 15, 18 y 24 de noviembre de 1932.

¹⁰⁹⁶ DSC de 11 de agosto de 1932, publicada en la *GdM* de 12 de agosto de 1932.

¹⁰⁹⁷ DSC de 30 de agosto de 1932. La Comisión de Estado de las Cortes, después de examinar el proyecto, introdujo modificaciones para otorgar mayores facultades al Ministro de Estado en la adopción de medidas inmediatas para la jubilación del personal diplomático y consular (DSC de 2 de septiembre de 1932). Vid. al respecto EGIDO LEÓN: *La concepción de la política exterior española durante la II República (1931-1936)*, op. cit., pp. 69-72.

¹⁰⁹⁸ La réplica de Madariaga se produjo en el mismo debate parlamentario (DSC de 6 y 7 de septiembre de 1932). Por lo que toca a MADARIAGA, comentaría más tarde que «bajo la presión de una campaña de prensa y parlamentaria inspirada a la vez en justificadas sospechas contra el aristocratismo de muchos diplomáticos y en inconfesables resentimientos de demagogos desechados de verse privados de representar a España en tal o cual capital, emprendió el Gobierno una purificación [sic] del cuerpo diplomático, todavía más descabellada en la ejecución que en los principios que la inspiraron. Como víctima de una vesanía trágica, la República se iba creando sus propios enemigos en todos los organismos del Estado donde más apoyo necesitaba.» (*España. Ensayo de historia contemporánea*, op. cit., p. 345).

¹⁰⁹⁹ DSC de 6 de septiembre de 1932. Al respecto, MADARIAGA: *Memorias (1921-1936). Amanecer sin mediodía*, op. cit., p. 318; vid. también EGIDO LEÓN: *La concepción de la política exterior española durante la II República (1931-1936)*, op. cit., pp. 70-71.

¹¹⁰⁰ DSC de 6 de septiembre de 1932.

edad, por acuerdo del Gobierno adoptado en Consejo de Ministros, a propuesta del de Estado o a instancia de los interesados (art. 1º)¹¹⁰¹. Exceptuando a los Ministros plenipotenciarios y a los Cónsules generales, la Ley prescribió que la jubilación se produciría con el sueldo, honores y consideración correspondientes a la categoría inmediatamente superior (arts. 2º y 3º). Sin embargo, el Ministro de Estado no se tomó excesiva prisa en aplicar la Ley pues, el 19 de octubre de 1932, E. Ortega y Gasset presentó en las Cortes un extenso listado de todos los funcionarios con títulos nobiliarios vinculados a la Monarquía, que continuaban en la Carrera Diplomática¹¹⁰².

Así pues, la renovación del Cuerpo Diplomático, encargado de la gestión diaria de los asuntos internacionales e instrumento esencial de las relaciones exteriores de la República, terminó constituyendo una de las empresas incumplidas o, mejor, inacabadas de los dirigentes de la política exterior¹¹⁰³.

Por otra parte, el proceso de reformas del ME y de la diplomacia española no era una tarea nueva y, de hecho, había comenzado en los últimos años de la Dictadura. Primo de Rivera, descontento con los resultados obtenidos por los responsables de las relaciones exteriores, procedió a la unificación de las Carreras Diplomática y Consular —R.D.-ley de 29 de agosto de 1928—. Dos meses más tarde adoptó una medida inédita en la historia administrativa española: la supresión del ME, integrando todas sus competencias, organismos y servicios en la denominada Presidencia del Gobierno y Asuntos Exteriores —R.D.-ley de 3 de noviembre de 1928—¹¹⁰⁴. Medidas adicionales fueron la fijación de la plantilla de la Carrera Diplomática y la aprobación del Reglamento provisional de la misma —R.D.-ley de 29 de diciembre de 1928 y R.D. de 10 de enero de 1929—¹¹⁰⁵. El objetivo de estas reformas era establecer una organización administrativa adecuada a las nuevas necesidades de la creciente organización internacional, tanto de los Órganos centrales del ME, como del Servicio Exterior —Embajadas y Legaciones—.

Con la dimisión de Primo de Rivera en enero de 1930, el ME fue restablecido por R.D.-ley de 21 de febrero de 1930, determinando la Ley de 17 de abril de 1930 que «el Ministerio de Estado, como encargado de cuanto concierne a las relaciones con los países extranjeros, es el Departamento competente para tratar los asuntos de orden internacional y los oficiales de los españoles residentes en el extranjero, tanto con los Representantes diplomáticos acreditados en España, como por medio de los Representantes españoles acreditados en el extranjero, con los Gobiernos de los demás países» (art. 5º)¹¹⁰⁶. Como resultado de la complicada situación

¹¹⁰¹ *GdM* de 11 de septiembre de 1932.

¹¹⁰² *DSC* de 19 de octubre de 1932. Ortega y Gasset persistiría en sus críticas a la gestión de Zulueta al frente del ME en la intempestuosa sesión de 25 de octubre de 1932 (vid. al respecto las extensas intervenciones del diputado y del Ministro de Estado en el *DSC* de 25 de octubre de 1932; también, en los debates del Presupuesto del ME para 1933, *DSC* de 24 de noviembre de 1932). Con todo, PAÉZ-CAMINO afirma que fueron «siete embajadores y treinta y nueve funcionarios de menor categoría los que, pocos días después de la aprobación de la ley quedaron separados del servicio.» (*La significación de Francia en el contexto internacional de la Segunda República española (1931-1933)*, op. cit., p. 217).

¹¹⁰³ En este sentido, *ibíd.*, p. 218.

¹¹⁰⁴ El Preámbulo del R.D.-ley argumentaba que «difícilmente se concibe ni se verifica en la práctica que las relaciones exteriores no se lleven personal y directamente por los jefes de Gobierno, como expresión y resumen de la total política y orientación de conjunto de ellos en aspecto tan fundamental [...]» (*GdM* de 4 de noviembre de 1928).

¹¹⁰⁵ *GdM* de 30 de diciembre de 1928 y 13 de enero de 1929 respectivamente.

¹¹⁰⁶ El art. 1º del R.D.-ley de 21 de febrero decía que «Se restablece el Ministerio de Estado, con el mismo carácter, facultades y atribuciones que le correspondían al ser incorporado a la Presidencia del Consejo de Ministros por el Real decreto-ley de 3 de noviembre de 1928 y se reorganizarán en dicho Departamento los servicios y Centros que dependen actualmente de la Secretaría General de Asuntos Exteriores». En la Ley de 19 de abril de 1930 se determinaron los Centros y Servicios adscritos al ME tras su restablecimiento (*GdM* de 22 de febrero y

política interna, a la proclamación de la República se habían producido escasos avances en las reformas¹¹⁰⁷.

Así pues, al establecimiento del Gobierno Provisional la gestión y ejecución de las relaciones exteriores de España continuó centralizada en el ME, aunque otros Ministerios también desarrollaron una actividad significativa en el exterior, respecto a las competencias de las que eran titulares. En todo caso, la estructura organizativa del ME fue modificada de forma sustancial en dos ocasiones durante el bienio republicano-socialista. En primer lugar, la Ley de 31 de marzo de 1932, de Presupuestos generales del Estado para 1932, en la Sección Segunda, «Ministerio de Estado», procedió a una reorganización general del Departamento, para quedar estructurado en cinco Direcciones generales¹¹⁰⁸: 1) Protocolo y Secretaría Diplomática; 2) Asuntos Generales, que integraba las Secciones de Personal, Contabilidad, Registro y Cifra, Obra Pía, Biblioteca y Archivo, Interpretación de Lenguas e Imprenta; 3) Asuntos Políticos, con las Secciones de Política, Sociedad de Naciones y Relaciones Culturales; 4) Asuntos Comerciales; 5) Asuntos Contenciosos.

No obstante, este organigrama no tuvo continuidad, pues ocho meses más tarde la Ley de 28 de diciembre de 1932, de Presupuestos generales del Estado para 1933, redujo el Departamento a dos Direcciones¹¹⁰⁹: 1) Política y Comercio Exteriores, que englobaba Relaciones Culturales, Oficina de prensa y Asesoría Jurídica; y 2) Administración, a la que se adscribieron las Secciones de Personal, Asuntos Jurídicos, Protocolo, Asuntos Generales y Registro general y Cifra. Quedaron fuera de la estructura Contabilidad, Interpretación de Lenguas y la Inspección General de Emigración.

Por otra parte, la Subsecretaría del ME, como en los otros Departamentos ministeriales, ostentaba el segundo lugar en el organigrama administrativo del Departamento, con competencias en todos los asuntos propios del mismo¹¹¹⁰. El Subsecretario podía substituir al Ministro de Estado en determinados asuntos y siempre por delegación expresa¹¹¹¹, al tiempo que se estableció la compatibilidad con el acta de diputado en las Cortes. La designación del Subsecretario siempre correspondió al respectivo Ministro de Estado, por tratarse de un puesto de confianza, y su misión fundamental consistía en asegurar la continuidad de las tareas propias del Departamento bajo las directrices del Ministro. Durante el bienio republicano-socialista ocuparon el cargo de Subsecretario del ME tres diplomáticos de carrera: Agramonte Cortijo

19 de abril de 1930).

¹¹⁰⁷ Vid. al respecto MARTÍNEZ DE VELASCO: «La reforma del cuerpo diplomático por Primo de Rivera», *Revista de Sociología* núm. 35, vol. XXVIII, pp. 409-422. Sobre los escasos avances de las reformas emprendidas por la Dictadura RIVAS CHERIF: «La diplomacia de la República», *El Sol* de 2 de septiembre de 1931. Cuestión que también destacaba E. Ortega y Gasset en su intervención en las Cortes en septiembre de 1932 (*DSC* de 6 de septiembre de 1932).

¹¹⁰⁸ *GdM* de 1 de abril de 1932. Por Orden del Ministro de Estado de 1 de abril de 1932 se procedió al nombramiento de los respectivos Directores generales (*GdM* de 12 de abril de 1932). Las referencias legislativas que hace PÁEZ-CAMINO en este asunto son totalmente incorrectas, así como las fechas de los respectivos Boletines oficiales (*La significación de Francia en el contexto internacional de la Segunda República española (1931-1933)*, op. cit., p. 177).

¹¹⁰⁹ *GdM* de 29 de diciembre de 1933. La justificación de esta reorganización por el Ministro de Estado en las Cortes, en el *DSC* de 15 de noviembre de 1932.

¹¹¹⁰ La Subsecretaría del ME fue restablecida por el R.D.-ley de 17 de abril de 1930 citado, «con todas las facultades propias que antes de su supresión le estaban conferidas» (art. 1º). Sobre las competencias de los Subsecretarios, vid. CANALES ALIENDE: *La Administración de la Segunda República. La organización central del Estado*. INAP. Madrid, 1986, pp. 220-224.

¹¹¹¹ En este sentido, la R.O. del Ministro de Estado de 22 de abril de 1930: «En atención a las necesidades del servicio, S.M. el Rey se ha servido disponer quede V.E. autorizado para el despacho, acuerdo y firma de los asuntos pendientes de este Ministro de Estado, en la forma preceptuada en la delegación conferida al señor Secretario general de Asuntos Exteriores por R.O. de 1º de enero de 1929.» (*GdM* de 25 de abril de 1930).

(desde el 15 de abril de 1931), nombrado por Lerroux, se encontraba destinado como Consejero de la Embajada de España en Berlín al proclamarse la República; Gómez Ocerín, designado por Zulueta al poco de su llegada al ME (20 de enero de 1932), procedente de la Embajada de España en el Vaticano, de la que era Encargado de Negocios ante la negativa del Vaticano a conceder el *placet* al Embajador, precisamente, el mismo Zulueta; de la Cruz Marín, nombrado Subsecretario por de los Ríos (22 de julio de 1933), era Consejero en la Embajada en Berlín y amigo personal de Azaña¹¹¹², y se mantuvo en el cargo hasta octubre de 1933.

Otras Modificaciones orgánicas tuvieron lugar en el período, con la finalidad de servir de instrumentos para dar coherencia a la acción exterior del Estado.

1) La Junta de Relaciones Culturales, creada por Decreto de 27 de diciembre de 1926, fue potenciada por el Gobierno Provisional tras modificar su estructura y composición por Decreto de 9 de junio de 1931 y aprobar un nuevo Reglamento por Orden de 23 de julio de 1931¹¹¹³. El Decreto argumentaba que «la República atenta siempre a toda actividad valiosa no podía dejar olvidada esta manifestación tan importante de nuestras relaciones culturales con el extranjero y para tal finalidad ha creído necesario modificar la estructura y composición de la Junta de Relaciones Culturales existente en el Ministerio de Estado»¹¹¹⁴. Entre sus funciones principales se encontraba la de asesorar al Ministro de Estado en todas aquellas medidas que estimase pertinentes para la intensificación de las relaciones culturales internacionales (art. 1), determinando sus fines (art. 2) y composición (art. 3).

2) El traspaso de la Inspección General de Emigración del Ministerio de Trabajo y Previsión al ME por Decreto de 20 de octubre de 1931. Con esta medida se trataba de realizar «una prudente delimitación de campos, moviéndose cada uno dentro del que le sea peculiar, con lo cual, por más metódica, la obra será más eficiente en los resultados»¹¹¹⁵, y respondía a ese deseo de los responsables del ME de controlar y coordinar las acciones exteriores de los otros Departamentos, especialmente patente en materia de relaciones comerciales exteriores¹¹¹⁶.

3) El Servicio Internacional del Trabajo, encargado de las relaciones con la OIT, pasó a depender del Ministerio de Trabajo y Previsión, Dirección General de Trabajo, por el Decreto de 3 de noviembre de 1931, de reorganización de dicho Departamento. El Servicio Internacional del Trabajo estaría «encargado de las relaciones con el organismo permanente del Trabajo [sic] de la Sociedad de las Naciones, con la Oficina correspondiente y sus conferencias; de cuanto afecte a la participación de España en éstas, a los acuerdos que en ellas se adopten y a su aplicación y divulgación en nuestro país [...]» (art. 18)¹¹¹⁷.

¹¹¹² AZAÑA: *Memorias políticas y de guerra*, op. cit., vol. 1, pp. 173 y 469. Madariaga indicó sus buenas relaciones con el futuro Ministro de Estado y el Presidente del Gobierno en las Cortes en el debate sobre la Ley de jubilación de los funcionarios diplomáticos desafectos a la República (*DSC* de 6 de septiembre de 1933).

¹¹¹³ *GdM* de 10 de junio y 25 de julio de 1931 respectivamente.

¹¹¹⁴ El Gobierno esgrimía en el Preámbulo del Decreto de 9 de junio la necesidad de desarrollar un programa cultural de la República como parte de la política exterior del Estado: «uno de los aspectos más importantes de las relaciones internacionales de España, especialmente con las Repúblicas Hispano-Americanas es, sin duda, la política cultural. Esta política debe tener una doble finalidad: por una parte, mantener nuestra cultura en aquellos países de Europa, Asia y América donde se conservan más rastros de su influencia; por otra parte, entablar nuevas relaciones con los pueblos que hasta ahora conocen menos las diversas manifestaciones de nuestra cultura». El párrafo último del art. 50 de la Constitución de 1931 impuso la obligación al Estado español de atender «a la expansión cultural de España estableciendo delegaciones y centros de estudio y enseñanza en el extranjero y preferentemente en los países hispanoamericanos». Sin embargo, Zulueta reconoció en las Cortes el incumplimiento de este precepto constitucional por la falta de medios presupuestarios (*DSC* de 7 de septiembre de 1932; también de 15 y 18 de noviembre de 1932).

¹¹¹⁵ *GdM* de 24 de octubre de 1931.

¹¹¹⁶ Así, CANALES ALIENDE: *La Administración de la Segunda República. La organización central del Estado*, op. cit., pp. 175 y 182.

¹¹¹⁷ Resulta interesante la lectura del preámbulo de este Decreto, con sus referencias a la Primera República

4) La Comisión Interministerial de Comercio Exterior fue establecida por Decreto de 17 de noviembre de 1931, para coordinar los servicios comerciales dependientes del ME y del Ministerio de Economía Nacional en el extranjero. Constatando la falta de adecuación de la administración exterior del Estado a las realidades del tráfico mercantil de los años treinta, el Gobierno trataba de dar respuesta a estas nuevas demandas estableciendo un mecanismo entre los distintos Departamentos ministeriales con competencias en la materia para alcanzar dos fines fundamentales¹¹¹⁸: la unidad de criterio en la preparación y realización de las negociaciones; y la brevedad y rapidez en el estudio y discusión de las cuestiones del comercio internacional, con los medios a emplear para estimularlo mediante la cooperación de ambos Ministerios en el extranjero. Por eso se afirmaba que, «en la realización de ello está buena parte del éxito de las negociaciones y la fortaleza en el propósito comercial a conseguir». Su composición fue modificada por los Decretos de 7 de enero y de 30 de septiembre de 1933¹¹¹⁹. Por su parte, por el Decreto de 15 de noviembre de 1933 se designó a la Dirección general de Comercio y Política Arancelaria como único organismo competente para la tramitación y propuesta al Gobierno de las cuestiones comerciales y aranceles¹¹²⁰.

Por otro lado, por Orden de 24 de marzo de 1933 se adoptó una nueva organización de la Junta de Comercio Español de Ultramar —que había sido creada por el R.D. de 12 de julio de 1923—, adscrita a la Dirección general de Comercio y Política Arancelaria del Ministerio de Agricultura, Industria y Comercio, como órgano consultivo de la Administración pública en general y de la Dirección general en particular. Al mismo tiempo se ampliaron sus competencias en el ámbito del comercio exterior¹¹²¹.

5) La creación del Patronato seglar de la Obra Pía por Decreto de 26 de mayo de 1932, que continuase la presencia histórica de España en los Santos Lugares. En un estilo muy azañesco el Decreto proclamaba que «el Gobierno de la República, ajeno por completo al aspecto religioso de esta obra de influencia española en Asia y África la ha estudiado y considerado sólo en su aspecto nacional»¹¹²².

6) Por Decreto de 24 de agosto de 1932 se reguló la asistencia a conferencias, exposiciones, congresos y otros acontecimientos internacionales de similar naturaleza en los que España estuviese representada. Con esta medida se pretendía solucionar el problema de la dispersión de órganos y de recursos en la representación de la República en las conferencias internacionales. No obstante, el mismo Decreto estableció que «no se aplicará a las reuniones que hayan podido ser previstas en ellos ni a las convocadas por la Sociedad de las Naciones o por su Oficina Internacional del Trabajo, que seguirá atendida, en cuanto a la legislación española, al criterio hasta ahora seguido»¹¹²³. Un Decreto posterior, de 7 de noviembre de 1933, estableció que las gestiones de los Organismos españoles, fueran de la índole que fueran, estatales, autónomos, provinciales o locales, se tramitarían «necesariamente» a través del ME¹¹²⁴.

7) La creación de la Junta Permanente de Estado por Decreto de 7 de noviembre de 1933, como máximo órgano asesor y de consulta en materia de política exterior y relaciones inter-

(GdM de 4 de noviembre de 1931).

¹¹¹⁸ El preámbulo del Decreto reconocía que «una de las deficiencias más notables en la organización establecida ha sido la falta de relación directa entre sus ramificaciones del Ministerio de Economía nacional y la propia del de Estado, necesaria en la importantísima misión de negociar Tratados y toda clase de Acuerdos comerciales» (GdM de 18 de noviembre de 1931).

¹¹¹⁹ GdM de 10 de enero y 3 de octubre de 1933.

¹¹²⁰ GdM de 16 de noviembre de 1933. La Dirección general había sido organizada por Orden del Ministro de Industria de 30 de septiembre de 1933 (GdM de 3 de octubre de 1933).

¹¹²¹ GdM de 25 de marzo de 1933.

¹¹²² GdM de 29 de mayo de 1932.

¹¹²³ GdM de 26 de agosto de 1932.

¹¹²⁴ GdM de 10 de noviembre de 1933.

nacionales, ya tratado en el Capítulo II.

8) Finalmente, el Patronato Nacional de Turismo, creado por R.D. de 25 de abril de 1928, dependiente de la Presidencia del Gobierno, y reformado por Decreto de 4 de diciembre de 1931¹¹²⁵, participó activamente en la promoción de la imagen internacional de la República, sobre todo a través de publicidad y propaganda institucionales en medios de prensa extranjeros.

No obstante, estas reformas orgánicas estuvieron motivadas en muchos casos por la voluntad de contener el gasto público y no respondieron, en general, a un plan de auténtica adaptación de las estructuras del ME a las nuevas exigencias que planteó a la diplomacia española el desarrollo de la política exterior concebida por los órganos de las relaciones internacionales y cuya ejecución correspondía al Gobierno y su desarrollo efectivo al ME¹¹²⁶. De este modo, las críticas sobre la completa inadaptación de la diplomacia española a las necesidades de la República no se hicieron esperar y fueron expuestas, con toda dureza, como hemos visto antes, por E. Ortega y Gasset a lo largo del otoño de 1932. Como han destacado diversos autores, pese a la bondad de las reformas propuestas, éstas no obtuvieron resultados apreciables y la Administración exterior del Estado continuó con los vicios del pasado¹¹²⁷.

Aparte de estas reformas orgánicas, durante el bienio republicano-socialista se regularon también determinados aspectos de la Carrera Diplomática, continuando así las iniciadas durante la Dictadura: la convocatoria anual de acceso a la carrera y el examen de oposición y el Reglamento provisional para el examen de capacidad de los aspirantes al Cuerpo Diplomático —Decreto de 30 de agosto y Orden de 14 de octubre de 1932¹¹²⁸—; la constitución de la Comisión de estudios de los aspirantes a la carrera —Orden de 8 de marzo de 1933¹¹²⁹— y los ascensos en la Carrera Diplomática —Decretos de 31 de agosto y 6 de septiembre de 1933¹¹³⁰—.

Sin embargo, hubo otras iniciativas importantes que no prosperaron. El establecimiento de una Delegación permanente de la SdN, con la categoría de Embajada, una de las principales demandas de Madariaga, que fue objeto de una enmienda por el diputado E. Ortega y Gasset a los Presupuestos del ME para 1933, y que no fue aceptada por la mayoría republicano-socialista¹¹³¹. La reorganización de los Consejeros y Agregados especiales de las Representa-

¹¹²⁵ *GdM* de 26 de abril de 1928 y 5 de diciembre de 1931.

¹¹²⁶ En lo que respecta a la distribución de los presupuestos generales del Estado del bienio republicano-socialista, el último puesto correspondió al ME. En 1932 correspondieron al ME 20 millones de pesetas, frente a Obras Públicas (642 millones), Guerra (387 millones) e Instrucción Pública (267 millones) —Ley de 31 de marzo de 1932, de Presupuestos generales del Estado para 1932, *GdM* de 1 de abril de 1932—. La Ley de Presupuestos del Estado para 1933 asignó al ME la cantidad de 21 millones de pesetas; de nuevo las mayores consignaciones, con sensibles aumentos, fueron para Obras Públicas (873 millones), Guerra (433 millones), Gobernación (416 millones) e Instrucción Pública (310 millones) (*GdM* de 29 de diciembre de 1932).

¹¹²⁷ En palabras de QUINTANA NAVARRO: «En el terreno puramente organizativo, ya fuera por la acción de poderosos frenos, por la falta de tiempo, de dinero o de voluntad política, o por todo ello a la vez, lo cierto fue que la República demostró una incapacidad manifiesta para dotarse de un plan orgánico de actuación en el exterior.» (*España en Europa, 1931-1936*, op. cit., pp. 368-369). En idéntico sentido, PÁEZ-CAMINO: *La significación de Francia en el contexto internacional de la Segunda República española (1931-1936)*, op. cit., pp. 179 y 218.

¹¹²⁸ *GdM* de 1 de septiembre y 17 de octubre de 1932.

¹¹²⁹ *GdM* de 14 de marzo de 1933.

¹¹³⁰ *GdM* de 8 de septiembre de 1933.

¹¹³¹ E. Ortega y Gasset propuso la «solución adoptada o sostenida por otros países, de crear una delegación permanente en la Sociedad de Naciones. Esto no me habría atrevido a plantearlo si no fuese una cosa ya resuelta en el ámbito internacional», argumentando que esta medida permitiría «no sólo una atención más continuada y más seria de los problemas delicadísimos de la SdN, sino una mayor economía, porque de esta suerte tanto los asuntos de la Conferencia de Desarme, como los asuntos directamente vinculados al funcionamiento de la Sociedad de Naciones, puedan ser llevados por esta Comisión permanente.» (*DSC* de 15 de noviembre de 1932; el texto

ciones diplomáticas de España en el extranjero, propuesta formulada por Madariaga al Ministro de Estado en mayo de 1932 desde la Embajada en París. En dicha propuesta Madariaga planteaba como necesaria la subordinación de estos Agregados especiales —militares, comerciales, culturales— al jefe de la Misión y la conveniencia de que éste centralizase las comunicaciones con el ME¹¹³².

Finalmente, en cuanto a las Representaciones de España en el extranjero, destacar el ascenso al rango de Embajada la Legación de España en México y del Consulado de Orán a Consulado General en mayo y junio de 1931 respectivamente¹¹³³. De este modo, en septiembre de 1933 la República española contaba con doce Embajadas en el extranjero: Alemania, Argentina, Bélgica, Chile, Cuba, Estados Unidos, Francia, Gran Bretaña, Italia, México, Portugal y la Santa Sede¹¹³⁴.

2.2.2. La Delegación de España en la Sociedad de Naciones

La designación de Madariaga como Embajador de España en París en diciembre de 1931 se debió a la recomendación que, en tal sentido, formuló López Oliván, a la sazón Director de Política del ME, a Lerroux. De hecho, el nombramiento de Madariaga fue el último decreto que firmó Lerroux como Ministro de Estado antes de la dimisión del Gabinete Azaña en diciembre de 1931¹¹³⁵. Con este nombramiento se regularizó la situación de precariedad en la que se encontraban tanto la Embajada de España en Washington, como la Delegación de España en la SdN, ambas ejercidas por Madariaga¹¹³⁶. Sin embargo, con tal medida se volvió al viejo esquema que los Gobiernos de la Monarquía habían mantenido con respecto a la representación de España en la SdN, al simultanear el Embajador en París la Delegación en la Organización. Esta situación sería criticada por E. Ortega y Gasset en sus intervenciones en las Cortes en septiembre, octubre y noviembre de 1932¹¹³⁷:

«Las ausencias del embajador han sido superiores a aquello que la Embajada de París exige, porque es evidente que la Embajada de París demanda un esfuerzo, una atención, una dedicación absoluta; que el embajador no puede estar en viaje perpetuo entre París y Ginebra, viaje perpetuo en el que Ginebra tiene la ventaja, porque según tengo entendido, el embajador en París, desde que fue nombrado, ha estado sólo diecisiete días en París.»

Las propuestas de Madariaga y E. Ortega y Gasset para que se estableciese una Delegación

de la enmienda a la totalidad en el Apéndice de dicho *DSC*). Sin embargo, CANALES ALIENDE afirma el establecimiento de una Delegación «permanente» en la Sociedad (*La Administración de la Segunda República. La organización central del Estado*, op. cit., p. 251). Sobre el establecimiento de Delegaciones permanentes ante la SdN, vid. WALTERS: *Historia de la Sociedad de Naciones*, op. cit., pp. 203-204; también, PÉREZ GIL: «El primer decenio de España en la Sociedad de Naciones (1919-1929)», op. cit., p. 203.

¹¹³² Carta de Madariaga al Ministro de Estado, de 9 de mayo de 1932 (cit. en MADARIAGA: *Memorias (1921-1936)*. *Amanecer sin mediodía*, op. cit., pp. 601-603).

¹¹³³ *GdM* de 13 de mayo y 16 de junio de 1931.

¹¹³⁴ La Legación de España en Río de Janeiro fue elevada, también, al rango de Embajada por Decreto de 29 de noviembre de 1933 (*GdM* de 30 de noviembre de 1933). En los debates parlamentarios de septiembre de 1932, el diputado Jaén había solicitado al Ministro de Estado la adopción de esta medida por la importante colonia española asentada en Brasil, unos 300.000 españoles (*DSC* de 7 de septiembre de 1932).

¹¹³⁵ Así, AZAÑA: *Memorias políticas y de guerra*, op. cit., vol. 1, p. 342. El nombramiento de Madariaga en D. de 10 de diciembre de 1931 (*GdM* de 23 de diciembre de 1931). En sustitución de Madariaga fue designado Embajador en los Estados Unidos Cárdenas y Rodríguez de Rivas, por D. de 7 de enero de 1932 (*GdM* de 10 de enero de 1932).

¹¹³⁶ MADARIAGA: *Memorias (1921-1936)*. *Amanecer sin mediodía*, op. cit., p. 267.

¹¹³⁷ *DSC* de 6 de septiembre de 1932.

permanente ante la SdN, con rango de Embajada, trataban de solventar estas críticas, correctas en gran medida. De todos modos, como veremos en los capítulos siguientes, en su condición de Embajador de España en Francia, Madariaga marcaría una nueva etapa en las relaciones hispano-francesas a partir de enero de 1932.

Por otra parte, la reorganización, reiteradamente solicitada por Madariaga, de la Delegación española, y de los Departamentos con competencias en el ámbito de la SdN, fue un objetivo secundario de las reformas del ME.

La Oficina de la Sociedad de las Naciones, restablecida por el R.D.-ley de 17 de abril de 1930, pasó a depender de la Sección Política del ME, con las competencias que le otorgó el Decreto de 1920¹¹³⁸. Sin embargo, la concentración de los asuntos en la Embajada de París, durante la Monarquía, había restado a la Oficina autoridad en relación con las previsiones establecidas por el Decreto de 31 de mayo de 1920. Madariaga, que había constatado en su etapa de funcionario internacional esta situación, pretendió que la República corrigiese estos vicios desde el principio. A pesar de estas previsiones, la Oficina no volvió a ser un Departamento eficaz al servicio de la política societaria, como pudo serlo en la etapa anterior, y fue suprimida en la reorganización del ME de 1 de abril de 1932¹¹³⁹.

Al mismo tiempo se propuso la creación de una Comisión de Asuntos de la SdN, cuya responsabilidad radicaría en fijar las directrices políticas generales en la Organización. La Comisión estaría compuesta por el Ministro de Estado como presidente, un vicepresidente, experto en asuntos internacionales, el jefe de la Sección Política en funciones de secretario general, y los representantes permanentes en los Comités y Comisiones técnicas de la SdN en calidad de vocales. Esta Comisión no llegó a reunirse nunca y, en general, los continuos cambios en la cartera de Estado afectaron negativamente a todas las reformas planteadas¹¹⁴⁰.

El plan se completaba con el nombramiento específico de un Delegado español en el Consejo y la determinación de los criterios para la composición de la Delegación que debía participar en las sesiones anuales de la Asamblea¹¹⁴¹.

Aunque la nueva estructura pretendía responder a las exigencias de la renovada participación de España en la SdN, el plan no se tomó en cuenta en las reformas adoptadas a lo largo del bienio republicano-socialista, y tampoco más tarde. Así, Madariaga se quejó de que, como Delegado de España en el Consejo, nunca encontró respaldo a su gestión por parte del Gobierno ni del Ministro de Estado, contó sólo con el apoyo del Director de Política del ME¹¹⁴², circunstancia que le llevó a afirmar que el mismo Presidente del Gobierno, Azaña, tenía poco interés en la SdN, «probando que no leía mis informes ni tenía la menor idea de mi obra gine-

¹¹³⁸ *GdM* de 19 de abril de 1930. El art. 2 del Decreto de creación, de 31 de mayo de 1920, estableció que «dicha Oficina funcionará en el Ministerio de Estado bajo la dirección del Subsecretario, y entenderá de cuantos asuntos se relacionan con la participación de España en la Sociedad de las Naciones, incluyendo en ella la organización permanente del Trabajo y todos los organismos constituidos o que se constituyan en lo sucesivo como consecuencia de la aplicación de las partes I y XIII del Tratado de Versalles de 28 de junio de 1919.» (*GdM* de 4 de junio de 1920). Como expusimos antes, las competencias relacionadas con la OIT correspondían al Servicio Internacional del Trabajo, adscrito al Ministerio de Trabajo y Previsión por el Decreto de 3 de noviembre de 1931. Posteriormente, con el anuncio de retirada de España de la SdN en septiembre de 1926, el Ministro de Estado, Yanguas Messía, ordenó el cierre de la Oficina Española, y pasó sus asuntos a la Sección Política del ME. Vid. al respecto BLEDSOE: «La Oficina Española de la Sociedad de Naciones», op. cit.; PÉREZ GIL: «El primer decenio de España en la Sociedad de Naciones (1919-1929)», op. cit., pp. 203-204 y 213.

¹¹³⁹ Vid. BLEDSOE: «La Oficina Española de la Sociedad de Naciones», op. cit., p. 131; también PÉREZ GIL: «El primer decenio de España en la Sociedad de Naciones (1919-1929)», op. cit., p. 214.

¹¹⁴⁰ Vid. al respecto, QUINTANA NAVARRO: *España en Europa, 1931-1936*, pp. 40-41.

¹¹⁴¹ «Notas del Señor Madariaga», AMAE, R-1807/7.

¹¹⁴² «Jamás nadie me escribió: “Haga usted esto.” “No haga usted estotro.” Creo que he sido el delegado más libre que jamás fue a Ginebra, situación ideal para quien había estudiado la política mundial y poseía convicciones arraigadas y hasta una fe.» (*Memorias (1921-1936). Amanecer sin mediodía*, op. cit., p. 286).

brina»¹¹⁴³. Concluía que¹¹⁴⁴:

«Me encontraba en una situación paradójica: había aspirado a crear una política internacional objetiva que resultaba descansar sobre una posición personal subjetiva; había querido despersonalizar la política exterior de España, pero lo había tenido que hacer por métodos y con criterios personales. [...] Se daba el caso, además, de que la República, pese a mis constantes incitaciones, no se había logrado formar una política internacional.»

Con todo, esta afirmación podría ser aplicada, quizás, a los primeros momentos de la República, al menos hasta principios de 1932. Azaña, en una reunión con Zulueta y Madariaga el 8 de diciembre de 1932, advirtió a éste que «[...] la política internacional del Gobierno la dirige el Gobierno mismo y no sus agentes, y que yo no aceptaría en ningún caso la responsabilidad de adquirir algunos compromisos con Francia ni con nadie. [...] A lo que hoy tenemos que ponerle inmediato correctivo. Prieto quería que se relevase a Madariaga y el Presidente no estaba lejos de pensar así. Lo mismo creía Domingo. Zulueta ha opinado que el relevo de Madariaga en estos momentos y por tal motivo hacía daño a España en Ginebra»¹¹⁴⁵.

Así pues, como expusimos en el Capítulo anterior, la realidad no respondía a aquellas afirmaciones de Madariaga y él mismo reconocería la prudencia con la que actuaba el jefe del Gobierno: «Azaña no era un convencido de la Sociedad de Naciones, no por falta de fe en el Pacto, sino porque era demasiado serio para correr el albur de un compromiso militar sin estar seguro de que nuestras fuerzas armadas fuesen suficientes. Desconfianza, pues sí, pero no de mí ni de mis ideas, sino de los medios de que disponía el Estado español para apoyar el Pacto»¹¹⁴⁶. En efecto, desde principios de 1933, cuando la estabilidad del sistema europeo de Estados se complicaba por momentos, Madariaga se abstuvo de tomar decisiones o de emprender acciones comprometidas sin obtener, previamente, el respaldo del Gobierno o, en su defecto, del Ministro de Estado¹¹⁴⁷.

En todo caso, como veremos más adelante, el papel del Delegado español aumentó grandemente el prestigio de la República española en la SdN, actuando en muchas ocasiones como portavoz de los intereses de los Estados pequeños, minorías oprimidas o grupos sin voz propia, en el compromiso constitucional de la defensa activa de los principios del Pacto.

2.3. La presentación de la República en la escena internacional: la participación en el Consejo y la Asamblea de la Sociedad de Naciones de 1931

La primera intervención del nuevo régimen en la SdN se produjo inmediatamente después de la instauración de la República en España. En mayo de 1931 el Consejo de la SdN celebró, en expresión de WALTERS, su «última reunión normal» pues, a partir de ese momento, el sis-

¹¹⁴³ En contra de esta tesis, vid. en especial AZAÑA: *Diarios, 1932-1933. «Los cuadernos robados»*, op. cit., pp. 95-96.

¹¹⁴⁴ MADARIAGA: *Memorias (1921-1936). Amanecer sin mediodía*, op. cit., p. 288-289 y 387. De hecho, se quejó amargamente al Ministro de Estado, en enero de 1934: «[...] considero absolutamente imposible que la relación entre el Ministerio de Estado y Ginebra continúe en el estado caótico de improvisación y de falta de continuidad que, bien a pesar mío y en contra de mis constantes advertencias, viene presentando desde diciembre de 1931. [...] no existe, en una palabra, ninguno de los organismos, ni ninguna de las funciones que son indispensables para que un país de la importancia no ya de España, sino mucho menor, pueda ejercer en Ginebra las funciones naturales de un Estado civilizado [sic].» (carta al Ministro de Estado Pita Romero de 23 de enero de 1934 (en *Memorias (1921-1936). Amanecer sin mediodía*, op. cit., pp. 642-647, en concreto pp. 644-645).

¹¹⁴⁵ *Diarios, 1932-1933. «Los cuadernos robados»*, op. cit., p. 95-96.

¹¹⁴⁶ MADARIAGA: *Memorias (1921-1936). Amanecer sin mediodía*, op. cit., p. 288.

¹¹⁴⁷ En este sentido, vid. QUINTANA NAVARRO: *España en Europa, 1931-1936*, op. cit., pp. 371-372 y 374.

tema internacional entraría en una etapa de crisis profunda que desembocaría, finalmente, en el estallido de la Segunda Guerra Mundial¹¹⁴⁸. Los miembros del Consejo se reunieron, por última vez, con la voluntad concorde de continuar los esfuerzos para garantizar la paz y la seguridad internacionales, en especial tras el acercamiento de Gran Bretaña a Alemania para suavizar la aplicación de las cláusulas del Tratado de Versalles. Los delegados participantes expusieron la concepción que cada Estado tenía sobre el funcionamiento del sistema de seguridad colectiva establecido por el Pacto y el grado de compromiso de cada uno de ellos en el respeto y mantenimiento del sistema.

En esta Sexagésimosexta Sesión del Consejo (11 a 15 de mayo de 1931), en contra de lo que había sido la práctica habitual durante la Monarquía, la República española estuvo representada por su flamante Ministro de Estado, Lerroux, que llevó a Ginebra un mensaje especial de lealtad hacia la SdN por parte del Gobierno Provisional, reconocido ya oficialmente por la mayoría de los Estados, entre ellos todas las grandes potencias, como gobierno de España¹¹⁴⁹. Lerroux, acompañado por el Director de Política del ME, López Oliván, declaró en el Consejo que «el Gobierno español está deseando dar prueba inmediata de su firme decisión de reforzar aún más sus relaciones cordiales con todos los países y ayudar de forma entusiasta a sostener esta organización de hermandad humana»¹¹⁵⁰.

Esta primera participación en la SdN de un alto representante del nuevo régimen se saldó con un éxito importante para la imagen internacional de la República, al transmitir la situación de estabilidad interna y del compromiso pleno con las obligaciones internacionales de España, incluida su participación activa en la aplicación de los principios del Pacto de la Sociedad¹¹⁵¹. Sin embargo, esta presentación se realizó en condiciones precarias, sin que el Gobierno Provisional ni el ME hubiesen adoptado, previamente, unas directrices concretas de actuación de la Delegación española¹¹⁵²; situación comprensible, dada la preocupación por los asuntos internos en aquellos momentos.

A pesar del logro de esta primera participación en el Consejo, ante la incapacidad de Lerroux para los asuntos internacionales, la presentación de la República en la SdN se produciría en la Decimosegunda Asamblea en septiembre de 1931. Con este fin, el Embajador español en Washington, Madariaga, fue llamado por López Oliván a Madrid con el encargo de

¹¹⁴⁸ *Historia de la Sociedad de Naciones*, op. cit., en especial p. 442. El período de entreguerras en Europa fue denominado por CHURCHILL como «los años que devoró la langosta», siguiendo el pasaje bíblico de Joel 2, 25 (*Segunda Guerra Mundial. Memorias*. Ed. Orbis. Barcelona, 1985 (trad. de *Second World War. The gathering Storm*. Casell Ltd. Londres, 1948), vol. 1 (*De guerra a guerra*), p. 73).

¹¹⁴⁹ LERROUX, con ocasión de esta primera participación de la República en la Organización Internacional, escribiría: «desde la Subsecretaría del Ministerio de Estado me habían dado una nota sobre este asunto para llevarla al Consejo. El Gobierno acordó que debería asistir y que, naturalmente, su representación la llevara el Ministro de Estado. El acuerdo fue unánime y sin discusión ni observaciones.» (*La pequeña historia de España, 1930-1936*, op. cit., p. 72).

¹¹⁵⁰ Cit. en QUINTANA NAVARRO: *España en Europa, 1931-1936*, op. cit., p. 37. WALTERS destaca que «esta promesa fue confirmada en el siguiente mes de diciembre, cuando las Cortes Constituyentes adoptaron la medida sin precedentes de incluir en la Constitución española una disposición por la que España renunciaba a la guerra como instrumento de política nacional.» (*Historia de la Sociedad de Naciones*, op. cit., en especial p. 443).

¹¹⁵¹ LERROUX calificaría de discreto éxito el papel allí desarrollado (*La pequeña historia de España, 1931-1936*, op. cit., p. 77).

¹¹⁵² El Ministro de Estado se quejaría más tarde de que «a ningún compañero se le ocurrió preguntar cuál era el estado de los asuntos pendientes en Ginebra, ni cuáles los que podían interesarle más a España, ni con qué criterio había de actuarse para situar desde el principio a la República española en posición conveniente y, hasta donde fuera posible, ventajosa [...] Hablé con el Jefe del Gobierno que salió del paso con poco más que referirme al pormenor su actuación en Ginebra, cuando años antes representó allí a un Gobierno monárquico. Me remitió después a lo que se me dijera en el Ministerio [sic].» (ibíd., p. 72; también p. 77).

definir las líneas de actuación de cara a conseguir un éxito internacional que ayudase a la consolidación de la República, tanto en el interior como en el sistema internacional y de organizar la Delegación española que se desplazaría a Ginebra¹¹⁵³.

Ante este reto, MADARIAGA anotó que «los problemas [que se plantearon] eran dos: cómo presentar la república a un Parlamento internacional acostumbrado a delegaciones monárquicas; y cómo disimular las insuficiencias de un ministro de Estado incompetente y aun incapaz»¹¹⁵⁴. Desde esta perspectiva, la Sección Política del ME se convirtió en centro de planificación de un programa político amplio y general que delimitase las grandes líneas de actuación de España en el marco de la SdN. Inmediatamente se prepararon varios proyectos que pueden ser considerados como los documentos programáticos más elaborados con que contó la política exterior republicana durante esta primera etapa¹¹⁵⁵.

En este momento se plantearon dos cuestiones cuya solución acarrearía problemas de naturaleza jurídica y política a lo largo del bienio 1931-1933: la reorganización de los servicios diplomáticos, sobre todo los relacionados con la SdN, y la determinación de las orientaciones y directrices básicas de la participación en la Organización.

El programa de actuación elaborado en la Sección de Política contemplaba la formulación de los principios generales que orientarían de la labor de la Delegación en la Asamblea. Las propuestas giraron en torno a una idea fundamental: la participación de España en la SdN como eje central de la política exterior de la República. Sin embargo, como acertadamente ha destacado QUINTANA NAVARRO, «este proyecto político no se diseñó [...] a través de un proceso de reflexión y toma de decisiones en el que participaran los miembros de la delegación, los órganos competentes del Ministerio, el Consejo de Ministros y el Parlamento. Las circunstancias del momento se impusieron a la lógica de la coherencia, de tal suerte que la intuición personal sustituyó a la planificación subjetiva»¹¹⁵⁶. En todo caso, esta labor de planificación tampoco se concretó en un programa perfectamente estructurado sino, más bien, en orientaciones de carácter general en su concepción y flexibles en su aplicación. Estas directrices políticas se pueden agrupar en cuatro grandes aspectos¹¹⁵⁷: 1º) los criterios generales de actuación de la Delegación en Ginebra; 2º) los principios relacionados con las cuestiones de la seguridad colectiva y la paz en Europa; 3º) las propuestas sobre la estructura organizativa y el funcionamiento interno de la SdN; y 4º) la posición con respecto a los otros organismos multilaterales: OIT, TPJI y el recién creado Banco Internacional de Pagos.

El principio fundamental que debía presidir la actuación de España ya había sido enunciado por el Ministro de Estado en el Consejo de la SdN en el mes de mayo: colaboración leal, activa y desinteresada en la defensa de los principios del Pacto. MADARIAGA resumiría el plan de actuación de la Delegación como sigue¹¹⁵⁸:

¹¹⁵³ MADARIAGA: *Memorias (1921-1936). Amanecer sin mediodía*, op. cit., p. 261. Sobre su relación con López Oliván, dijo que «nuestro acuerdo sobre lo que había que hacer en política extranjera, y sobre todo en Ginebra, era completo y además se fundaba en un acuerdo más amplio en cuanto a la situación general de España y al personal que la República había elevado al poder.» (*Españoles de mi tiempo*, op. cit., p. 418; *Memorias (1921-1936). Amanecer sin mediodía*, op. cit., p. 272 y 286). Para la época, vid. las palabras de Madariaga en las Cortes en septiembre de 1932 (*DSC* de 6 de septiembre de 1932).

¹¹⁵⁴ *Memorias (1921-1936). Amanecer sin mediodía*, op. cit., p. 273. En otro lugar expresaría que «quiso nuestra suerte desastrada [sic] que España ocupara entonces la presidencia. No había escapatoria. Lerroix tenía que presidir.» (*Españoles de mi tiempo*, op. cit., p. 48).

¹¹⁵⁵ QUINTANA NAVARRO: *España en Europa, 1931-1936*, op. cit., p. 39.

¹¹⁵⁶ *Ibid.*, p. 42.

¹¹⁵⁷ «Proyecto de Instrucciones para la Asamblea de 1931», AMAE, R-1807/7. Vid. al respecto QUINTANA NAVARRO: *España en Europa, 1931-1936*, op. cit., pp. 45-48.

¹¹⁵⁸ *Memorias (1921-1936). Amanecer sin mediodía*, op. cit., p. 388; el proceso de planificación de estas directrices de actuación en pp. 380-384.

«[...] en cuanto a la táctica, España seguiría en Ginebra una política de colaboración con las naciones democráticas de segundo orden. Neutral ante la lucha por el poder, endémica en Europa, procuraría permanecer con estrecho contacto con Francia y Gran Bretaña sin por eso enfrentarse con las demás grandes potencias; y si bien absteniéndose de toda pretensión o acción como país dirigente de grupo alguno, seguiría con especial interés la labor de las naciones de su lengua y cultura en el Parlamento de las Naciones.»

Así, en las relaciones con los Estados miembros de la Sociedad, el programa distinguía tres grupos de Estados cualificados: 1º) las grandes potencias, con las que se mantendría el principio de relación equidistante y se aspiraría a una «internacionalidad objetiva»; 2º) las pequeñas potencias, con las que se llevaría una política de acercamiento —cuyo desarrollo veremos más adelante—; y 3º) las Repúblicas hispanoamericanas, con las que habría de cultivarse «una amistad preferencial», pero sin caer en paternalismos propios de otras épocas.

Conforme a aquellas directrices enunciadas, la Delegación acudió a la Duodécimo Asamblea de la SdN, en unas circunstancias en las que «ninguna Asamblea previa se había reunido en un ambiente tan deprimente e incierto como la de septiembre de 1931. Los delegados tenían tras sí un año de crisis financieras y alarmas políticas, cada una de ellas vencida penosa y parcialmente, pero dejando, en la mayoría de los casos, la situación general más tensa y angustiosa que antes»¹¹⁵⁹. Aunque la agenda de sesiones estaba cargada de asuntos de relevancia política internacional, uno de los atractivos de mayor interés entre las Delegaciones asistentes fue la presentación «oficial» del régimen republicano en la Organización internacional, en particular porque correspondía a España, por turno, presidir las sesiones del Consejo del mes de septiembre¹¹⁶⁰.

En este contexto, el 10 de septiembre de 1931, el Ministro de Estado, Lerroux, pronunció ante la Asamblea un discurso, preparado por Madariaga¹¹⁶¹, sobre la orientación que la Repú-

¹¹⁵⁹ Así, WALTERS: *Historia de la Sociedad de Naciones*, op. cit., p. 449.

¹¹⁶⁰ Los miembros de la Delegación pasaron a integrarse en las diversas comisiones de la Asamblea: primera, de Asuntos jurídicos: Campoamor, Hurtado, Palacios, López Oliván y Pedroso (asesor); segunda, Cuestiones relativas a los organismos técnicos: Bernis, Palacios, Pascua (asesor); tercera, Desarme: Lerroux, Madariaga, Palacios y el general García Benítez (asesor); cuarta, Cuestiones administrativas y presupuestarias: Palacios, Casares y López Oliván; quinta, Asuntos Sociales: Campoamor, Casares y Pascua (asesor); y sexta, Asuntos políticos: Lerroux, Madariaga, Hurtado, Casares y López Oliván (en AMAE, R-732/2).

¹¹⁶¹ El contenido de la intervención de Lerroux en Ginebra fue debatido, con carácter previo, en el Consejo de Ministros de 25 de agosto de 1931. Al respecto, AZAÑA anotó que «Lerroux explica lo que se propone hacer y decir en Ginebra. Lee los índices de ideas para el discurso político y el discurso económico. Se ve que lo han trazado los que conocen aquellos asuntos mejor que el ministro. Muy discreto en su trivialidad protocolaria.» (*Memorias políticas y de guerra*, op. cit., vol. 1, p. 128). Éste debe ser el fundamento para que PRESTON reduzca, recientemente, la política exterior republicana a la proposición siguiente: «Madariaga, pues, dirigió de hecho la política exterior de España a través de los discursos que él escribió y Lerroux leía con su detestable francés.» (*Las tres Españas del 36*, op. cit., p. 187). Sin embargo, resulta claro que la política exterior de la República, tal como analizamos a lo largo de estas páginas, se extendió en el tiempo más allá del período en el que Lerroux permaneció al frente del ME y fue mucho más intensa en actividad que la mera redacción de los *Discursos internacionales* (op. cit.) por el Delegado de España en Ginebra. El Ministro de Estado no creía haber desempeñado un papel tan reducido que no mereciera siquiera las muestras de afecto de los otros miembros del Gobierno, pues, al fin y al cabo, personificaba la representación exterior de la nueva República, circunstancia que sirvió para que Lerroux expresase la falta de interés de los miembros del Gobierno hacia los asuntos de la SdN: «Regresé a Madrid, di cuenta resumida al Presidente del Consejo de mi misión en Ginebra, lleve al de Ministros breves Memorias sobre lo que se había tratado en la Sociedad de las Naciones, y todavía estoy esperando una palabra que expresase su opinión, favorable o adversa, sobre mi gestión. Había presidido la Asamblea [sic] de dicha Sociedad, honor debido a la suerte, y aunque no pudiera holgarse el representante, parecía natural que los representados hubieran tenido una palabra de cortesía, ya que no de afecto, para mí.» (*La pequeña historia de España, 1930-1936*, op. cit., p. 92).

blica española iba a imprimir tanto a la política interior como a la exterior y reiteró que «la nueva España está animada de una profunda fe en la Sociedad de las Naciones»¹¹⁶². Esta declaración de fidelidad a la Organización y al Pacto, acorde con las previsiones constitucionales que se debatían en las Cortes Constituyentes, fue muy bien recibida por los delegados presentes en la Asamblea. En segundo lugar, hizo referencia a las propuestas europeístas de las que España se sentía partícipe: «España ha acogido calurosamente los generosos esfuerzos de M. Briand encaminados a orientar la evolución europea hacia una unión continental más íntima». Sin embargo, al tiempo de sentirse «profundamente europea», la República española enviaba un saludo particular «a los pueblos americanos de todas las lenguas», a los que se sentía más unida que nunca, «ya que la identidad de régimen político ha borrado la única diferencia que les separaba»¹¹⁶³. No faltaron las referencias a la Conferencia de Desarme, a inaugurar en febrero de 1932, y a las reducciones unilaterales de las Fuerzas Armadas y de los Presupuestos militares adoptadas por el Gobierno de la República, como garantía del compromiso en el éxito de la Conferencia.

Finalmente, en relación con los fines sociales de la Organización, se comprometía a que «la República española colaborará activamente con la O.I.T. y estudiará con simpatía los convenios internacionales que todavía no han sido ratificados por España»¹¹⁶⁴.

Al día siguiente, Madariaga expuso, de nuevo ante la Asamblea pero de forma amplia, las ideas enunciadas por Lerroux sobre la futura participación de España en la Organización internacional. Madariaga hizo especial hincapié a la próxima inauguración de la Conferencia de Desarme, destacando la entidad de las propuestas formuladas por España a lo largo de los trabajos de la Comisión Preparatoria —cuestión de la que trataremos más adelante—, y cuyos objetivos que se encontraban en consonancia con la política interna que desarrollaba el Gobierno de la República¹¹⁶⁵.

Como resultado de la presentación oficial de la República en el Consejo y la Asamblea, la Delegación española pudo apuntarse varios éxitos¹¹⁶⁶: 1º) la excelente acogida que dispensaron las Delegaciones presentes en la Asamblea a la República, en razón de las declaraciones de afirmado internacionalismo y de voluntad de participar, lealmente, en el funcionamiento efectivo del sistema de seguridad colectiva; 2º) la reelección como miembro semipermanente del Consejo, que continuaba la presencia ininterrumpida en el órgano político y decisor de la

¹¹⁶² El discurso de Lerroux en AMAE, R-732/2.

¹¹⁶³ En el banquete ofrecido a las Delegaciones de las Repúblicas hispanoamericanas en Ginebra, el 19 de septiembre de 1931, Lerroux insistiría en esta idea: «nuestro país ha sufrido de la ausencia de dos ideales: un ideal nacional bien definido [...] y un ideal internacional. [...] Las desventuras de nuestra historia y las circunstancias de nuestra política nos habían dejado al margen del mapa diplomático; [...] hemos podido reaccionar levantándonos de la tumba. Por ello es porque ya estamos en condiciones de realizar nuestro ideal nacional.» («Proyecto de Instrucciones para la Asamblea de 1931», AMAE, R-1807/7).

¹¹⁶⁴ Lerroux declaró a los medios de prensa, a su salida de la sesión de la Asamblea, que «con el advenimiento de la República, la colaboración de España con la SdN será más completa y más estrecha. La República española se interesa con gran simpatía por los problemas de Europa, pero no obrará sino después de madura reflexión.» (*La Nación*, 14 de mayo de 1931, cit. en MENCHEN BARRIOS: «La actitud de España ante el Memorándum Briand (1929-1931)», op. cit., p. 443).

¹¹⁶⁵ Vid. MADARIAGA: *Espanoles de mi tiempo*, op. cit., pp. 303-304. El texto completo de la intervención, en MADARIAGA: *Discursos internacionales*, op. cit., pp. 163-184. El mismo día el Ministro de Estado remitió al Secretario General los cuadros concernientes al Ejército y la Armada correspondientes a 1930, siguiendo las indicaciones insertas en el proyecto de Convenio redactado por la Comisión preparatoria de la Conferencia de Desarme (AMAE, R-732/2).

¹¹⁶⁶ MADARIAGA afirmó que en septiembre de 1931, la gestión se salvó gracias a la actuación de Oliván y de él mismo (*Espanoles de mi tiempo*, op. cit., pp. 42-46; *Memorias (1921-1936). Amanecer sin mediodía*, op. cit., pp. 273-275). Vid. en este sentido, ALCALÁ-ZAMORA: *Memorias*, op. cit., p. 319; AZAÑA: *Memorias políticas y de guerra*, op. cit., vol. 1, pp. 197, 203, 215-216 y 390.

SdN y desde 1920¹¹⁶⁷; y 3º) la aprobación de una resolución, impulsada por España, por la que se invitó a México a adherirse a la Sociedad, superando así una vieja injusticia cometida con la República hispanoamericana en 1919, cuando el Presidente Wilson vetó su participación en las conversaciones conducentes al establecimiento del Pacto¹¹⁶⁸.

Debemos constatar, además, como uno de los primeros cambios en la actuación de España en la SdN, el nuevo papel que trató de imponer a esta participación el Delegado español, con un margen de actuación mayor respecto a las grandes potencias. Efectivamente, como el mismo MADARIAGA afirmó: «[...] en virtud de una decisión mía, tan natural e instintiva que ni me di cuenta que la tomaba, la Delegación española actuó ya en plena libertad, sin consultar, acordar ni combinar con nadie. En París, se dieron cuenta muy pronto del cambio de ambiente [...]»¹¹⁶⁹. A este respecto, la postura era que había que enmarcar la política exterior de España en el contexto general de la política internacional, europea y mundial, conforme a los principios de renuncia a la guerra y de cooperación pacífica entre los Estados en la consecución de los intereses nacionales de España¹¹⁷⁰.

De este modo, la actuación de España en el marco de la Organización internacional durante el bienio republicano-socialista estuvo presidida¹¹⁷¹: 1) en primer lugar, por la afirmación y consolidación de la República española en la escena internacional, ejerciendo activamente como miembro de la SdN, como a continuación tendremos ocasión de exponer y demostrar; 2) en segundo lugar, la política exterior española en general, y la participación en la SdN en particular, iba a orientarse, como no podía ser de otra manera, a la consecución y defensa de los intereses nacionales de España.

No obstante, tanto en un punto como en el otro, la acción exterior de la República iba a guiarse por los principios constitucionales y el sistema de valores que estableció el Poder Constituyente en la Constitución de 9 de diciembre de 1931. Como destacó el propio MADARIAGA¹¹⁷²:

«La tercera [fuerza moral de la política exterior de la República] es quizá la más importante y consiste en la posibilidad de asumir en Ginebra un papel de primera línea, debido a ocupar España una situación lo bastante fuerte para permitirle una política de justicia internacional y lo bastante libre de intereses políticos para permitirle hacer esta política sin grandes pérdidas. España puede

¹¹⁶⁷ Drummond informó a Lerroux de que en la sesión de 14 de septiembre de 1931, España había sido designada para estar representada en el Consejo por un nuevo período de tres años. Por carta del día siguiente el Ministro de Estado agradeció la comunicación del Secretario General (AMAE, R-732/2). El listado de las respuestas o impresiones de diferentes Delegaciones a la reelección de España en el Consejo en AMAE, R-732/2, s.d.

¹¹⁶⁸ HUDSON: «Mexico's admission to membership in the League of Nations», *AJIL* vol. 26, 1932, pp. 114-117. Desde el verano de 1931, el Embajador de España en México había realizado intensas gestiones ante el Gobierno mexicano para que aceptase adherirse a la SdN, mediante una invitación formal adoptada de la Asamblea. En agosto de 1931, Álvarez del Vayo informó al Ministro de Estado del desarrollo de sus gestiones. Así, el 7 de septiembre las Delegaciones de las grandes potencias, con España a la cabeza, por ejercer la presidencia del Consejo, formularon una propuesta en el sentido apuntado que fue aprobada por la Asamblea por unanimidad. El Gobierno mexicano contestó positivamente y de forma inmediata. El día 12 de septiembre la Asamblea aprobó una resolución por la que se invitaba formalmente a México a adherirse al Pacto de la SdN. En todo caso, México formuló una declaración reiterando que «jamás había reconocido los acuerdos regionales mencionados en el artículo 21 del Pacto». De este modo, la Delegación mexicana, encabezada por el Secretario de Relaciones Exteriores, Estrada, pudo tomar parte en la Asamblea del mes de septiembre de 1931. Lerroux escribió a Álvarez del Vayo, desde Ginebra, felicitándole por el éxito de sus gestiones ante el Gobierno mexicano (AMAE, R-732/2).

¹¹⁶⁹ MADARIAGA: *Memorias (1921-1936). Amanecer sin mediodía*, op. cit., p. 277.

¹¹⁷⁰ Así, en *España. Ensayo de historia contemporánea*, op. cit., p. 387.

¹¹⁷¹ MADARIAGA en la «Nota sobre política exterior de España», de mayo de 1932 (*Memorias (1921-1936). Amanecer sin mediodía*, op. cit., pp. 606-615).

¹¹⁷² *Ibid.*, pp. 610 y 612 (la cursiva en el original).

conquistar un puesto de gran potencia moral, si sabe aprovechar con generosidad y con valor la situación privilegiada que tiene en Ginebra. [...] Puede definirse esta convicción como el *sostenimiento y fomento en el mundo internacional de los principios republicanos y liberales adoptados en su gobierno interno, por lo cual está dicho que el principio que ha de regir con predominio la política extranjera de España, será, en lo político, el del Pacto de la Sociedad de las Naciones [...]».*

Concluyendo, la diplomacia republicana, heredada de la etapa anterior, no fue sometida a un auténtico proceso de reformas y adaptación a la nueva realidad del sistema internacional de los años treinta, caracterizado por el predominio de dos elementos fundamentales: 1º) la creciente inestabilidad generada por determinados Estados, las denominadas potencias revisionistas, que pretendían subvertir el *statu quo* vigente; y 2º) la búsqueda de una salida transaccional entre los Estados identificados con los principios de resolución pacífica de los conflictos y aquellas potencias en el marco de la organización internacional, esencialmente en la SdN.

Con este trasfondo, la diplomacia española, que debía participar como instrumento cualificado en el desarrollo de la política exterior de la República, no respondió a las exigencias planteadas. Los factores de este fracaso son varios.

1) La falta de identificación de los miembros del Cuerpo Diplomático con los valores del nuevo régimen, plasmados en la Constitución española de 9 de diciembre de 1931. El compromiso personal de determinados funcionarios o Embajadores no debe llevarnos a la conclusión, errónea, de que se produjo una adhesión completa a la República. Aun contando con las dimisiones de los primeros días de abril de 1931 y, posteriormente, la aplicación de las Leyes de 11 de agosto y 9 de septiembre de 1932, el Servicio Diplomático continuó en manos de elementos no afectos a los principios republicanos. La actuación de estos diplomáticos a lo largo del mes de julio de 1936 aporta pruebas suficientes para hacer estas afirmaciones¹¹⁷³.

2) La falta de decisión de los responsables de la política exterior, sobre todo del Gobierno y de los Ministros de Estado, para someter a la diplomacia a una verdadera reforma que la adaptase a la nueva etapa de las relaciones internacionales y la convirtiera en un instrumento eficiente al servicio de los intereses nacionales. Se echa en falta una voluntad de proceder semejante a la desarrollada en la reforma y reorganización de las Fuerzas Armadas, el otro instrumento central de la política exterior, especialmente en este momento del desarrollo del sistema internacional, como también se llevó a efecto en otras áreas fundamentales en el desarrollo interno de la Nación —educación a todos los niveles, relaciones laborales—.

3) La reiteradamente señalada carencia de medios, con ser un factor importante, no debe arrastrarnos a la conclusión de que no se dispuso de un instrumento diplomático adecuado por este motivo. Con más medios, pero sin arbitrar las reformas necesarias, el resultado posiblemente hubiese sido bastante similar.

¹¹⁷³ En este sentido, CASANOVA: *La diplomacia española durante la Guerra Civil*, op. cit., pp. 36-77; VIÑAS: «Los condicionamientos internacionales», *La guerra civil española. 50 años después*. Ed. Labor (3ª ed.). Barcelona, 1989, pp. 123-197, en especial p. 129.

3. LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE DICIEMBRE DE 1931. LOS OBJETIVOS CONSTITUCIONALES Y LAS COMPETENCIAS EN LA POLÍTICA EXTERIOR

CONTENIDO: 3.1. Las Cortes Constituyentes de 1931; 3.2. los preceptos internacionales de la Constitución: los principios constitucionales; 3.2.1. Los órganos de las relaciones internacionales: el Presidente de la República, el Gobierno, las Cortes; 3.2.2. La celebración y denuncia de los tratados; 3.2.3. Los tratados secretos; 3.3. Especial referencia al artículo 6: la renuncia a la guerra como instrumento de política nacional.

3.1. Las Cortes Constituyentes de 1931

Tras la caída de Primo de Rivera y la ruina absoluta del orden representado por la Constitución de 1876, existía un movimiento general en toda España de que se convocaran Cortes Constituyentes. Sobre este supuesto comenzaron a operar desde enero de 1930 los partidos, asociaciones obreras, políticos y juristas de mayor prestigio, y aparecieron, de forma paralela y en la prensa, artículos que proclamaban la necesidad de la convocatoria del Poder Constituyente de la Nación. Proclamada la República, el Gobierno Provisional en su Decreto de 14 de abril, que fijaba su Estatuto Jurídico «como Gobierno de plenos poderes», anunció la inmediata convocatoria de elecciones a Cortes Constituyentes, declarando que mientras se desarrollase el proceso el Gobierno «orientará su actividad no sólo en el acatamiento de la libertad personal y cuanto ha constituido en nuestro régimen constitucional el estatuto de los derechos ciudadanos, sino que aspira a ensancharlos, adoptando garantías de amparo para aquellos derechos y reconociendo como uno de los principios de la moderna dogmática jurídica el de la personalidad sindical y corporativa, base del nuevo derecho social»¹¹⁷⁴.

La convocatoria de elecciones a Cortes Constituyentes fue acordada por el Gobierno con los Decretos de 8 de mayo y 3 de junio de 1931 que, con las modificaciones legales oportunas, se desarrollarían el 28 de junio de 1931¹¹⁷⁵. Las elecciones se celebrarían en circunscripciones provinciales, salvo las grandes ciudades que constituían por sí mismas distritos, por sufragio universal masculino y, sólo a efectos pasivos, femenino, para una Asamblea unicameral. Con estas modificaciones, como expresaba el preámbulo del Decreto de 8 de mayo, «se advertirá cómo el Gobierno ha adoptado cuantas garantías estaban a su alcance para asegurar la libre emisión del voto y conseguir que éste sea representación de la voluntad nacional».

El resultado de las elecciones celebradas el 28 de junio determinó la composición de las Cortes Constituyentes¹¹⁷⁶, cuya tarea fundamental sería la redacción y aprobación de la Constitución de la República española, aunque desde el principio se previó que sus trabajos no concluirían alcanzado ese objetivo, incluyendo el desarrollo de toda la legislación básica del Estado antes de su disolución y la convocatoria de elecciones legislativas ordinarias¹¹⁷⁷. Las

¹¹⁷⁴ En el mismo Decreto el Gobierno declaraba que «dado el origen democrático de su poder y en razón del responsabilismo en que deben moverse los órganos del Estado, someterá su actuación colegiada e individual al discernimiento y sanción de las Cortes Constituyentes —órgano supremo y directo de la voluntad nacional—, llegada la hora de declinar ante ella sus poderes.» (*GdM* de 15 de abril de 1931).

¹¹⁷⁵ Las elecciones a Cortes Constituyentes se rigieron por la Ley Electoral de 8 de agosto de 1907, reformada por el Decreto de 8 de mayo de 1931 (*GdM* de 10 de mayo y 4 de junio de 1931).

¹¹⁷⁶ Como anotamos antes, en las elecciones constituyentes se impuso el PSOE, aunque sin acercarse a la mayoría absoluta, alcanzando también una amplia representación los grupos republicanos de diverso signo, en particular el Partido Radical.

¹¹⁷⁷ El Decreto de 3 de junio citado expresaba que «a las Cortes habrá de someterse, con la obra esencial de la Constitución, el Estatuto para Cataluña [...] Será también objeto de deliberaciones la ratificación o enmienda de cuanta obra legislativa acometiera este Gobierno; las leyes orgánicas complementarias de la fundamental; el

Cortes Constituyentes iniciaron sus sesiones el 14 de julio de 1931, eligiendo como Presidente al diputado socialista Besteiro. De inmediato, establecieron una Comisión de Constitución bajo la presidencia del diputado socialista Jiménez de Asúa. Si bien desde el mes de mayo el Gobierno Provisional había designado una Comisión Jurídica Asesora que preparó un proyecto de Constitución que estuvo listo para la fecha de la convocatoria de las Cortes¹¹⁷⁸; no obstante, renunció a presentarlo a la Cámara por su marcada orientación conservadora, aunque posteriormente sirvió como tal, por decisión autónoma de la propia Comisión Constitucional¹¹⁷⁹. La Comisión inició sus trabajos el 28 de julio y, veinte días después (18 de agosto), Jiménez de Asúa presentó el proyecto de Constitución elaborado por la Comisión por él presidida¹¹⁸⁰. Las referencias a Constituciones extranjeras son numerosas y reveladoras del carácter que se quería imprimir al Texto Fundamental de la República española — Constituciones alemana, austriaca y mexicana especialmente—¹¹⁸¹. El proyecto de Constitución pasó a discutirse en el Pleno de las Cortes, donde se desarrolló un debate constitucional lento, pero apasionado, objeto de numerosos votos particulares, sobre todo de los diputados radicales y de derechas.

En los siguientes meses de debate constitucional se trataron vivamente las grandes cuestiones que centraban el proceso de rehabilitación política del país condicionando, sin duda, el desenvolvimiento de la vida política a lo largo del primer bienio de la República¹¹⁸². Durante el transcurso de los debates se pudo constatar que Acción Republicana apoyaba las propuestas socialistas, mientras que los radicales se orientaron resueltamente hacia el centro político, circunstancia que les llevaría en última instancia a no participar en el primer Gobierno constitucional presidido por Azaña en diciembre de 1931.

Los debates constitucionales se iniciaron con la discusión sobre la forma política del Estado. Expulsado el Rey y abolida la Monarquía, España se había constituido de forma espontánea en una República desde el 14 de abril. Correspondía a las Cortes Constituyentes sancionar

juicio definitivo sobre las magnas responsabilidades del régimen caído, y todas las reformas que por respeto se presentarán a las Cortes [...]». En todo caso el Gobierno Provisional aclaraba que «la enumeración que precede en nada pretendería limitar al Poder de las Cortes, afirmado como íntegro y convocado como soberano [...]».

¹¹⁷⁸ *Anteproyecto de Constitución de la República Española que eleva al Gobierno la Comisión Jurídica Asesora*. Madrid, 1931.

¹¹⁷⁹ CLAVERO: *Evolución histórica del constitucionalismo español*, op. cit., p. 116. Al decir de ALCALÁ-ZAMORA (1936) «es justo reconocer que la obra de aquella, en orden, templanza, acierto y provecho para el interés nacional fue incomparablemente mejor que el promulgado el 10 de diciembre del mismo año.» (*Los defectos de la Constitución de 1931 y tres años de experiencia constitucional*. Ed. Civitas. Madrid, 1981 (1ª ed. en Madrid, 1936), p. 38).

¹¹⁸⁰ DSC de 18 de agosto de 1931 (el texto aparece recogido en MEER: *La Constitución de la II República española*. EUNSA. Pamplona, 1978, pp. 237-297). En el discurso del Presidente de la Comisión redactora, en la presentación del proyecto a las Cortes las únicas referencias a los preceptos internacionales fueron: «el 6º y el 7º tienen envergadura internacional; en el 6º se declara el pacifismo de España, y en el 7º el valor de las normas internacionales.» (el texto del discurso puede verse en SOLÉ TURA y AJA: *Constituciones y períodos constituyentes en España (1808-1978)*, op. cit., pp. 166-175).

¹¹⁸¹ Un análisis pormenorizado de las discusiones parlamentarias sobre el proyecto constitucional, en GARCÍA ATANCE, M.: «Crónica de la Constitución española de 1931», *RDP* núm. 12, 1981-1982, pp. 295-306, y en la bibliografía allí citada.

¹¹⁸² Así, GIL PECHARROMÁN: *La Segunda República*, op. cit., p. 45. Particular relevancia correspondió a la Constitución de Weimar de 1919 en la obra constituyente de 1931. Así lo destacaría Araquistain en la presentación de las cartas credenciales como Embajador en Alemania (30 de marzo de 1932): «en 1931 son bien visibles también las huellas de vuestra cultura, no sólo en la formación intelectual de muchos hombres que hoy dirigen la República, sino en la misma Constitución que hace poco hemos promulgado, y para la cual encontramos útiles inspiraciones en la vuestra de Weimar, sobre todo en lo que se refiere al gran problema político de hallar una armonía orgánica en los principios, históricamente no siempre conciliados, de libertad y autoridad, democracia y eficacia.» (*Luz*, 1 de abril de 1932).

la nueva forma política del Estado. En este punto el diputado radical Varela, Secretario de la Comisión Constitucional, promovió una enmienda que definía a España como una «República de trabajadores» (15 de septiembre de 1931), propuesta que fue recogida por Araquistain, en nombre del grupo socialista. La enmienda se aprobó el 25 de septiembre aunque, atendiendo al requerimiento de Alcalá-Zamora, se añadió la frase «de toda clase»¹¹⁸³. El texto transaccional —luego art. 1, párrafo 1º de la Constitución— quedó redactado como sigue: «España es una República democrática de trabajadores de toda clase, que se organiza en régimen de Libertad y de Justicia. Los poderes de todos sus órganos emanan del pueblo».

No obstante, el debate constitucional se radicalizó rápidamente con la discusión del Título I, sobre la organización territorial del Estado. En primer lugar, las Cortes tuvieron que enfrentarse a un *fait accompli*, pues el 14 de julio de 1931 la Diputación provisional de la Generalidad aprobó un proyecto de Estatuto en el que se declaraba a Cataluña «Estado autónomo dentro de la República española», con amplias competencias de autogobierno —el denominado «Estatuto de Nuria», que fue aprobado en referéndum por la inmensa mayoría del electorado catalán el 6 de agosto de 1931—. Como resulta obvio, la iniciativa de la Generalidad planteó un grave problema a las Cortes Constituyentes y marcó la discusión constitucional sobre la organización territorial del Estado¹¹⁸⁴. Los debates sobre el modelo de Estado desembocarían en el párrafo 3º del art. 1, en una fórmula intermedia entre el federalismo y el autonomismo: «La República constituye un Estado integral, compatible con la autonomía de los Municipios y las regiones».

Los Títulos siguientes fueron aprobados sin demasiados problemas, salvo los arts. 26 y 27 que definían las relaciones Iglesia-Estado, representando la cuestión religiosa el segundo conflicto importante en la elaboración de la Constitución¹¹⁸⁵. El Vaticano protestó contra estas medidas por considerarlas violaciones unilaterales del Concordato de 18 de marzo de 1851. La aprobación definitiva del art. 26 dio lugar a la primera crisis gubernamental del nuevo régimen: el Presidente del Gobierno Provisional, Alcalá-Zamora, y Maura, los dos miembros católicos practicantes del gabinete, presentaron su dimisión el 14 de octubre de 1931. Especialmente para Maura se trataba de mantener la unidad efectiva del Gobierno en los puntos fundamentales y la cuestión religiosa era uno de ellos¹¹⁸⁶.

Azaña, que había ganado gran reputación entre los grupos republicanos y socialista por su gestión y competencia al frente del Ministerio de la Guerra, fue el líder clave de la coalición de republicanos, radicales y socialistas¹¹⁸⁷. De esta manera, Azaña se convirtió en Presidente

¹¹⁸³ ALCALÁ-ZAMORA: *Memorias*, op. cit., pp. 211-212; AZAÑA: *Memorias políticas y de guerra*, op. cit., vol. 1, p. 167.

¹¹⁸⁴ Tal es así que para GONZÁLEZ CASANOVA «no es exagerado afirmar que la discusión parlamentaria estuvo marcada por la cuestión catalana» («Consideraciones sobre el proceso autonómico catalán durante la Segunda República española», op. cit., pp. 397-406, cita en p. 405). Posteriormente, no hay duda de que Azaña arriesgó la vida de su gobierno y su propio prestigio personal para alcanzar la aprobación del estatuto catalán, cuya elaboración fue interrumpida por la primera sublevación militar contra la República —la «sanjurjada» de 10 de agosto de 1932—. El fracaso de la insurrección y el clima político que generó este hecho entre los republicanos favorecieron la rápida aprobación del Estatuto; así pues, el 15 de septiembre de 1932 el Presidente de la República firmaba en San Sebastián el Estatuto de Cataluña —aprobado por las Cortes el 9 de septiembre— (*GdM* de 21 de septiembre de 1932). Al poco tiempo, Azaña se trasladó a Barcelona, donde fue recibido con gran entusiasmo (vid. AZAÑA: *Diarios, 1932-1933*. «Los cuadernos robados», op. cit., p. 64; también JACKSON: *La República española y la guerra civil (1931-1939)*, op. cit., pp. 80-85).

¹¹⁸⁵ *Ibid.*, p. 62.

¹¹⁸⁶ Vid. al respecto AZAÑA: *Memorias políticas y de guerra*, op. cit., vol. 1, pp. 217-226; ALCALÁ-ZAMORA: *Memorias*, op. cit., pp. 229-230; también del mismo autor: *Los defectos de la Constitución de 1931*, op. cit., pp. 44-47 y 105-118.

¹¹⁸⁷ Vid. al respecto AZAÑA: *Memorias políticas y de guerra*, op. cit., vol. 1, 226-232 y su discurso de 13 de octubre de 1931 (*DSC* de 13 de octubre de 1931). La reflexión que realizó Alcalá-Zamora a un periodista el día

del Gobierno Provisional el 15 de octubre de 1931. La primera decisión legislativa de relevancia adoptada por el nuevo Gobierno reflejaba a las claras el talante de su Presidente. En efecto, la Ley para la Defensa de la República fue aprobada por las Cortes Constituyentes el 20 de octubre de 1931, con la finalidad de proteger a la República de determinados actos de agresión considerados como *contra régime*¹¹⁸⁸.

A partir de este momento el debate constitucional se desarrolló con celeridad, especialmente por la acción continuada y perseverante del Gobierno presidido por Azaña. Las Cortes Constituyentes aceptaron con facilidad los principios de la supremacía del poder legislativo y de la independencia judicial. La definición de lo que debía ser el poder ejecutivo resultó más complicada, pues se temían los abusos cometidos durante el régimen anterior en el cual un Rey impulsivo e intervencionista y un sistema electoral corrupto contribuyeron a la debilidad permanente de los gabinetes monárquicos. En este punto, las Cortes copiaron de la Constitución alemana de 1919 la noción de un poder presidencial moderador, mucho más necesario en España como consecuencia de la decisión final de prescindir de una Cámara Alta o Senado. Para ALCALÁ-ZAMORA, la solución final de una Cámara única se convirtió en el «defecto más grave, entre todos los que contiene la ley fundamental»¹¹⁸⁹.

Finalmente, el 9 de diciembre de 1931 «España, en uso de su soberanía y representada por las Cortes constituyentes, decreta y sanciona» la Constitución de la República bajo la fórmula de «una República de trabajadores de toda clase que se organiza en régimen de Libertad y Justicia. Los poderes de todos sus órganos emanan del pueblo»¹¹⁹⁰. Se califique como se quiera¹¹⁹¹, lo cierto es que las expresiones contenidas en el art. 1 anticipaban una Constitución

18 de octubre de 1931 sobre su sustitución al frente del Gobierno resulta bastante interesante: «¿Qué iba a hacer yo, cuando un ministro se levanta en el banco azul, sin previo aviso, y pide el poder? [sic]» (cit. en ibíd AZAÑA: *Memorias políticas y de guerra*, op. cit., vol. 1, p. 232).

¹¹⁸⁸ GdM de 22 de octubre de 1931. La necesidad de una medida de este tipo ya fue planteada por Maura al Consejo de Ministros el 20 de agosto de 1931; sin embargo, en aquel momento Azaña le contestó que «eso no sirve para nada; que de las Cortes no puede salir una ley que fuese o pareciese represión de la libertad de imprenta, y que las Cortes aprobarán cuanto haga el Gobierno como medida de seguridad.» (AZAÑA: *Memorias políticas y de guerra*, op. cit., vol. 1, p. 118). En todo caso, la prensa de la época destacó que la Ley para la defensa de la República constituía una importante contradicción debido al talante marcadamente progresista de la obra de la República hasta ese momento (*ABC, La Voz, El Sol* de 21 y 22 de abril de 1931).

¹¹⁸⁹ *Los defectos de la Constitución de 1931*, op. cit., pp. 133-146.

¹¹⁹⁰ GdM de 10 de diciembre de 1931. El proyecto de Constitución fue aprobado por el Pleno de las Cortes por 368 votos a favor y 38 en contra (DSC de 9 de diciembre de 1931). Por otra parte, como destaca CLAVERO «la Constitución de 1931, en este punto fundamental, elude la cuestión confusa de la categoría de Nación [...] La soberanía se ha referido a España, sin expresión nacional, y el origen de los poderes al pueblo, evitándose también el término de Nación.» (*Evolución histórica del constitucionalismo español*, op. cit., pp. 130 y 131). Para Azaña no había equívocos en estos conceptos fundamentales: «La República es la expresión jurídica de mi Patria, y España es el nombre histórico de la República. Cuando yo hablo de la República, hablo de España. Cuando hablo como republicano, hablo como español» (discurso de 30 de septiembre de 1932, *Obras completas*, op. cit., vol. II, p. 444). La conclusión es clara: la equivalencia entre España, las Cortes Constituyentes y la República (así, RAMÍREZ: «La relación ejecutivo-legislativo: apuntes de un desequilibrio», *HC* núm. 6, 1991, pp. 47-57, en concreto pp. 48-49).

¹¹⁹¹ Para el que fuera primer Presidente provisional y constitucional de la República, el proceso constituyente de 1931 dio como resultado «¡[...] una Constitución que invitaba a la guerra civil [sic] desde lo dogmático, en que impera la pasión por la sociedad justiciera, a la orgánica, en que la improvisación en equilibrio inestable sustituye a la experiencia y a la construcción sólida de los Poderes!» (ALCALÁ-ZAMORA: *Los defectos de la Constitución de 1931*, op. cit., p. 62). En este sentido, SOLÉ TURA y AJA: *Constitución y periodos constituyentes en España (1808-1936)*, op. cit.; MALEFAKIS: «Los partidos de izquierda y la Segunda República», *Estudios sobre la República y la guerra civil* (Carr ed.). Ed. Ariel. Barcelona, 1974, pp. 31-66, en concreto p. 44; TAMAMES: *La República. La era de Franco*, op. cit., pp. 142-147. Más recientemente, GIL PECHARROMÁN dice que el texto definitivamente aprobado resultó ser «una Constitución de la izquierda, fruto de los acuerdos entre los socialistas y la pequeña burguesía republicana, y no un consenso generalizado de las fuerzas políticas [sic].» (*La Segunda*

realmente nueva, aun partiendo de la propia tradición constitucional española. En efecto, la Constitución no contenía sólo la regulación fundamental de los poderes e Instituciones del Estado, así como una Declaración de derechos de los ciudadanos; se trataba de algo más porque sus objetivos eran más ambiciosos y los instrumentos establecidos para ello querían ser más eficaces¹¹⁹². La Constitución de 1931 se organizó en diez Títulos —incluido el Título Preliminar «Disposiciones generales»—, 125 artículos y dos Disposiciones Transitorias. En el Título III, «Derechos y deberes de los españoles», encontramos una Declaración de derechos bajo el epígrafe «Garantías individuales y políticas» (arts. 25-42), así como un capítulo dedicado a «Familia, economía y cultura» (arts. 43-50). No obstante, la propia Constitución iba a mantener la vigencia transitoria de la Ley para la Defensa de la República que, invistiendo al Gobierno de poderes excepcionales, resultaba a todas luces incompatible con los mismos fundamentos del nuevo régimen constitucional (Disposición Transitoria Segunda)¹¹⁹³. En todo caso, la Constitución se esforzaba por lograr la mayor efectividad de los derechos fundamentales, arbitrándose especiales tutelas jurisdiccionales, especialmente a través de la creación del Tribunal de Garantías Constitucionales —en adelante TGC— «de disparatada composición y heterogéneas atribuciones»¹¹⁹⁴.

La definitiva organización territorial del Estado, que desde el inicio de los debates constitucionales navegaba entre la fórmula unitaria o federal, se decantó por una solución intermedia. Como decíamos antes, el mismo 14 de abril de 1931 se proclamó, además de la República española, la República catalana como Estado federado, situación reconducida a la fórmula más suave de la Generalidad de Cataluña, iniciándose inmediatamente la redacción de su Estatuto de autonomía, que debía desarrollarse en todo caso en el marco de la Constitución. Rechazada desde el inicio de los debates la organización unitaria del Estado, poco entusiasmo despertaba la idea de un Estado federal —cuestión que no se había planteado siquiera en el Pacto de San Sebastián¹¹⁹⁵—. Se recurrió a una fórmula intermedia: «la República constituye un Estado integral, compatible con la autonomía de los Municipios y las Regiones»¹¹⁹⁶. Para la delimitación de atribuciones entre el Estado y las Regiones, la Constitución acudió al sistema de catalogar las materias que consideraba de «exclusiva competencia» legislativa y ejecutiva del Estado (art. 14) —incluidas las de orden internacional—, y aquellas en las que sólo se reservaba la primera de dichas competencias (art. 15). Las materias no comprendidas en las dos categorías anteriores «podrán corresponder a la competencia de las regiones autónomas la

República, op. cit., p. 53).

¹¹⁹² En este sentido CLAVERO: *Evolución histórica del constitucionalismo español*, op. cit., pp. 117-118.

¹¹⁹³ El día antes de la aprobación de la Constitución Azaña reconocía ante las Cortes Constituyentes la incompatibilidad de esta Ley con el texto constitucional. Por tal razón solicitó a las Cortes la inclusión en la Constitución de una disposición transitoria que permitiera la subsistencia de dicha Ley en el ordenamiento constitucional después del 10 de diciembre de 1931 y hasta tanto aquéllas no la derogasen expresamente (vid. al respecto el debate parlamentario y las intervenciones del mismo Azaña en el DSC de 8 de diciembre de 1931). La Ley de Defensa de la República no sería derogada hasta la aprobación de la Ley de Orden Público de 28 de julio de 1933 (*GdM* de 30 de julio de 1933).

¹¹⁹⁴ Así, REMIRO BROTONS: *La acción exterior del Estado*, op. cit., p. 213. Sobre el TGC, vid. la interesante obra de RUIZ LAPEÑA: *El Tribunal de Garantías Constitucionales en la II República*. Ed. Bosch. Barcelona, 1982; las corrientes europeas del período en CRUZ VILLALÓN: *La formación del sistema europeo de control de constitucionalidad (1918-1939)*. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid, 1987, pp. 309-340.

¹¹⁹⁵ Vid. al respecto, BEN-AMI: *Los orígenes de la Segunda República española: Anatomía de una transición*, op. cit., pp. 154-161.

¹¹⁹⁶ Al respecto vid. el excelente artículo de TOMÁS Y VALIENTE: «El Estado integral: nacimiento y virtualidad de una fórmula poco estudiada», *La II República española: El primer bienio*. Siglo XXI. Madrid, 1987, pp. 379-395; también BLAS GUERRERO: «El debate doctrinal sobre la autonomía en las Cortes Constituyentes de la II República», *HC* núm. 6, 1991, pp. 119-143.

legislación exclusiva y la ejecución directa, conforme lo dispongan los respectivos Estatutos aprobados por las Cortes» (art. 16). El derecho del Estado español prevalecería sobre el de las Regiones en todas aquellas materias que no estuvieran incluidas en sus respectivos Estatutos (art. 11).

En cuanto a las Instituciones fundamentales del Estado, la Constitución estableció como depositaria de la soberanía popular a las Cortes o Congreso de los Diputados (art. 51), Parlamento unicameral elegido por sufragio universal, igual, directo y secreto (art. 52). A las Cortes correspondía esencialmente el poder legislativo, dentro de un sistema de reparto de competencias de acuerdo con la organización territorial del Estado (art. 51). Las leyes podrían recurrirse ante el TGC como intérprete de la Constitución (arts. 100 y 121). Las Cortes intervenían en la elección del Presidente de la República (art. 68) y podían destituirlo en supuestos excepcionales, pero que no dejaron de usarse (arts. 81 y 82)¹¹⁹⁷.

La jefatura del Estado correspondía al Presidente de la República que «personifica a la Nación» (art. 67), ejerciendo de esta manera la más alta representación del Estado¹¹⁹⁸. El mandato del Presidente de la República duraría seis años, no pudiendo ser reelegido hasta después de seis años del término de aquél (art. 71). En su relación con las Cortes le correspondía la promulgación de las leyes sancionadas por aquéllas, pudiendo interponer un veto suspensivo mediante decisión motivada, que podían salvar las Cortes por una votación de mayoría cualificada o acogiendo las sugerencias presidenciales (art. 83). Se le reconocía por razón de urgencia la facultad de dictar disposiciones generales en forma de «decretos-leyes» «en los casos excepcionales que requieran urgente decisión, o cuando lo demande la defensa de la República», sometidos a la posterior supervisión de las Cortes (art. 80). Finalmente, el Presidente podía suspender temporalmente las sesiones del Congreso y resolver su disolución con inmediata convocatoria de elecciones (art. 81). Por otro lado, el Presidente nombraba y separaba «libremente» al Presidente del Consejo y, a propuesta de éste, a los miembros del Gobierno (art. 75).

Hay que destacar que en el período del 14 de abril al 10 de diciembre de 1931, el Presidente del Gobierno Provisional primero, y luego confirmado por las Cortes, ostentaba la doble condición de Jefe del Estado y jefe del gobierno, tal como estableció el Decreto de 14 de abril de 1931, para constituir, por tanto, durante una breve etapa un Ejecutivo monista.

A pesar de las facultades del Presidente de la República, el Gobierno, regulado en el Título VI de la Constitución, se configuró con independencia de la jefatura del Estado: «El Presidente del Consejo y los Ministros constituyen el Gobierno» (art. 86). El Presidente del Gobierno se sustentaba en una doble confianza, la del Presidente de la República y la de las Cortes, siendo el primero quien «dirige y representa la política general», y correspondía a los Ministros la «alta dirección y la gestión de los servicios públicos asignados a los diferentes Departamentos» (art. 87)¹¹⁹⁹. Correspondía al Consejo de Ministros elaborar los proyectos de ley, dictar decretos, ejercer la potestad reglamentaria y deliberar sobre todos los asuntos de interés público (art. 90). Tanto el Presidente del Gobierno como los Ministros respondían ante las

¹¹⁹⁷ TOMÁS VILLARROYA: «El refrendo ministerial durante la Segunda República. Dos episodios conflictivos», *RDP (UNED)* núm. 12, 1981-82, pp. 9-21; VALLE VILLAR: «La disolución de las Cortes de la II República y la destitución de Alcalá Zamora: memoria de un libro: “La disolución del Parlamento”, de Gaspar Bayón y Chacón», *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense* núm. 23, 1999, pp. 161-186.

¹¹⁹⁸ Recordemos que el primer Decreto del Gobierno Provisional de 14 de abril de 1931 expresaba: «[...] el Presidente del Gobierno Provisional de la República asume desde este momento la jefatura del Estado con el asentimiento expreso de las fuerzas políticas triunfantes y la voluntad popular [...]».

¹¹⁹⁹ La expresión que empleaba la Constitución española de 1931 para designar al jefe del Gobierno era la de «Presidente del Consejo», en los arts. 27, 63, 86, 87, 88, 92 y 121; a excepción del art. 75 que recurre al término «Presidente del Gobierno».

Cortes, «solidariamente de la política del Gobierno, e individualmente de su propia gestión ministerial» (art. 91). De todas formas, CLAVERO afirma que la regulación del Gobierno en la Constitución de 1931 resulta bastante somera, y no responde a su verdadera significación política, o pesa todavía la tradición constitucional en sentido contrario¹²⁰⁰.

Por último, el Título VII estaba dedicado a la Justicia (arts. 94-106); el título VIII a la Hacienda pública (arts. 107-120); y el Título IX al TGC (arts. 121-124) y la reforma constitucional (art. 125).

3.2. Los preceptos internacionales de la Constitución: los principios constitucionales

Como han afirmado casi todos los constitucionalistas e internacionalistas que la han estudiado, la Constitución de 9 de diciembre de 1931 constituye, sin duda, el documento político de más alcance que ha producido la España del siglo XX¹²⁰¹. En el ámbito de la regulación constitucional de las relaciones internacionales, las Cortes Constituyentes decidieron acoger en la Carta Magna nuevos objetivos, valores y normas de comportamiento ante la sociedad internacional, fundamentados en los mismos principios democráticos que se querían para la Nación española y que suponían, en la práctica, la incorporación de los postulados esenciales del Pacto de la SdN: la renuncia a la guerra como medio lícito de política exterior, la cooperación entre los Estados y la resolución pacífica de las controversias internacionales. En este marco se insertan los preceptos internacionales de la Constitución de 1931, que merecieron, desde el mismo momento de su aprobación, los más laudatorios juicios de la doctrina europea¹²⁰². El mismo ALCALÁ-ZAMORA, que tan duras críticas formuló al Texto constitucional de 1931, dijo (1936)¹²⁰³:

«Como tendencia nueva, no experimentada en otros países, acogida con idealidad entusiasta y generosa figura el internacionalismo integral [sic], el pacifismo absoluto. Él inspira los artículos 6 y 7 del título preliminar y se refleja luego en otros preceptos más coercitivos y prácticos, tales como el artículo 65, en el título de las Cortes, los 76, 77 y 78, en el dedicado al Presidente de la República. Por fortuna en cuanto a esta tendencia, aunque no se tuviera la garantía experimental de otros países, nuestra política internacional, sensata y pacífica, no ha padecido hasta ahora por efecto de las normas constitucionales, y éstas, con la vaga pero no despreciable influencia de los programas ideales, han reforzado nuestra autoridad moral en Ginebra.»

En este sentido, REMIRO BROTONS desde el análisis de la Constitución de 1978 plantea la cuestión de si la Constitución de 1931 democratizó efectivamente la política exterior española. Como él mismo afirma: «la Constitución de 1978 [...] responde globalmente a un régimen

¹²⁰⁰ *Evolución histórica del constitucionalismo español*, op. cit., p. 139; RAMÍREZ: «La relación ejecutivo-legislativo: apuntes de un desequilibrio», op. cit., p. 53.

¹²⁰¹ Por todos, ARÓSTEGUI: «La República: esperanzas y decepciones», op. cit., p. 34.

¹²⁰² En España JIMÉNEZ DE ASÚA: *Proceso histórico de la Constitución de la República española*, op. cit.; MORI: *Crónica de las Cortes Constituyentes de la Segunda República*. Ed. Aguilar. Madrid, 1932; PÉREZ SERRANO: *La Constitución española (9 de diciembre de 1931). Antecedentes. Texto. Comentarios*. Ediciones Revista de Derecho Privado. Madrid, 1932; POSADA: *La nouvelle Constitution espagnole. Le Régime constitutionnel en Espagne*. Sirey. París, 1932. En Europa, en especial MIRKINE-GUETZEVITCH: «Droit internationale et Droit Constitutionnel», *Rec. des Cours* vol. 38, 1931, pp. 307-465; también del mismo autor: «La nouvelle Constitution espagnole», *Revue Politique et Parlementaire*, enero de 1932; y *Las nuevas Constituciones del mundo*. Ed. España. Madrid, 1931 (traducida del francés en pleno desarrollo de los debates constituyentes); D'ASCOLI: *La Constitution espagnole de 1931*. Bussuet. París, 1932; PELLA: «La protection de la paix par le droit interne», *RGDIP* núm. 4, 1933, pp. 401-505. En el ámbito anglosajón, HUDSON: «Spanish Constitution of 1931», *AJIL* vol. 26, 1932, pp. 579-582.

¹²⁰³ *Los defectos de la Constitución de 1931*, op. cit., pp. 52-53.

democrático tradicional, es poco imaginativa y no cumple, desde luego, la función transformadora que anhelara la Constitución de 1931 con la que —apreciada en su correspondiente contexto histórico— no existe comparación»¹²⁰⁴.

En el breve análisis de los preceptos internacionales de la Constitución de 1931 que desarrollamos a continuación vamos a seguir la sistemática empleada por REMIRO BROTONS en su obra citada, *La acción exterior del Estado* —en la que se ocupa de la regulación de las relaciones internacionales del Estado en la Constitución de 1978—, teniendo en cuenta las diferencias de régimen político, de organización territorial del Estado y de desarrollo de los Derechos internacional y constitucional en el contexto del sistema europeo de Estados de los años treinta.

La relación entre el Derecho internacional y el Derecho interno ha planteado a lo largo de este siglo un importante debate teórico y doctrinal, y constituye uno de los temas centrales de estudio del Derecho internacional público. Las doctrinas existentes en el primer tercio de este siglo podían clasificarse en tres grupos: a) dualismo, que considera la coexistencia de dos ordenamientos jurídicos independientes¹²⁰⁵; b) internacionalismo, que reconoce la primacía del Derecho internacional¹²⁰⁶; y c) nacionalismo, con la primacía del Derecho interno.

Las dos últimas teorías responden a la concepción denominada monista. En el Estado absoluto esta cuestión no se planteaba, pues carecía de sentido: el Príncipe al firmar un tratado aceptaba la primacía del mismo sobre el Derecho interno —hasta tanto conviniese al Estado—. Sin embargo, el desarrollo progresivo del Estado constitucional a lo largo del siglo XIX vino a exponer el problema de las relaciones entre el ordenamiento internacional y el interno. Es más, la evolución política a lo largo del siglo XIX nos muestra que la celebración de tratados, la declaración de guerra, la negociación de la paz, en fin, toda la actividad exterior del Estado, ingresó de forma paulatina en el conjunto de las competencias de los cuerpos legislativos de los Estados constitucionales. De este modo, solamente con la aparición del Estado moderno, democrático y constitucional, se podía plantear el problema de las relaciones entre el Derecho internacional y el Derecho interno —dentro de éste, esencialmente el Derecho constitucional—¹²⁰⁷. El desarrollo del fenómeno de organización internacional aportó nuevos bríos al debate teórico, doctrinal y político, sobre todo a partir del establecimiento de la SdN (1920).

En la expansión acelerada de las normas del viejo Derecho del sistema europeo de Estados al sistema internacional mundial, los ordenamientos constitucionales internos fueron resolviendo, de una u otra forma, de acuerdo con las concepciones doctrinales expuestas, el problema de las relaciones entre el Derecho internacional y el Derecho interno. Adelantándose en el tiempo y producto, sin duda, del desenlace de la Primera Guerra Mundial, la Constitución de Weimar de 11 de agosto de 1919 estableció que «las normas del Derecho internacional, generalmente aceptadas, deben ser consideradas como parte integrante y obligatoria del Reich alemán.» (art. 4). KELSEN, comentando este precepto y el similar art. 9 de la Constitución austriaca —«Las normas generalmente reconocidas del Derecho internacional forman parte

¹²⁰⁴ *La acción exterior del Estado*, op. cit., pp. 22-23. En idéntico sentido, MESA GARRIDO: «habría que convenir, por duro que parezca el juicio, que los padres de nuestra Constitución [de 1978] la redactaron de espaldas a la realidad internacional y con la mente poblada de recelos frente a la problemática exterior.» («El proceso de toma de decisiones en política exterior», op. cit., p. 152).

¹²⁰⁵ Formulada ejemplarmente por TRIEPEL en 1899: *Völkerrrecht und Landsrecht*.

¹²⁰⁶ Especialmente KELSEN: «Les rapports de système entre le droit interne et le droit international public», *Rec. des Cours* vol. 14, 1926, pp. 227-299; «Théorie générale du droit international public. Problèmes choisis», op. cit., pp. 121-351; *Derecho y paz en las relaciones internacionales*. Fondo de Cultura Económica (2ª ed., 1ª reimp.). México, 1996 (1ª ed. en español, 1943).

¹²⁰⁷ MIRKINE-GUETZEVICHT: «Droit internationale et Droit Constitutionnel», op. cit., pp. 324-325.

integrante del Derecho federal»—, afirmó que se trataba de una «*conversion globale*» en las concepciones imperantes hasta ese momento en las relaciones entre ordenamientos, que convirtió, «de una vez para siempre», las normas internacionales en normas con el mismo valor que las del Derecho interno¹²⁰⁸. Posteriormente, las soluciones constitucionales avanzadas de la Carta Magna alemana de 1919 ejercerían una gran influencia en los constituyentes de 1931¹²⁰⁹.

Así pues, con la Constitución de 1931 se produjo la proclamación expresa de dos principios fundamentales que regirían la acción de los poderes públicos en las relaciones exteriores del Estado: la renuncia a la guerra como instrumento de política exterior (art. 6); el acatamiento de las normas del Derecho internacional, una vez incorporadas al Derecho interno español (art. 7).

El avance más trascendental de la Constitución de 1931, tanto en el ámbito constitucional como internacional, fue la proclamación expresa de la renuncia a la guerra como instrumento de política nacional, incorporando de esta manera las pretensiones parciales del Pacto de la SdN y totales del Pacto General de renuncia a la guerra de 27 de agosto de 1928 de proscribir la guerra como instrumento lícito en las relaciones entre los Estados. Esta cuestión la dejamos apuntada solamente pues, por su relevancia, nos ocuparemos de ella de forma concreta en el epígrafe siguiente.

Por otra parte, el art. 7 de la Constitución de 1931 dispuso que «el Estado español acatará las normas del Derecho internacional, incorporándolas a su derecho positivo». Existe una identidad, no aparente, entre este artículo y su equivalente de la Constitución alemana. El art. 4 de la Constitución de Weimar hacía referencia a «las normas del derecho internacional generalmente aceptadas», las normas del Derecho internacional general, es decir, la costumbre y los principios generales del Derecho. Son estas normas y no todo el conjunto normativo internacional las que «deben ser consideradas como parte integrante y obligatoria del Reich alemán». La incorporación del Derecho internacional particular —los tratados internacionales— se produciría de acuerdo con el procedimiento constitucionalmente establecido para ello, es decir, a través de la autorización del Reichstag al Ejecutivo para obligar a Alemania internacionalmente¹²¹⁰. El art. 7 de la Constitución española en la fórmula «el Estado español acatará las normas del Derecho internacional», no especifica a qué tipo de normas hace referencia, si a las normas del Derecho internacional general o a las del particular; por esta razón debemos entender que hace referencia al conjunto de normas que forman parte del Derecho internacional: la costumbre, los principios generales del Derecho y los tratados válidamente celebrados y publicados en la *GdM*¹²¹¹. El precepto concluía con una precisa indicación: «incorporándolas a su derecho positivo». Es decir, las normas de Derecho internacional necesitaban ser «incorporadas» al Derecho interno español de acuerdo con los procedimientos constitucionales establecidos al efecto, en una clara referencia a la actividad convencional del Estado. Por tan-

¹²⁰⁸ «Les rapports de système entre le droit interne et le droit international public», op. cit., p. 315.

¹²⁰⁹ Vid. CORCUERA: «El constitucionalismo de entreguerras y la Constitución española de 1931», *HC* núm. 6, 1991, pp. 15-45.

¹²¹⁰ El Ministro de Relaciones Exteriores del Reich, así como ciertos juristas, interpretaron el art. 4 como sigue: «el Derecho internacional será obligatorio para el Estado alemán en la medida en que ese Derecho sea reconocido por Alemania; en caso de conflicto entre un tratado y una ley interna, los Tribunales deben aplicar la primacía de la ley.» (cit. en MIRKINE-GUETZEVITCH: «Droit internationale et Droit Constitutionnel», op. cit., p. 388). Con respecto al art. 9 de la Constitución austriaca, el Alto Tribunal Constitucional reconoció en enero de 1931 que dicho precepto era obligatorio para el Estado, pero no para sus ciudadanos, y que no creaba ningún derecho subjetivo (PELLA: «La protection de la paix par le droit interne», op. cit., p. 411).

¹²¹¹ El art. 1.5 del Código Civil español disponía: «Las normas jurídicas contenidas en los tratados internacionales no serán de aplicación directa en España en tanto no hayan pasado a formar parte del ordenamiento interno mediante su publicación íntegra en la Gaceta de Madrid».

to, en la Constitución de 1931 no se estableció ninguna alusión a las normas del Derecho internacional general ni se declaró, por innecesario, que tales normas eran «parte integrante y obligatoria del Estado español» por sí mismas¹²¹². La costumbre y los principios generales del Derecho no requieren de ningún acto del Estado para que sean de obligatorio cumplimiento. Es más, por medio de estas fuentes los Estados crean obligaciones más lentamente pero a la vez más rígidas. Son normas que se encuentran en la base del ordenamiento. Esta interpretación se encuentra avalada por la misma ubicación del art. 7 en el Título Preliminar de la Constitución. Los preceptos incorporados en este Título, denominado «Disposiciones generales», fueron desarrollados en los Títulos siguientes de la Constitución, así el art. 1, párrafo 2º se encuentra desarrollado en los Títulos IV «Las Cortes», V «Presidencia de la República», VI «Gobierno» y VII «Justicia»; el art. 1, párrafo 3º en el Título II «Organización nacional»; el art. 2 en el Título III «Derechos y deberes de los españoles»; el art. 3 en los arts. 25 a 27. De este modo, el art. 7 se desarrolló, básicamente, en los Títulos IV «Las Cortes» y V «Presidencia del Gobierno»¹²¹³.

Una vez producida la incorporación al Derecho interno, de acuerdo con las formalidades constitucionales y legales establecidas, la propia Constitución de 1931 ordenaba la primacía del Derecho internacional sobre las leyes internas de forma rotunda (art. 65)¹²¹⁴:

«Todos los convenios internacionales ratificados por España e inscritos en la Sociedad de Naciones y que tengan carácter de ley internacional [sic], se considerarán parte constitutiva de la legislación española, que habrá de acomodarse a lo que en ellos se disponga.

Una vez ratificado un Convenio internacional que afecte a la ordenación jurídica del Estado, el Gobierno presentará, en plazo breve, al Congreso de los Diputados, los proyectos de ley necesarios para la ejecución de sus preceptos.

No podrá dictarse ley alguna en contradicción con dichos Convenios, si no hubieran sido previamente denunciados conforme al procedimiento en ellos establecido.

[...].»

Al respecto expresó MIRKINE-GUETZÉVITCH que «en esta materia, como en otras, la nueva Constitución española bajo la influencia de las tendencias internacionales del Derecho constitucional, ha realizado la unidad del Derecho público» —por otra parte tesis esencial de su trabajo—¹²¹⁵.

Finalmente, nos resulta llamativo que la Constitución de 1931 apareciera publicada en el *DSC* y en la *GdM* sin preámbulo alguno, ubicación adecuada para explicitar los principios constitucionales enmarcadores de la actuación de los poderes públicos, en este caso, en las relaciones internacionales. De todas formas, es posible que los diputados de la Cortes Constituyentes quisieran ahorrar al país —y a nosotros— la posibilidad de que fuese Alcalá-Zamora quien se hiciese cargo de la redacción del mismo¹²¹⁶. En todo caso, como ha dicho REMIRO

¹²¹² La costumbre y los principios generales del Derecho, como parte integrante del Derecho internacional general, no requieren ningún acto del Estado para que sean de obligatorio cumplimiento. Es más, por medio de estas fuentes, los Estados crean obligaciones más lentamente, pero a la vez más rígidas. Son normas que se encuentran en la base del ordenamiento: la igualdad soberana de los Estados, la no injerencia e intervención en los asuntos internos, la prohibición del recurso a la guerra, la obligatoriedad de resolver las controversias por medios pacíficos.

¹²¹³ De todas maneras, algún autor ha dicho que el art. 7 recogía el «corpus programático republicano» (PEREIRA CASTAÑARES: «La política exterior de España (1875-1939)», op. cit., p. 589).

¹²¹⁴ Al respecto, vid. PELLA: «La protection de la paix par le droit interne», op. cit., p. 409.

¹²¹⁵ «Droit internationale et Droit Constitutionnel», op. cit., p. 397.

¹²¹⁶ Y es que la forma de expresarse, tanto oral como escrita, del Presidente de la República era legendaria. Los certeros y, en la mayoría de las ocasiones, jocosos comentarios de Azaña a lo largo de sus *Diarios* nos eximen de citas concretas (*Memorias políticas y de guerra*, op. cit., y *Diarios, 1932-1933. «Los cuadernos robados»*,

BROTÓNS, «las afirmaciones, incluso programáticas, de los propósitos y principios inspiradores del comportamiento internacional del Estado actúan, indudablemente, como factor de moralización y de pedagogía, educando a la opinión pública y coadyuvando a la germinación de una conciencia popular solidaria con una sociedad internacional pluralista y con los principios fundamentales que deben regirla»¹²¹⁷. Esta es, sin duda, la finalidad perseguida por el art. 48, párrafo 5º de la Constitución de 1931: «La enseñanza será laica, hará del trabajo el eje de su actividad metodológica y se inspirará en los ideales de solidaridad humana»¹²¹⁸.

En todo caso, fuese en el articulado o en el preámbulo, la recepción de tales principios en la Constitución española obligaba a los poderes públicos a desarrollar la concepción, adopción y ejecución de la política exterior del Estado en un marco determinado y reforzaba, consecuentemente, el control político de las Cortes sobre la conducción de los asuntos internacionales.

3.2.1. Los órganos de las relaciones internacionales: el Presidente de la República; el Presidente del Gobierno; las Cortes

La Constitución de 1931 realizó un reparto de las competencias y la responsabilidad de las relaciones exteriores del Estado entre el Presidente de la República, como órgano de suprema representación de la Nación; el Gobierno, como órgano de dirección y gestión, y las Cortes, como órgano de control. Con respecto a la naciente organización territorial del Estado, el escaso desarrollo que tuvo el Título II de la Constitución a lo largo de toda la vida de la República y, especialmente, durante el primer bienio, no planteó siquiera la posibilidad de la intervención de las Regiones dotadas de autonomía en los asuntos internacionales —a excepción de Cataluña—. Por otro lado, el grado de desarrollo de las relaciones internacionales de la época no permitía tampoco plantearse disquisiciones doctrinales o constitucionales de este tipo, descontando la Constitución de la Unión Soviética, que desde su nacimiento en 1922 se había definido como un «Estado multinacional, federal y unido», configurado «en virtud de la libre determinación de las naciones y de la asociación voluntaria de las respectivas repúblicas socialistas soviéticas iguales en derechos». Pero a la vista del «Estatuto de Nuria», las Cortes Constituyentes actuaron con precaución y visión de futuro al fijar un sistema de reparto competencial entre el Estado y las Regiones que eventualmente accedieran a la autonomía, tal como vimos más arriba. Así, en materia de asuntos internacionales, el art. 14 de la Constitución estableció con carácter excluyente¹²¹⁹:

op. cit.). Con todo, no nos resistimos a traer a colación a *El Socialista* de 10 de octubre de 1933 que, con ocasión del Decreto de disolución de las Cortes, expresaba: «no hemos podido evitar leyendo el Preámbulo del Decreto un conato de mareo [...] Es un documento conceptuoso, abogadesco, emitido sin duda por una persona habituada al galimatías. [...] Góngora, el poeta cordobés, no hubiera sido capaz de ofrecérselo más oscuro». MADARIAGA fue más allá: «Don Niceto no iba nunca derecho ni en sus discursos ni en sus sentimientos ni en sus actos» (*Españoles de mi tiempo*, op. cit., p. 128).

¹²¹⁷ *La acción exterior del Estado*, op. cit., p. 94.

¹²¹⁸ MADARIAGA expresó que uno de los objetivos preconizados por la República española en la conducción de las relaciones internacionales fue el fomento de la fe ciudadana en la solidaridad universal de los hombres y las naciones (*España. Ensayo de historia contemporánea*, op. cit., p. 392).

¹²¹⁹ De este modo, el art. 13 del Estatuto catalán de 1932 estableció que «la Generalidad tomará las medidas necesarias para la ejecución de los Tratados y Convenios que versen sobre materias atribuidas, total o parcialmente, a la competencia regional por el presente Estatuto. Si no lo hiciera en tiempo oportuno corresponde adoptar dichas medidas al Gobierno de la República. Por tener a su cargo la totalidad de las relaciones exteriores, ejercerá siempre la alta inspección sobre el cumplimiento de los referidos Tratados y Convenios y sobre la observación de los principios del Derecho de gentes. Todos los asuntos que revistan este carácter, como la participación oficial en exposiciones y congresos internacionales, de relación con los españoles residentes en el extranjero, o cualesquiera otros análogos, serán de la exclusiva competencia del Estado.» (idéntica redacción tuvo el

«Son de la exclusiva competencia del Estado español la legislación y ejecución directa en las materias siguientes:

3ª Representación diplomática y consular y, en general, la del Estado en el exterior; declaración de guerra; Tratados de paz; régimen de Colonias y Protectorado, y toda clase de relaciones internacionales.

7ª Ejército, Marina de guerra y Defensa nacional.

8ª Régimen arancelario, Tratados de Comercio, Aduanas y libre circulación de las mercancías.»

De las materias contenidas en el precepto constitucional como exclusivas del Estado poco comentario cabe hacer, pues se incluyen prácticamente todas las competencias exteriores del Estado: la representación exterior con carácter general, así como la representación diplomática y consular; la declaración de guerra y la concertación de la paz; la seguridad exterior del Estado y la defensa nacional¹²²⁰; la negociación internacional y la competencia para concertar todo tipo de tratados, con independencia de su contenido material —es decir, ya fueran tratados políticos, económicos, comerciales, aduaneros o de defensa—; y como cláusula abierta, la referencia a «toda clase de relaciones internacionales». El ejercicio de estas competencias correspondía a los órganos centrales del Estado: el Presidente de la República, el Gobierno y las Cortes. Como no podía ser de otra manera, en el desarrollo de las relaciones exteriores los órganos del Estado se encontraban sometidos a la Constitución.

1) El Presidente de la República. La Constitución de 1931 confirió al Presidente de la República competencias y facultades relevantes en el desarrollo político interno del país —esencialmente la facultad de vetar las leyes (art. 83) y la disolución de las Cortes (art. 81)—, amén de su carácter representativo y simbólico. En esta línea las competencias en las relaciones internacionales eran de cierta importancia. El papel primario del Presidente de la República era de carácter representativo: «es el Jefe del Estado y personifica a la Nación» (art. 67). En efecto, el Presidente de la República ostentaba la más alta representación del Estado en la conducción de los asuntos internacionales —empleando los términos de la Constitución de 1978— pues, en ocasiones, la representación del Estado puede ser desempeñada por otros órganos habilitados, constitucional o legalmente, para ello. El alcance de las competencias específicas del Presidente de la República en la conducción de las relaciones exteriores del Estado era el siguiente (art. 76):

«Corresponde también al Presidente de la República:

Declarar la guerra conforme a los requisitos del artículo siguiente, y firmar la paz.

[...]

d) Ordenar las medidas urgentes que exija la defensa de la integridad o la seguridad de la Nación, dando inmediata cuenta a las Cortes.

Negociar, firmar y ratificar los Tratados y Convenios internacionales sobre cualquier materia y vigilar su cumplimiento en todo el territorio nacional.

[...]».

Como el mismo art. 76 estableció, se trataba de competencias regladas que requerían la decisión política del Gobierno y la intervención, en su caso, de las Cortes¹²²¹. Así, corresponde-

art. 9 del Estatuto vasco de 1936). Desde el punto de vista práctico, planteó algunos problemas la visita oficial del Embajador francés, Herbette, a Cataluña en mayo de 1933, en particular con Maciá (PÁEZ-CAMINO: *La significación de Francia en el contexto internacional de la Segunda República española (1931-1936)*, op. cit., p. 670).

¹²²⁰ También la interior, de acuerdo con lo previsto en el núm. 4º del art. 14: «Defensa de la seguridad pública en los conflictos de carácter suprarregional o extrarregional.»

¹²²¹ HUDSON decía tan anchamente que «el *treaty-making power* es conferido al Presidente de la República (art.

ría al Gobierno negociar y firmar los tratados internacionales y cuidar de su aplicación correcta en todo el territorio nacional, desarrollar la política de defensa nacional e implementar los medios necesarios para asegurar la independencia e integridad del Estado, tanto en condiciones normales como en situaciones de urgencia, y determinar la oportunidad política y militar de la declaración de guerra y de la concertación de la paz. Por su parte, a las Cortes incumbía la autorización para declarar la guerra (art. 77, párrafo 1º), permitir la retirada de España de la SdN (art. 78), así como la prestación del consentimiento del Estado para obligarse internacionalmente, fuera cual fuese la forma o contenido del instrumento jurídico internacional (art. 76, párrafo 2º y 3º), y aprobar las leyes para la correcta aplicación de los tratados en España (art. 65, párrafo 2º). Como excepcional medio de control, las Cortes proveían la elección del Presidente de la República (art. 68). De esta manera, como hemos dicho antes, el Presidente de la República se encontraba investido de funciones honoríficas y simbólicas al ejercer la alta representación del Estado, tanto en el interior como en el exterior¹²²².

Los actos del Presidente de la República debían ser refrendados por el Presidente del Gobierno o algún Ministro —en la materia que nos ocupa, el Ministro de Estado—, quienes serían responsables de los mismos (art. 84)¹²²³. En todo caso, se estableció en la misma Constitución que el Presidente de la República sería criminalmente responsable de las infracciones delictivas de sus obligaciones constitucionales (art. 85, párrafo 1º). Una manera de evitar la irresponsabilidad del Jefe del Estado propia de la Monarquía¹²²⁴.

2) El Gobierno. De acuerdo con el art. 87 de la Constitución «el Presidente del Consejo de Ministros dirige y representa la política general del Gobierno. [...] A los Ministros corresponde la alta dirección y gestión de los servicios públicos asignados a los diferentes Departamentos ministeriales»¹²²⁵. Aunque se echa en falta en la Constitución de 1931 una atribución expresa de la política exterior al Gobierno —como sí ocurre en el art. 97 de la Constitución de 1978—, se deduce del art. 87 que la dirección y ejecución de la política exterior se encontraba atribuida al Gobierno. Dentro del Gobierno¹²²⁶ correspondía al Presidente del Consejo la dirección y, con escasa precisión técnico-jurídica, la representación de la política exterior del

76)» («The Spanish Constitution of 1931», op. cit., p. 580). Vid. al respecto TOMÁS VILLARROYA: «Las prerrogativas presidenciales durante la II República: su mediatización», *REP* núm. 16, 1980, pp. 59-87.

¹²²² En este sentido, por Ley de 5 de diciembre de 1931 se estableció y organizó la Casa Oficial del Presidente de la República, con una Secretaría general y un Cuarto Militar (*GdM* de 6 de diciembre de 1931).

¹²²³ «Serán nulos y sin fuerza alguna de obligar los actos o mandatos del Presidente que no estén refrendados por un Ministro. [...] Los Ministros que refrenden actos o mandatos del Presidente de la República asumen la plena responsabilidad política y civil y participan de la criminal que de ellos pueda derivarse.»

¹²²⁴ Ya el Decreto de 14 de abril de 1931, que fijó el Estatuto jurídico del Gobierno Provisional, proclamaba en su párrafo primero: «El Gobierno provisional de la República, al recibir sus poderes de la voluntad nacional cumple con un imperioso deber político al afirmar ante España que la conjunción representada por este Gobierno no responde a la mera coincidencia negativa de libertar a nuestra patria de la vieja estructura ahogadiza del régimen monárquico, sino a la positiva convergencia de afirmar la necesidad de establecer como base de la organización del Estado un plexo de normas de justicia necesitadas y anheladas por el país.» (*GdM* de 15 de abril de 1931).

¹²²⁵ La República mantuvo los once Departamentos ministeriales de la etapa anterior. Posteriormente, se crearon nuevos Ministerios con la finalidad de sustituir a los suprimidos y tratar de dar respuesta en determinados ámbitos o áreas administrativas. Los Departamentos de nueva creación fueron cuatro: el Ministerio de Comunicaciones (D. de 15 de abril de 1931); el Ministerio de Obras Públicas y el Ministerio de Agricultura, Industria y Comercio (D. de 12 de diciembre de 1931), desdoblado en junio de 1933 en Agricultura e Industria y Comercio (D. de 12 de junio de 1933). Además, varios Departamentos sufrieron modificaciones en su denominación, estructura y atribuciones competenciales. Vid. al respecto CANALES ALIENDE: *La Administración de la Segunda República. La organización central del Estado*, op. cit., pp. 165-214.

¹²²⁶ El art. 86 de la Constitución decía: «El Presidente del Consejo y los Ministros constituyen el Gobierno».

Estado¹²²⁷. Así, sería éste quien formularía las directrices generales de la política exterior y correspondería al Ministro de Estado, tal como prevenía expresamente el art. 87, párrafo 2º, su desarrollo y gestión diaria¹²²⁸. En cualquier caso, el Ministro de Estado conservó el rango de jefe jerárquico del personal diplomático y de los funcionarios adscritos a este Departamento. Por otra parte, tradicionalmente ostentaba la condición de Vicepresidente del Gobierno pues, de hecho, en ausencia del Presidente, ejercía las Presidencia en funciones.

No obstante, por las razones apuntadas se puede reproducir aquí la crítica de REMIRO BROTONS al equivalente art. 97 de la Constitución de 1978: «con una frase escueta se despacha el papel fundamental y multifacético del Gobierno en la actividad exterior del Estado»¹²²⁹. Es más, en la Constitución de 1931 no había siquiera atribución expresa de la política exterior del Estado, cuestión que se deduce, como hemos dicho, de los términos previstos en el art. 87; sin descartar la participación de otros Departamentos ministeriales en función de la materia sectorial objeto de la acción exterior —Hacienda, Guerra, Marina, Trabajo, Comunicaciones—. Este es uno de los resultados de la regulación bastante sucinta del Gobierno en la Constitución, que no responde a su verdadera significación política, o donde pesa todavía la tradición monárquica en sentido contrario¹²³⁰. Resumiendo, salvo restricciones expresas —competencias atribuidas al Presidente de la República o a las Cortes— correspondía al Gobierno la conducción y ejecución de la política exterior del Estado¹²³¹.

¹²²⁷ Como había sido tradicional a lo largo de la etapa de la República, el Presidente del Gobierno desempeñó otra cartera ministerial —esto ocurrió en ocho de los diecinueve gobiernos que tuvo la República—. Azaña fue Ministro de la Guerra en los tres Gobiernos que presidió en el bienio republicano-socialista e, interinamente, se hizo cargo de la cartera de Estado por ausencia de su titular, en especial durante las estancias de los Ministros de Estado en las sesiones del Consejo y de la Asamblea de la SdN.

¹²²⁸ Un ámbito de acción directa de la Presidencia del Consejo en política exterior se encuentra en la tradicional adscripción de los asuntos de Marruecos a la misma. Una de las cuatro Direcciones Generales que la integraban era la de Marruecos y Colonias, creada por D. de 15 de febrero de 1925 (*GdM* de 17 de diciembre de 1925), reorganizados sus servicios por el D. de 18 de junio de 1931 (*GdM* de 19 de junio de 1931). Esta Dirección General estaba dividida en tres Secciones: Marruecos, Colonias e Intervención y Contabilidad, siendo preceptivo que los jefes de las dos primeras fueran miembros de la Carrera Diplomática. La máxima autoridad española en el Protectorado era el Residente General o Alto Comisario, dependiente directamente del Presidente del Gobierno, cuyas competencias y organización fijó el D. de 29 de diciembre de 1931 (*GdM* de 31 de diciembre de 1931). En el Sáhara y Guinea ostentaban las responsabilidades superiores, civiles y militares, sendos Gobernadores Generales. Por su parte, los asuntos de Tánger, que habían sido responsabilidad del ME, quedaron agregados a la Presidencia por D. de 5 de enero de 1933, que estableció que ésta era el único órgano del Estado al que correspondía designar al personal que prestara sus servicios en la Zona del Protectorado y Tánger, y el Consulado General en la ciudad pasó a depender del Alto Comisario (*GdM* de 6 de enero de 1933). Vid. al respecto CANALES ALIENDE: *La Administración de la Segunda República. La organización central del Estado*, op. cit., pp. 129-144. Comenta PÁEZ-CAMINO que esta adscripción se mantuvo tras la proclamación de la República. Este hecho no parece ser ajeno, al menos en principio, a la desconfianza que el Ministro de Estado, Lerroux, inspiraba entre los otros miembros del Gobierno (*La significación de Francia en el contexto internacional de la Segunda República española (1931-1936)*, op. cit., pp. 173-174); en este sentido, LARGO CABALLERO: *Mis recuerdos*. Editores Reunidos. México, 1954, p. 121.

¹²²⁹ *La acción exterior del Estado*, op. cit., p. 79. El mismo autor afirma la lógica de que el análisis de los órganos de las relaciones exteriores «gire en torno suyo, que el papel de los otros personajes se considere siempre condicionado por el del Gobierno y pretenda contener su tendencia natural a ocupar todo el espacio escénico» («El poder exterior del Estado», *DA* núm. 205, 1985, pp. 35-90, en concreto p. 60).

¹²³⁰ En este sentido, CLAVERO: *Evolución histórica del constitucionalismo español*, op. cit., p. 139.

¹²³¹ AZAÑA expondría de forma tajante en el Consejo de Ministros de 15 de junio de 1933, presidido por Alcalá-Zamora, las relaciones entre el jefe de Estado y el Presidente del Gobierno: «[...] siendo el Presidente del Consejo, nombrado libremente por el de la República, el director y representante de la política general del Gobierno, sólo a través del Presidente del Consejo podían sostenerse las relaciones diarias oficiales entre el Gobierno y el jefe del Estado. La Constitución ha realzado la posición del ministerio respecto del Jefe del Estado, si se compara con las constituciones anteriores, y ha realzado singularmente la del Presidente del Consejo, que es quien

3) Las Cortes. La evolución constitucional del siglo XIX nos muestra que la conclusión de tratados, la declaración de guerra, toda la política exterior, en general fue entrando poco a poco en la órbita de las competencias de los Parlamentos nacionales al extenderse el control popular a tan sensibles materias para la seguridad del Estado y el bienestar de la población, superando de esta manera las concepciones políticas del Estado absoluto. Así, el reforzamiento de las competencias de los Parlamentos en la conducción de los asuntos internacionales se tornó en una tendencia general en el desarrollo del Estado moderno, constitucional y democrático¹²³². Por sus mismos antecedentes democráticos, resultaba obvio que la Constitución de 1931 no podía escapar a este proceso, consolidado a lo largo del primer tercio de este siglo. Así pues, la Constitución de 1931 confirió a las Cortes con carácter general el control político del Ejecutivo —esencialmente el Gobierno— y, en particular, en el ámbito de la política exterior. Ese control parlamentario de las Cortes se extendía a la declaración de guerra y la concertación de la paz, la conclusión y denuncia de los tratados internacionales (arts. 77 y 65), la retirada de la SdN (art. 78) y asunción de compromisos internacionales que implicasen cargas para la Hacienda pública (art. 114)¹²³³.

Junto a estas potestades las Cortes podían servirse de otros medios de información y control del Gobierno: el Presidente del Consejo y los Ministros «no podrán excusar su asistencia a la Cámara cuando sean por ella requeridos» (art. 63). Los instrumentos de control del Legislativo en este punto son diversos: debate de comunicaciones, planes y programas gubernamentales, comisiones de investigación, interpelaciones sobre la actuación del Gobierno o de sus Ministros, preguntas al Gobierno, al Presidente del Consejo o a los Ministros y demás responsables del respectivo Departamento, particularmente del ME, comparecencias ante las Comisiones parlamentarias¹²³⁴.

Con respecto a estos medios de control del Gobierno dice REMIRO BROTONS que, «aun carentes de eficacia jurídica directa, la influencia de estos instrumentos políticos de control no

nombra a los ministros. Durante la monarquía, los ministros eran “consejeros de la Corona”; pero hoy no son consejeros del Presidente, el cual no puede decir “mi Gobierno”, como decía el Rey con perfecto derecho. [...] El Rey nombraba y separaba libremente a “sus ministros”; ahora sólo es así para el Presidente del Consejo, quien tiene una preponderancia nueva.» (*Diarios, 1932-1933. «Los cuadernos robados»*, op. cit., pp. 369-370).

¹²³² En este sentido, MIRKINE-GUETZEVITCH: «Droit internationale et Droit Constitutionnel», op. cit., en especial pp. 324-325.

¹²³³ En particular, los Parlamentos ejercen un control indirecto de la política exterior a través de la aprobación de los Presupuestos del Estado, en los que se incluyen, obviamente, las obligaciones internacionales. Al respecto, el art. 114 de la Constitución de 1931 estableció: «Los créditos consignados en el estado de gastos representan las cantidades máximas asignadas a cada servicio, que no podrán ser alteradas ni rebasadas por el Gobierno. Por excepción cuando las Cortes no estuvieren reunidas, podrá el Gobierno conceder, bajo su responsabilidad, créditos o suplementos de crédito para cualquiera de los siguientes casos. a) Guerra o evitación de la misma. b) Perturbaciones graves del orden público o inminente peligro de ellas. c) Calamidades públicas. d) Compromisos internacionales. Las leyes penales determinarán la tramitación de estos créditos». Cuando no existe intervención del Legislativo, se habla de «falta de control democrático». Esta discusión es relevante en la actualidad en el ámbito de la UE con la política exterior común (vid. al respecto PÉREZ GIL: *Supranacionalidad y cooperación en materia de política exterior y seguridad común entre los Estados miembros de la Unión Europea*. Colegio de Abogados de Santa Cruz de Tenerife. Santa Cruz de Tenerife, 2001, y la extensa bibliografía allí citada).

¹²³⁴ En este sentido, MESA GARRIDO: «El proceso de toma de decisiones en política exterior», op. cit., pp. 151-153; RODRÍGUEZ CARRIÓN: «Elaboración y control de la política exterior en un Estado democrático», op. cit., pp. 405-417. respecto a la función orientadora, que asocia a los dos Poderes del Estado en la concepción y ejecución de la política exterior, GONIDEC afirma que «se admite y se soporta difícilmente por los gobiernos, que consideran, acertada o erróneamente, que la dirección de las relaciones internacionales es un monopolio del poder ejecutivo» (*Relations internationales*. Montchrestein (2ª ed.). París, 1977, p. 370). Estos mecanismos de impulso y control del Gobierno fueron recogidos en el Reglamento provisional de las Cortes de 18 de julio de 1931 (*DSC* de 18 de julio de 1931). Para el período, vid. el documento elaborado por el que fue, más tarde, Subsecretario del ME, Aguinaga, «La política internacional de España y el Parlamento», AMAE, R-5499/13.

es desdeñable, particularmente en países donde el Gobierno se apoya en la confianza de una mayoría parlamentaria. [...] Con todos estos medios se urge políticamente al Gobierno en una u otra dirección, se mantiene un nivel de conocimiento de su conducta y se vigilan sus quiebras»¹²³⁵. En último caso, las Cortes podían recurrir al mecanismo constitucional de control extremo del Ejecutivo: «acordar un voto de censura contra el Gobierno o alguno de sus Ministros» (art. 64) o, en el supuesto extremo, la destitución del Presidente de la República antes de que expirase su mandato (art. 82)¹²³⁶.

En cuanto a la participación directa del pueblo por medio del referéndum, la Constitución de 1931 se limitó a excluir la iniciativa legislativa popular de las leyes de ratificación de convenios internacionales inscritos en el registro de la Secretaría de la SdN: «El pueblo podrá atraer a su decisión mediante “referéndum” las leyes votadas por las Cortes. Bastará para ello, que lo solicite el 15 por 100 del Cuerpo electoral. No serán objeto de este recurso [...] las de ratificación de Convenios internacionales inscritos en la Sociedad de Naciones» (art. 66). Esta limitación se incorporó al texto definitivo con la aprobación de una enmienda presentada por Madariaga en la Comisión de Constitución, para quien «el pueblo, a pesar de ser soberano, no entiende de tratados internacionales»¹²³⁷. De esta manera, no quedaba impedida la iniciativa popular antes de la prestación del consentimiento del Estado para obligarse internacionalmente, sino sólo después. Como expresa REMIRO BROTONS, esta limitación tenía que ver no con la conclusión, sino a la denuncia de los tratados, y pretendía evitar la responsabilidad del Estado por incumplimiento de las obligaciones internacionales¹²³⁸.

3.2.2. La celebración y denuncia de los tratados

Hasta finales del siglo XVIII, la celebración de los tratados internacionales era una prerrogativa del Monarca. La voluntad del Príncipe era absoluta, así no había tratados inconstitucionales ni normas constitucionales susceptibles de entrar en contradicción con el Derecho internacional. La cuestión de la validez de un tratado internacional no se planteaba, pues la voluntad del Príncipe al acordarlo establecía la primacía del mismo sobre todo el ordenamiento interno.

Fue la Revolución francesa la que planteó la cuestión: un tratado implica la responsabilidad del Estado y, en consecuencia, obliga a todos los ciudadanos¹²³⁹. De tal forma, los asuntos internacionales, incluida la potestad para celebrar tratados, no sólo eran responsabilidad de los gobernantes sino también de los gobernados. La evolución constitucional de Europa durante el siglo XIX fue ampliando los poderes del Legislativo y aumentando sus prerrogativas en materia de conclusión de tratados. Además, como dijimos antes, el régimen parlamentario vino a establecer el control político del Ejecutivo también en el ámbito de la política exterior.

¹²³⁵ *La acción exterior del Estado*, op. cit., pp. 82 y 83.

¹²³⁶ «El Presidente podrá ser destituido antes de que expire su mandato. La iniciativa de destitución se tomará a iniciativa de las tres quintas partes de los miembros que compongan el Congreso, y desde ese instante el Presidente no podrá ejercer sus funciones. En el plazo de ocho días se convocará la elección de compromisarios en la forma prevenida para la elección de Presidente. Los compromisarios reunidos con las Cortes decidirán por mayoría absoluta sobre la propuesta de éstas. Si la Asamblea votare contra la destitución, quedará disuelto en Congreso. En caso contrario, esta misma Asamblea elegirá el nuevo Presidente.»

¹²³⁷ DSC de 28 y 29 de octubre de 1931.

¹²³⁸ *La acción exterior del Estado*, op. cit., p. 85. Por su parte, la Constitución de 1978 rechaza totalmente el referéndum en materias de carácter internacional (art. 87.3).

¹²³⁹ Así, la Constitución francesa de 1791 (Título III, Cap. II, Sec. I, art. 3) estableció: «Corresponde al Rey acordar y firmar con todas las potencias extranjeras los tratados de paz, de alianza y de comercio y otras convenciones que él juzgue necesarias al bien del Estado, *sauf la ratification du corps législatif*». Vid. al respecto MIRKINE-GUETZEVICHT: «Droit internationale et Droit Constitutionnel», op. cit., pp. 357-361.

Ciertamente, el régimen parlamentario pudo combinar ese control con la aprobación formal, y más tarde con la autorización previa, de los tratados¹²⁴⁰. Esta tendencia se plasmó, en el primer tercio del siglo XX, en una ampliación de las competencias del Poder legislativo en materia de conclusión de tratados. Así, las Constituciones de la primera posguerra mundial se vieron influidas indudablemente por las nuevas tendencias del ordenamiento internacional. En estas Constituciones se produjo un fenómeno de democratización intensa del poder en un momento en el que, en la sociedad internacional, se aceleraba el proceso de organización internacional con la creación de la SdN.

Sin duda alguna, el Pacto de la SdN ejerció gran influencia en materia de celebración de los tratados internacionales. En la fase de negociación alteró las reglas tradicionales de la diplomacia, pues en el caso de los tratados multilaterales las negociaciones directas entre Estados fueron reemplazadas por la «iniciativa legislativa» de un organismo internacional, a través de sus diferentes organismos y comisiones¹²⁴¹. Concluido el tratado, la obligación de registro en la Secretaría de la SdN no fue, ciertamente y como veremos más adelante, una cuestión menor (art. 18 del Pacto). En este marco jurídico, internacional y constitucional, se encajaron las soluciones de la Constitución de 1931 en materia de tratados internacionales, o como expresó MIRKINE-GUETZÉVITCH, recién aprobada la Constitución, «el sistema español merecía una atención especial porque sus disposiciones constitucionales atinentes a la conclusión de tratados internacionales suponían por primera vez en la historia constitucional de Europa una puesta en armonía con los principios del Pacto de la Sociedad de Naciones»¹²⁴².

La celebración de los tratados. El conjunto de actos mediante los cuales se concibe, negocia y concluye un tratado se extiende a lo largo de dos etapas diferentes. La fase inicial abarca desde el inicio de las negociaciones que, de tener éxito, desembocan en la adopción y autenticación de un texto en el que las partes declaran estar de acuerdo. La fase final ocupa el proceso de conclusión en sentido estricto e incluye los actos y formalidades esenciales para la entrada en vigor de los tratados: la manifestación de voluntad del Estado para obligarse internacionalmente y la entrada en vigor¹²⁴³. El Derecho internacional no establece reglas de carácter general en materia de formación o celebración de tratados —salvo el principio de buena fe en la conducción de las negociaciones¹²⁴⁴—, pero esta libertad se encuentra más o menos regulada por las normas de Derecho interno de los Estados, sean de rango constitucional, legal o reglamentario. En efecto, en las Constituciones se dedica una parte importante del articulado a la intervención del Parlamento en la celebración, entrada en vigor y denuncia de los tratados; aunque normalmente la regulación constitucional se ocupa de la fase final, es decir, una vez el

¹²⁴⁰ En aquellos sistemas parlamentarios donde el Ejecutivo es el único órgano constitucional competente para la conclusión de tratados internacionales, el Parlamento ejerce el «control político» a través de la confianza al Gobierno y el «control legislativo» de los tratados que deroguen leyes o impliquen cargas financieras para el Estado. Tal es el caso del ordenamiento constitucional británico. Otros sistemas constitucionales, como el suizo, muestran un modelo de competencia exclusiva del Legislativo en la conclusión de los tratados, con participación reglada del pueblo a través de la iniciativa legislativa popular y el referéndum.

¹²⁴¹ Por ejemplo, el Estatuto del TPJI fue elaborado por una Comisión de juristas nombrada por la SdN; una vez redactado el proyecto fue aprobado por la Asamblea y fue la propia SdN quien propuso a los Estados su ratificación. Una solución más relevante en esta materia se produjo con la previsión del art. 405 del Tratado de Versalles: la adopción de un texto por la Conferencia internacional del Trabajo por mayoría de dos tercios obligaba posteriormente a los Estados a su ratificación.

¹²⁴² «Droit internationale et Droit Constitutionnel», op. cit., p. 384.

¹²⁴³ La doctrina iusinternacionalista establece diferentes etapas en el proceso de celebración y entrada en vigor de los tratados. Nosotros hemos recurrido a esta clasificación en dos fases siguiendo a REMIRO BROTONS en su obra citada —*La acción exterior del Estado*—, principalmente por su simplicidad para la exposición de la cuestión que nos ocupa, al no tratarse éste de un trabajo dedicado al Derecho de los tratados.

¹²⁴⁴ PASTOR RIDRUEJO: *Curso de Derecho internacional público y Organizaciones internacionales*, op. cit., pp. 118-119.

tratado ha sido negociado y autenticado, y deja en la sombra la actuación del Ejecutivo en aquella fase inicial.

La negociación. La iniciativa para la negociación, la negociación misma y la adopción definitiva del texto del tratado correspondía al Gobierno, de acuerdo con la atribución que con carácter general formulaba el art. 87 de la Constitución. Ni el Presidente de la República —a pesar de la dicción del art. 76 e)¹²⁴⁵— ni las Cortes podían forzar constitucionalmente al Gobierno a emprender la negociación ni, en su caso, impedir el desarrollo de tratativas sobre cuestiones internacionales que pudieran conducir a la celebración de un tratado. De todas maneras, en estos supuestos las Cortes podían recurrir a los medios de control político expuestos antes, incluido forzar al Gobierno a presentar una moción de confianza o formular un voto de censura al Gobierno en su conjunto o a alguno de sus miembros en particular, en este caso al Ministro de Estado (art. 64).

Sin embargo, las Cortes al ejercer la potestad legislativa podían impulsar, delimitar y orientar la celebración de tratados en una materia determinada¹²⁴⁶, permitiendo una colaboración efectiva entre el Congreso y el Gobierno en materias que afectasen a la seguridad o a los intereses esenciales de la Nación. Las fórmulas en las que se podía concretar esta colaboración eran diversas: comparecencias voluntarias de miembros del Gobierno, en el Pleno o en las Comisiones parlamentarias, para informar sobre la gestión de materias determinadas, informar del curso y estado de las negociaciones para obtener de las Cortes una ratificación rápida de los tratados definitivamente adoptados, incorporar parlamentarios a las delegaciones negociadoras o representaciones ante las organizaciones internacionales —en especial ante la Asamblea de la SdN y las Conferencias multilaterales que se desarrollaron durante el período de nuestro estudio, Conferencia de Desarme y Conferencia Económica Mundial—.

La conclusión de los tratados. Arrancada la prerrogativa de obligar al Estado internacionalmente al Monarca y traspasada ésta al Parlamento, como representante de la voluntad popular, las soluciones constitucionales sobre la forma de prestación del consentimiento del Estado han sido diversas. A lo largo del siglo XIX se estimaba que los tratados debían ser ratificados, pero la intensificación de las relaciones internacionales permitió que surgieran otras formas de manifestación del consentimiento: la adhesión, aprobación y aceptación. Así, son los Estados quienes determinan conforme a su Derecho interno el modo concreto de expresión para obligarse por el tratado¹²⁴⁷. Es el Derecho constitucional solamente el que puede determinar en qué condiciones un tratado puede ser considerado como válido y cuáles serán sus efectos internos. La ratificación formal de un tratado internacional suele ser prerrogativa del jefe del Estado, pero en los sistemas parlamentarios es necesaria la autorización del Legislativo para poder prestar el consentimiento.

La calificación del tratado. Las razones para establecer un listado de tratados sujetos al control de las Cortes pueden ser varias. En primer lugar, razones de control parlamentario de la política exterior del Ejecutivo cuando ésta se pone de manifiesto a través de un tratado. Dentro de esta división encontramos la novedosa categoría de los tratados políticos (art. 76, párrafo 2º) que se configuran como una categoría abierta, es decir, tratados de paz, de alianza, cuya finalidad consiste en contribuir al afianzamiento de la seguridad exterior del Estado, y

¹²⁴⁵ Recordemos: «Corresponde también al Presidente de la República: e) Negociar, firmar y ratificar los Tratados y Convenios internacionales sobre cualquier materia y vigilar su cumplimiento en todo el territorio nacional».

¹²⁴⁶ En este sentido, REMIRO BROTONS: *La acción exterior del Estado*, op. cit., p. 147.

¹²⁴⁷ La Convención de Viena del Derecho de Tratados, de 23 de mayo de 1969, que recoge toda la práctica internacional en materia de tratados escritos, establece que «El consentimiento de un Estado en obligarse por un tratado podrá manifestarse mediante la firma, el canje de instrumentos que constituyan un tratado, la ratificación, la aceptación, la aprobación o la adhesión, o en cualquier otra forma que se hubiese convenido» (art. 14).

especialmente a su defensa militar¹²⁴⁸. Otra de las razones que obligaron a la intervención del Legislativo en materia de tratados fueron las reservas de ley a favor de las Cortes —por ejemplo derechos fundamentales, imposición de cargas financieras a la Hacienda pública—. En fin, aquellos tratados que pudieran afectar materias de extraordinaria importancia para la vida de la Nación —integridad territorial, participación en la SdN, alianzas militares—.

Constitucionalmente se han dado cuatro soluciones diferentes a esta cuestión: a) la autorización para otorgar el consentimiento del Estado para obligarse internacionalmente se requiere en todos los tratados internacionales; b) la ratificación de la mayor parte de los tratados corresponde al Poder legislativo; c) la ratificación del Poder legislativo no es necesaria más que para ciertos tratados; y d) la aprobación por el Legislativo sólo es requerida en aquellos tratados que por el contenido corresponden a su competencia.

En todo caso, determinar el ámbito de intervención parlamentaria conlleva un criterio material, es decir, habrá que atender al contenido del tratado. Para el Derecho internacional un tratado es todo acuerdo de voluntades entre dos sujetos de Derecho internacional y regido por éste, cualquiera que sea su denominación. La Constitución de 1931, como la inmensa mayoría de las normas fundamentales de los Estados, aludía a tratados y convenios internacionales. Sin embargo, con independencia de su denominación, la Constitución hacía referencia a cualquier acuerdo concertado por España con sujeción al Derecho internacional que generase derechos y obligaciones exigibles para las partes. Esta cuestión resulta de suma importancia, pues es la voluntad de las partes la que determina la naturaleza, jurídica o no, de las obligaciones contraídas.

En la Constitución de 1931 la intervención de las Cortes en la conclusión de tratados internacionales dimanaba con carácter general del ejercicio de la potestad legislativa y presupuestaria y de control del Ejecutivo. De no ser así, el respeto de las competencias que le eran reconocidas por la Constitución se vería seriamente quebrantado por la acción del Ejecutivo —tradicional actor exclusivo en la conducción de las relaciones exteriores—, obligando a las Cortes a recurrir al mecanismo de defensa de la potestad legislativa mediante la transformación de los tratados en leyes internas —tal como sucede en el sistema constitucional británico— o a rebajarlos a rango reglamentario, solución totalmente insatisfactoria desde la perspectiva del Derecho internacional. Según lo dispuesto en la Constitución de 1931 una serie de tratados sólo obligarían a la República si hubieran sido aprobados por las Cortes: «los Tratados de carácter político, los de comercio, los que supongan gravamen para la Hacienda pública o individualmente para los ciudadanos españoles y, en general, todos aquellos que exijan para su ejecución medidas de orden legislativo, sólo obligarán a la Nación si han sido aprobados por las Cortes» (art. 76, párrafo 2º). La intervención de las Cortes era vinculante a un solo efecto: la denegación de la autorización imposibilitaba que el Gobierno pudiese comprometer internacionalmente al Estado.

Por otro lado, la Constitución imponía al Presidente de la República la obligación de ratificar los Convenios de la OIT una vez aprobados por el Congreso: «Los proyectos de Convenio de la Organización Internacional del Trabajo serán sometidos a las Cortes en el plazo de un año y, en caso de circunstancias excepcionales, de dieciocho meses, a partir de la clausura de la Conferencia en que hayan sido adoptados. Una vez aprobados por el Parlamento, el Presidente de la República suscribirá la ratificación, que será comunicada, para su registro, en la Sociedad de las Naciones» (art. 76, párrafo 3º). Finalmente, la Constitución preveía un su-

¹²⁴⁸ Con referencia a la categoría específica de los tratados militares —de amistad, defensa o seguridad— la Constitución de 1931 no contenía ninguna previsión al respecto, de todas maneras innecesaria por la previsión del art. 6. En todo caso, los tratados que versan sobre este tipo de materias se incardinaban, como decimos, en la novedosa categoría de los «tratados políticos».

puesto excepcionalmente agravado: la retirada de la SdN requería de una «ley especial» aprobada por mayoría absoluta: «El Presidente de la República no podrá cursar el aviso de que España se retira de la Sociedad de las Naciones sino anunciándolo con la antelación que exige el Pacto de esa Sociedad y mediante previa autorización de las Cortes, consignada en una ley especial, votada por mayoría absoluta» (art. 78).

Las Cortes podían revocar la autorización otorgada al Ejecutivo en tanto éste no hubiese comprometido efectivamente al Estado. No podían, sin embargo, forzarle a recorrer las etapas de la conclusión. En el supuesto de que el Gobierno hubiese obligado al Estado conforme a la autorización otorgada previamente por las Cortes, a éstas sólo les quedaban dos opciones. Primera. Asegurar el cumplimiento efectivo del tratado conforme a lo dispuesto en el art. 65, párrafos 2º y 3º: «Una vez ratificado un Convenio internacional que afecte a la ordenación jurídica del Estado, el Gobierno presentará, en plazo breve, al Congreso de los Diputados, los proyectos de ley necesarios para la ejecución de sus preceptos. No podrá dictarse ley alguna en contradicción con dichos Convenios, si no hubieran sido previamente denunciados conforme al procedimiento en ellos establecido». Segunda. Forzar al Gobierno a través de los medios políticos a su alcance para que procediera a la denuncia del tratado en cuestión (art. 65, párrafo 4º).

Finalmente, a la luz de lo dispuesto por la Constitución de 1931, podemos afirmar que no todos los tratados internacionales debían ser autorizados por las Cortes antes de proceder a su ratificación, al prescribir el art. 76, párrafo 4º la obligación de registro de aquellos tratados no incluidos en los párrafos anteriores: «Los demás Tratados y Convenios internacionales ratificados por España, también deberán ser registrados en la Sociedad de las Naciones, con arreglo al artículo 18 del Pacto de la Sociedad, a los efectos que en él se previenen». Así, había tratados que, por su contenido, podían ser concluidos directamente por el Ministro de Estado, previo acuerdo del Consejo de Ministros¹²⁴⁹. En este caso, debemos considerar el deber del Gobierno de informar a las Cortes de la conclusión de los mismos, práctica que hunde sus raíces en la tradición constitucional española¹²⁵⁰. En este momento, debemos hacer referencia a los «acuerdos entre caballeros» —*gentlement agreements* en la terminología anglosajona— sin efectos normativos, bien porque una de las partes carece de personalidad jurídica internacional o porque las partes excluyen, expresa o implícitamente, la posibilidad de crear derechos y obligaciones exigibles conforme al Derecho internacional.

El problema principal en este punto se plantea en torno a quién correspondía la calificación de los tratados: ¿al Gobierno o a las Cortes? De acuerdo con las previsiones constitucionales en materia de tratados internacionales (arts. 76, 77, 78 y 114) y, en general, de control del Ejecutivo por las Cortes (arts. 63, 64 y 83), esta calificación debía residenciarse en sede parlamentaria. Por tanto, debemos tratar esta cuestión en tres apartados.

1) La formación y formalización de la voluntad de las Cortes. Correspondía al Gobierno tomar la decisión de iniciar la tramitación parlamentaria de un tratado¹²⁵¹. La iniciativa legislativa popular coexistía en aquellos supuestos de tratados no inscritos en la SdN (art. 66). No obstante, nada impedía al Gobierno separar un tratado ya negociado y autorizado por las Cortes, y decidir libremente el sí y el cuándo de la manifestación efectiva del consentimiento

¹²⁴⁹ Se equivoca EGIDO LEÓN cuando dice que «se deduce de la formulación del art. 76 que obligaba a que todos los tratados internacionales fuesen aprobados por las Cortes» (*La concepción de la política exterior española durante la II República (1931-1933)*, op. cit., p. 62).

¹²⁵⁰ REMIRO BROTONS: *La acción exterior del Estado*, op. cit., p. 195, y «El poder exterior del Estado», op. cit., pp. 76-77.

¹²⁵¹ El supuesto ejemplar lo tenemos en el Acuerdo de Comercio con Uruguay que Azaña se resistió, en el verano de 1933, a presentar a la ratificación de las Cortes por temor a la caída del Gobierno (vid. al respecto, AZAÑA: *Diarios, 1932-1933. «Los cuadernos robados»*, op. cit., pp. 405 y 406).

—por ejemplo el Pacto BK¹²⁵²—. La formalización de la voluntad de las Cortes de autorizar la conclusión de un tratado supone el desarrollo de un proceso previsto en líneas generales en la Constitución y su desarrollo en el Reglamento de las Cortes¹²⁵³.

2) Los supuestos de urgencia en la conclusión de tratados. En esta cuestión pueden plantearse tres supuestos teóricos: la autorización anticipada; la autorización tácita; y la aplicación provisional. En puridad, sólo en el último caso prima la urgencia sobre las exigencias de control parlamentario. En España, la práctica de la aplicación provisional de los tratados se inició con el Convenio hispano-francés de 17 de julio de 1928 sobre la estación fronteriza de Canfranc, ratificado por Ley de 3 de agosto de 1932 (sic); esta práctica luego se ha extendido en el tiempo hasta la actualidad¹²⁵⁴.

3) La denuncia de los tratados. El art. 65, párrafo 4º de la Constitución fijaba con carácter general los límites al Gobierno en el ejercicio de la potestad de denuncia de los tratados: «la iniciativa de la denuncia habrá de ser sancionada por las Cortes». En consecuencia, «no podrá dictarse ley alguna en contradicción con dichos Convenios, si no hubieran sido previamente denunciados conforme al procedimiento en ellos establecido». Por otra parte, con los antecedentes de la decisión del Gobierno de Primo de Rivera en 1926, cuando España estuvo a punto de abandonar la SdN¹²⁵⁵, la Constitución de 1931 estableció una regla especial para el caso de que el Gobierno se plantease la retirada de España de la Sociedad: «el Presidente de la República no podrá cursar el aviso de que España se retira de la Sociedad de las Naciones sino anunciándolo con la antelación que exige el Pacto de esa Sociedad y mediante previa autorización de las Cortes, consignada en una ley especial, votada por mayoría absoluta» (art. 78). Así, a las previsiones del articulado del Pacto, la Constitución añadió la exigencia de la autorización de las Cortes mediante una «ley especial» aprobada por mayoría absoluta; procedimiento excepcionalmente gravoso en el marco de la Constitución de 1931 que, como decimos, trataba de evitar hechos penosos del pasado —este asunto se consideró como un punto más en el «debe» del antiguo régimen—. En fin, a través de estos mecanismos de denuncia de los compromisos internacionales, el control parlamentario se extendía a las más importantes manifestaciones de las relaciones internacionales, socavando uno de los terrenos tradicionalmente reservados al Gobierno.

El control de la constitucionalidad de los tratados. El control de la constitucionalidad de los tratados es una institución moderna tanto como el establecimiento de Tribunales de garantías constitucionales¹²⁵⁶. El control de la adecuación de los tratados a la Constitución puede

¹²⁵² El Tratado BK, firmado en París el 27 de agosto de 1928, fue ratificado por España el 7 de marzo de 1929, y entró en vigor conforme al art. 3 del mismo el 24 de julio de 1929. Su publicación en la *GdM* se demoró hasta el 29 de agosto de 1931.

¹²⁵³ Un Reglamento Provisional de las Cortes Constituyentes fue aprobado por el Gobierno Provisional el 11 de julio de 1931, pero no fue aceptado por las Cortes una vez reunidas, aprobando éstas, a su vez, su propio Reglamento el 18 de julio de 1931 (*DSC* de 18 de julio de 1931), que continuó en vigor hasta principios de 1935 (*DSC* de 29 de noviembre de 1934).

¹²⁵⁴ El art. único de la Ley de ratificación especificaba: «Se aprueba el Convenio para el funcionamiento de la Estación internacional de Canfranc [...], cuyas disposiciones entraron en vigor, a título provisional, en la fecha de 19 de julio de 1928.» (*GdM* de 7 de agosto de 1932). La práctica de la aplicación provisional de los tratados experimentó tal desarrollo que la Convención de Viena del Derecho de los Tratados, de 23 de mayo de 1969, incluye este supuesto entre sus disposiciones (art. 25). En fin, en torno a esta cuestión REMIRO BROTONS afirma que se trata de «un recurso *excepcional* al que puede acudir en circunstancias de *extraordinaria y urgente necesidad* a condición de no incurrir en situaciones irreversibles —o difícilmente reversibles— y remitir de inmediato el Tratado al Congreso de los Diputados para que se inicie sin demora su tramitación.» («El poder exterior del Estado», op. cit., p. 79, la cursiva en el original).

¹²⁵⁵ De esta cuestión nos ocuparemos en el Capítulo siguiente.

¹²⁵⁶ MIRKINE-GUETZÉVITCH reconocía que el problema de la validez de los tratados internacionales recibía una solución constitucional particular en los Estados dotados de una «Justicia constitucional»: «si la Constitución

ser intrínseco, si se atiende al contenido material de las cláusulas, o extrínseco si se orienta a comprobar el respeto a las formalidades constitucionales establecidas en materia de celebración de los tratados. Una segunda clasificación toma como punto de análisis el momento en el que ese control de constitucionalidad se ejerce; así, puede ser preventivo, si se produce antes de la ratificación y entrada en vigor del tratado, o reparador, si se produce después de la ratificación.

La cuestión del control de la constitucionalidad de los tratados fue bastante debatida a lo largo del proceso constituyente, tanto en las Cortes como por la doctrina de la época ya citada. El art. 100 del Anteproyecto de Constitución del Gobierno exceptuaba el control de la constitucionalidad de los tratados «ratificados parlamentariamente». Sin embargo, aunque en las Cortes se propusieron enmiendas para que el novedoso TGC ejerciese el control de la constitucionalidad de los tratados, éstas no prosperaron¹²⁵⁷. De modo que el art. 121, párrafo 1º de la Constitución quedó aprobado como sigue: «Se establece, con jurisdicción en todo en territorio de la República, un Tribunal de Garantías Constitucionales, que tendrá competencia para conocer de: a) El recurso de inconstitucionalidad contra las leyes [...]», y no dio entrada en las letras siguientes de dicho precepto a la posibilidad de impugnar la constitucionalidad de los tratados internacionales válidamente celebrados. La posterior Ley de composición y funcionamiento del TGC de 14 de junio de 1933 estableció, en idéntico sentido, que «podrán ser objeto de recurso de inconstitucionalidad, las leyes de la República y las aprobadas por las regiones autónomas» (art. 28.1)¹²⁵⁸; en este precepto legal se concretaban las previsiones del art. 121 de la Constitución al determinar aquellas disposiciones legislativas que podían ser impugnadas ante el TGC, precisando aquéllas de la República y de las regiones autónomas, y no dejaba, a nuestro juicio, la posibilidad de dar entrada por vía de interpretación extensiva del citado precepto a los tratados internacionales¹²⁵⁹. En definitiva, el ordenamiento constitucional de la República —y en esto no se diferenciaba de sus homónimos austriaco y checoslovaco— terminó guardando silencio en la materia.

3.2.3. Los tratados secretos

En las Cortes de Cádiz, García Herrero expresó el 10 de octubre de 1811 que «uno de los grandes beneficios que podían hacerse a la Humanidad sería destruir el secreto, porque éste es la piedra fundamental de los Príncipes para hacerse déspotas». No obstante, en el articulado de las Constituciones decimonónicas no se recogieron proclamaciones deliberadas en este sentido. Más ambiciosos fueron los preceptos posteriores y poco frecuentes de prohibición

reconoce el Derecho internacional como parte integrante del Derecho nacional y si en ese país funciona la justicia constitucional, el conflicto entre la ley y el tratado no puede tener más que una solución: la primacía del tratado.» («Droit internationale et Droit Constitutionnel», op. cit., p. 392).

¹²⁵⁷ En este sentido, en el debate constitucional de 25 de noviembre de 1931 varios diputados encabezados por el Sr. Elola propusieron una enmienda al art. 117, párrafo 1º del proyecto de Constitución para que el TGC conociera «g) La constitucionalidad de los Tratados y Convenios internacionales que examinará antes de su ratificación» (DSC de 25, 26 y 27 de noviembre de 1931). Vid. al respecto CRUZ VILLALÓN: *La formación del sistema europeo de control de constitucionalidad (1918-1939)*, op. cit., pp. 309-316 y 409.

¹²⁵⁸ GdM de 30 de junio de 1933. Un voto particular al art. 31 del Proyecto de LOTGC (DSC de 23 de diciembre de 1932, Ap. 1) proponía un control limitado en el tiempo al período «desde que fuesen firmados y durante el año siguiente a su ratificación», aunque no atinamos a comprender cuál era el objeto de esta limitación. Como referencia de la época, vid. LEGAZ LACAMBRA: «Las garantías constitucionales del derecho internacional», RDP 1933, pp. 301 y ss.; desde una perspectiva actual, CRUZ VILLALÓN: *La formación del sistema europeo de control de constitucionalidad (1918-1939)*, op. cit., pp. 318-326 y 360-362.

¹²⁵⁹ Este es el sentido del breve comentario que dedica REMIRO BROTONS a la cuestión, en *La acción exterior del Estado*, op. cit., pp. 213-214.

expresa de las cláusulas y tratados secretos, con la consecuencia de que no obligaban al Estado. El movimiento para acabar con la diplomacia secreta y sus secuelas tomó forma a principios de este siglo en el Programa de Paz del presidente Wilson al Congreso de Estados Unidos el 8 de enero de 1918 —los denominados «Catorce Puntos»—, cuyo Punto Primero especificaba que «acuerdos de paz concluidos abiertamente, después de los cuales no habrá más acuerdos internacionales privados de ninguna clase sino una diplomacia que procederá siempre franca y públicamente»¹²⁶⁰.

El Pacto de la SdN, con celo exagerado, estableció una auténtica fórmula de combate contra los tratados secretos: «todo Tratado o compromiso internacional que se celebre en lo sucesivo por cualquier miembro de la Sociedad, deberá ser inmediatamente registrado por la Secretaría y publicado por ella lo antes posible. Ninguno de estos Tratados o compromisos internacionales será obligatorio antes de ser registrado» (art. 18). Tras el registro, el tratado era publicado en el *Recueil des Traités* de la Secretaría de la Organización. Como podemos ver el precepto establecía dos reglas: 1ª) la obligación de los miembros de la SdN de notificar inmediatamente todos los tratados concluidos a la Secretaría para su registro; y, 2ª) los tratados no registrados carecerían de obligatoriedad entre las partes.

Sin embargo, frente a la rotundidad gramatical del precepto, ya en la Primera Asamblea de la SdN el Delegado italiano manifestó que un tratado que no hubiera sido registrado permanecía en vigor, interpretando el art. 18 exclusivamente en el sentido de que las partes contratantes no tenían la posibilidad de alegarlo ante los órganos de la misma Organización¹²⁶¹. Así pues, un tratado secreto que hubiese respetado las previsiones constitucionales internas en cuanto a su celebración y entrada en vigor generaría, sin duda, derechos y obligaciones para las partes, es decir, tendrían la misma fuerza de obligar que los tratados públicos.

Con estos antecedentes, la Constitución de 1931 fue la primera Norma fundamental en establecer la obligación constitucional de registro de los tratados ante la Secretaría de la SdN con una rotundidad que exime de comentario: «los demás Tratados y Convenios internacionales ratificados por España, también deberán ser registrados en la Sociedad de las Naciones, con arreglo al artículo 18 del Pacto de la Sociedad, a los efectos que en él se previenen.» (art. 76, párrafo 4º)¹²⁶². Más contundente, si cabe, era el párrafo siguiente del mismo artículo: «los Tratados y Convenios secretos y las cláusulas secretas de cualquier Tratado o Convenio no obligarán a la Nación» (art. 76, párrafo 5º). De esta manera, la Constitución proclamó expresamente la inconstitucionalidad de los tratados no registrados careciendo, por violación de una norma fundamental del Derecho interno español, de valor jurídico e imposibilitando la producción de derechos y obligaciones del mismo. Para REMIRO BROTONS este último precepto resultó ser un modélico designio —otro más— de la constitucionalización de las obligaciones contraídas en el Pacto de la SdN¹²⁶³.

No obstante y a pesar de todas estas declaraciones, los tratados secretos han existido siem-

¹²⁶⁰ REMIRO BROTONS ha calificado estas declaraciones como «vigoroso colorante ético en las raíces de la conducción de la actividad exterior del Estado» (ibid., p. 202). El Programa de Paz del presidente Wilson al Congreso en PEREIRA CASTAÑARES y MARTÍNEZ-LILLO: *Documentos básicos sobre historia de las relaciones internacionales (1815-1991)*, op. cit., pp. 198-199.

¹²⁶¹ VERDROSS: «Règles générales du droit international de la paix», *Rec. des Cours* vol. 30, 1929, pp. 271-517, en concreto p. 433. Este es, además, el enunciado literal del art. 102 de la Carta de la ONU: «Todo tratado y todo acuerdo internacional concertados por cualesquiera Miembros de las Naciones Unidas después de entrar en vigor esta Carta, serán registrados en la Secretaría y publicados por ésta con la mayor brevedad posible. Ninguna de las partes de un tratado o acuerdo internacional que no haya sido registrado conforme a las disposiciones del párrafo 1 de este artículo podrá invocar dicho tratado o acuerdo ante órgano alguno de las Naciones Unidas».

¹²⁶² El párrafo anterior del extenso art. 76 hacía referencia a los Convenios suscritos en el marco de la OIT y, entre otras cosas, declaraba la obligación de su registro en la Secretaría de la SdN.

¹²⁶³ *La acción exterior del Estado*, op. cit., p. 204.

pre y la práctica diplomática española ha sido rica en la materia —en el período de nuestro estudio el ejemplo más relevante son las hipotéticas cláusulas reservadas del Tratado hispano-italiano de 7 de agosto de 1926 que trataremos en el Capítulo VI—¹²⁶⁴. Cuestión distinta es la tramitación reservada de los tratados internacionales, cuestión que puede ser prevista en la Constitución o en normas de rango inferior, aunque el lugar específico en la historia del constitucionalismo español ha sido el Reglamento de las Cortes¹²⁶⁵.

3.3. Especial referencia al artículo 6: la renuncia a la guerra como instrumento de política nacional

Hasta 1920 el *ius ad bellum* era uno de los atributos del Estado soberano. En el sistema internacional surgido de la Paz de Westfalia de 1648, cada sujeto velaba por el respeto de sus derechos y la satisfacción de sus intereses recurriendo a todos los medios a su alcance, coercitivos o no. Esta situación se definía como de «autotutela» y por ella los Estados podían recurrir lícitamente a la fuerza si lo consideraban conveniente a sus intereses nacionales¹²⁶⁶.

En el movimiento para la proscripción absoluta de la guerra de las relaciones internacionales, inicialmente el Derecho internacional intentó establecer reglas sobre la conducta de los combatientes y la situación de los neutrales en el conflicto internacional. El primer antecedente¹²⁶⁷ lo encontramos en la convocatoria de la Conferencia de la Paz reunida del 18 de mayo al 29 de julio de 1899 en La Haya y a la que asistieron 26 Estados¹²⁶⁸. Con el Acta final de 29

¹²⁶⁴ Un supuesto de inclusión de cláusulas secretas en un tratado concertado durante la República es citado por algunos autores con relación al Tratado de Comercio con Francia de 21 de diciembre de 1935 (*GdM* de 22 de diciembre de 1935 y 1 de enero de 1936). En este sentido, CARRERA ARES: «El marco internacional de la II República», op. cit.; EGIDO LEÓN: *La concepción de la política exterior española de la II República (1931-1936)*, op. cit., pp. 148-149; KRAMER: *La mecánica de la guerra civil*. Península. Barcelona, 1981, p. 91; PAÉZ-CAMINO: *La significación de Francia en el contexto internacional de la Segunda República española (1931-1936)*, op. cit., pp. 8-10; TUÑÓN DE LARA: *La España del siglo XX*. Ed. Laia. Barcelona, 1981, vol. 2, p. 347; VIÑAS: «Blum traicionó a la República», *Historia 16* núm. 24, 1978, pp. 41-54. Según estos autores, en determinadas cláusulas, de carácter reservado, se especificaba el volumen exacto de las adquisiciones de armas que España pretendía cursar a Francia. Pero ninguno aporta referencia documental al respecto. LACOUTURE toca fondo cuando afirma que dicha cláusula secreta fue suscrita por Azaña, que «était ministre de la Défense» en diciembre de 1935 (*Léon Blum*. Servil. París, 1977, p. 342). Al respecto, realizamos gestiones en el AMAE. La Directora del Archivo General comunicó por escrito que «revisada la documentación custodiada en este Archivo relativa al Convenio de Comercio y Navegación, entre España y Francia, de 21 de diciembre de 1935, no se ha hallado una nota Confidencial aneja, especificando el volumen de las compras de armas de España en Francia.» (carta al autor de 28 de julio de 1999, R.S. núm. 70.278, 28 de julio de 1999). Sin embargo, la *Colección de Tratados internacionales suscritos por España*, editada por el Ministerio de Asuntos Exteriores (Madrid, 1982) en su vol. V dedicado a los Tratados bilaterales aporta el Canje de Notas «confidencial», de 21 de diciembre de 1935, sobre material de guerra, suscrita por Martínez de Velasco y Bonnet, Ministro de Comercio e Industria de Francia, por el que el Gobierno español procedería a la adquisición de armas en Francia durante la vigencia del Tratado comercial por valor de veinte millones de francos, cantidad que podría ser ampliada si el Gobierno decidía realizar adquisiciones de este género por valor de cien millones de francos (pp. 1183-1186). De modo que, conforme a lo dispuesto en el art. 76, párrafo 5, dichas cláusulas eran inconstitucionales y, por tanto, no obligaban al Estado.

¹²⁶⁵ El Reglamento provisional de las Cortes de 18 de julio de 1931 estableció en su art. 41 que «las sesiones serán públicas, pero se celebrará sesión secreta cuando las Cortes hayan de resolver sobre asuntos concernientes a su decoro o el de sus individuos y también, cuando lo exijan, a juicio de la Mesa, las materias que hayan de debatirse».

¹²⁶⁶ Vid. TRUYOL Y SERRA: *Historia del derecho internacional público*. Tecnos. Madrid, 1998 (trad. de *Histoire du droit international public*. Éditions Economica. París, 1995), pp. 72-85.

¹²⁶⁷ Para los precedentes anteriores a 1899, vid. WALTERS: *Historia de la Sociedad de Naciones*, op. cit., pp. 22-29.

¹²⁶⁸ La iniciativa partió del zar Nicolás II quien, en agosto de 1898, dio los primeros pasos en la convocatoria de

de julio de 1899 se aprobaron tres Convenciones y tres Declaraciones: la I Convención para el Arreglo Pacífico de los Conflictos Internacionales; la II Convención concerniente a las Leyes y Usos de la Guerra Terrestre; y la III Convención para la Aplicación a la Guerra Marítima de los Principios de la Convención de Ginebra de 22 de agosto de 1864¹²⁶⁹. La aprobación de estas Convenciones suponía que los Estados aceptaban la guerra como un hecho, pero con el único afán de reducir su severidad. De modo que las Convenciones pretendían disminuir los males de la guerra reglamentándola, no prohibiéndola.

Pese a que su convocatoria estaba prevista en el Acta final de 29 de agosto de 1899, la reunión de la Segunda Conferencia de Paz resultó mucho más complicada y se demoró durante ocho años. Así la Segunda Conferencia de La Haya se celebró del 15 de junio al 18 de octubre de 1907 y contó con la participación de 44 Estados, 17 de ellos hispanoamericanos¹²⁷⁰. En esta ocasión se revisaron las Convenciones de 1899 y se aprobaron otras diez¹²⁷¹. Por su importancia en la materia que nos ocupa destacó el Convenio relativo a la limitación del empleo de la fuerza para el cobro de las deudas contractuales. Esta II Convención de 1907 sobre la Solución Pacífica de las Controversias Internacionales —denominada Convenio Drago-Porter¹²⁷²— disponía: «para evitar en lo posible la apelación a la fuerza en las relaciones entre los Estados, las potencias contratantes convienen en emplear todos sus esfuerzos para asegurar el arreglo pacífico de las controversias internacionales». A pesar del escaso éxito alcanzado por esta Segunda Conferencia, los Estados participantes decidieron reunirse de nuevo en el plazo de ocho años, sin necesidad de convocatoria expresa. Como sabemos, esta decisión quedó anulada por el estallido de la Primera Guerra Mundial en julio-agosto de 1914. De todos modos, no debemos olvidar que ninguna de las Convenciones de 1899 y 1907 entró en vigor, por aplicación de la cláusula *si omnes*, todo lo más algunas de ellas pasaron a formar parte del Derecho internacional consuetudinario.

una Conferencia internacional de paz. El 24 de diciembre de 1898 la propuesta rusa fue dirigida a los Estados con representación en San Petesburgo, pero fue recibida con desconfianza. Sólo Holanda y Suiza mostraron su apoyo sin reservas desde el primer momento. El programa previsto era ambicioso: limitar los gastos de armamentos, ampliar las normas que regulaban la conducta de los individuos en los conflictos y establecer el arbitraje como medio de solución de las controversias internacionales. Una vez reunidas en La Haya, las grandes potencias rechazaron tratar la cuestión del desarme y en el arbitraje, aunque se alcanzaron éxitos substanciales, se excluyeron de los asuntos que afectaban al honor de los Estados o a sus intereses nacionales.

¹²⁶⁹ Abiertas a la firma hasta el 31 de diciembre de 1899, sólo trece Estados las ratificaron: Alemania, Austria-Hungría, Bélgica, Bulgaria, Dinamarca, España, Grecia, Holanda, Italia, Persia, Rusia y Siam (en España las tres Convenciones fueron publicadas en la *GdM* de 22 de noviembre de 1900). En materia de arbitraje, siguiendo las recomendaciones de la Conferencia, España concertó rápidamente Convenios de arbitraje con casi todas las Repúblicas hispanoamericanas y, en especial, con Francia, Gran Bretaña y Portugal en 1904 (26 de febrero, 27 de febrero y 21 de mayo respectivamente; *GdM* de 10 de mayo de 1904 para Francia y Gran Bretaña y 31 de marzo de 1909 con Portugal).

¹²⁷⁰ Sus objetivos se fijaron en mejorar las disposiciones de las Convenciones de 1899 sobre solución pacífica de las controversias, adoptar nuevas disposiciones sobre leyes y usos de la guerra terrestre, admitir una nueva Convención sobre leyes y costumbres de la guerra marítima y adaptar la Convención de Ginebra de 1864 a la guerra en el mar.

¹²⁷¹ El Acta Final de la Conferencia fue publicada en la *GdM* de 2 de julio de 1922. En efecto, el proceso de ratificación interno de las disposiciones firmadas por España el 18 de octubre de 1907 se extendió en el tiempo hasta los años veinte. Vid. para ambas Conferencias el excelente artículo de LÓPEZ CORDÓN: «España en las Conferencias de La Haya de 1899 y 1907», op. cit., pp. 703-756.

¹²⁷² El 29 de diciembre de 1902, el Ministro de Asuntos Exteriores de Argentina, Drago, dirigió una Nota oficial al Gobierno de los Estados Unidos, que luego se conocería como doctrina Drago. El elemento esencial de esta doctrina es la prohibición de recurrir al uso de la fuerza para el cobro de las deudas contractuales de un Estado. Declara que el empleo de la fuerza para obligar a un Estado a normalizar el pago de su deuda es contrario a los principios del Derecho internacional. Vid. al respecto, WOOLSEY: «Drago and the Drago Doctrine», *AJIL* vol. 15, 1921, pp. 558-560. Esta Convención fue publicada en la *GdM* de 21 de junio de 1913.

Los horrores producidos por la Primera Guerra Mundial generaron un deseo sincero en los líderes políticos y en la naciente opinión pública internacional a favor de la prohibición total y absoluta de la guerra. El primer paso efectivo en el ámbito internacional lo dio el Pacto de la SdN al arbitrar unos cauces para que los Estados pudiesen acudir a la guerra y señalar supuestos de guerra ilegal¹²⁷³. Sin embargo, en el Pacto no se logró una proscripción absoluta de la guerra. PASTOR RIDRUEJO señala que se trataba de una «renuncia parcial y no total del *ius ad bellum*, pues del conjunto de aquellos artículos resultaba que los Estados miembros de la Sociedad de Naciones quedaban en libertad de recurrir a la guerra si el Estado adversario se negaba a acatar una sentencia arbitral o judicial, o un informe del Consejo adoptado por unanimidad [...] Lo que hacía realmente el Pacto era establecer una moratoria para el ejercicio del derecho a la guerra»¹²⁷⁴.

Después de la entrada en vigor del Pacto, la evolución progresiva del Derecho internacional permitió el desarrollo de nuevos instrumentos para limitar el derecho de los Estados de recurrir a la guerra. El 2 de octubre de 1924 la Asamblea de la SdN aprobó el Protocolo para la Solución Pacífica de las Controversias Internacionales —denominado «Protocolo de Ginebra»—, que realizaba una condena explícita de la guerra de agresión, y que constituyó un instrumento más perfeccionado que el Pacto¹²⁷⁵. Sin embargo, la negativa de Gran Bretaña a ratificarlo dio al traste con la iniciativa. La Asamblea de septiembre de 1927 volvió sobre la cuestión aprobando una resolución, a propuesta de la Delegación polaca, que pretendía remediar las deficiencias del Pacto en su condena a la guerra de agresión. Dicha resolución calificaba la guerra de agresión como crimen internacional y establecía el empleo de medios pacíficos para la resolución de los conflictos de cualquier clase entre los miembros de la SdN.

Sin embargo, el paso más importante se produjo con la firma en París, el 27 de agosto de 1928, del Tratado General de Renuncia a la Guerra, suscrito por quince Estados, entre ellos cinco grandes potencias¹²⁷⁶, al aportar una nueva dimensión a la renuncia a la guerra como

¹²⁷³ En el preámbulo del Pacto de la SdN, los Estados miembros se declararon dispuestos a «aceptar ciertas obligaciones de no recurrir a la guerra». Desarrollando estas previsiones, el art. 12 dispuso que «Todos los Miembros de la Sociedad convienen en que si surge entre ellos algún desacuerdo capaz de ocasionar una ruptura, lo someterán al procedimiento de arbitraje o arreglo judicial, o al examen del Consejo. Convienen además, en que en ningún caso deberán recurrir a la guerra antes de que haya transcurrido un plazo de tres meses después de la sentencia de los árbitros o de la decisión judicial o del dictamen del Consejo. En todos los casos previstos en este artículo, la sentencia deberá ser dictada dentro de un plazo razonable, y el dictamen del Consejo deberá ser redactado dentro de los seis meses siguientes a la fecha en que se la haya encargado de resolver el desacuerdo.»

¹²⁷⁴ *Curso de Derecho internacional público y organizaciones internacionales*, op. cit., p. 650.

¹²⁷⁵ Este Tratado pretendía alcanzar una solución satisfactoria a los problemas centrales de la seguridad colectiva: la solución pacífica de las controversias internacionales, el desarme y la aplicación de sanciones a los agresores, en las que deberían participar todos los Estados que formaran parte. El texto del Protocolo en SEARA VÁZQUEZ: *La paz precaria*, op. cit., pp. 226-237.

¹²⁷⁶ La iniciativa de la conclusión del Pacto BK correspondió a Francia. Aprovechando la llegada a París de miles de voluntarios americanos que habían combatido en la Primera Guerra Mundial, el Ministro de Asuntos Exteriores, Briand, pronunció el 6 de abril de 1927 una declaración en la que expresaba los sentimientos de amistad hacia los Estados Unidos y su disposición a suscribir con ellos «cualquier compromiso recíproco para colocar la guerra fuera de la ley». El proceso posterior de negociación lo constituyeron una serie ininterrumpida de cartas y notas. En efecto, el 2 de junio de 1927 Briand entregó al Embajador americano una nota oficial con el proyecto de tratado de amistad perpetua entre los dos Estados. El 28 de diciembre, el Secretario de Estado, Kellogg, aceptaba con satisfacción la propuesta francesa, pero indicando la necesidad de «conseguir la incorporación de todas las grandes potencias al Pacto mediante el cual estas potencias renunciarían a la guerra como instrumento de política nacional». Como expresa KISSINGER, la oferta resultó tan irrealizable como carente de sentido. En la correspondencia oficial que siguió, la diplomacia francesa se esforzó por atemperar todas las modificaciones del proyecto inicial que consideraba inaceptables. El 13 de abril de 1928, Kellogg remitió una Nota a los gobiernos que participaban en las negociaciones obteniendo respuestas afirmativas de Alemania, Francia, Gran Bretaña y Japón, aunque en todas se dejaban a salvo la legítima defensa y la continuidad de los compromi-

instrumento lícito en las relaciones internacionales. El Pacto BK en su Preámbulo, en el art. 1 y también en el 2 de forma implícita estableció una prohibición genérica de la guerra: «Las Altas Partes contratantes declaran solemnemente, en nombre de sus pueblos respectivos, que condenan el recurso a la guerra para el arreglo de las diferencias internacionales y renuncian a ella como instrumento de política nacional en sus relaciones mutuas»¹²⁷⁷. En todo caso, MORGENTHAU ya había afirmado que «para ser eficaz, esa actitud [renuncia a la guerra] debería ser drástica», al implicar riesgos y ventajas relevantes «desde el punto de vista de la seguridad nacional»¹²⁷⁸.

Así pues, el Pacto BK no condenaba «toda guerra» sino sólo una «concreta y determinada»: la guerra como instrumento de la política exterior, aquella guerra que tiene por objeto satisfacer determinadas demandas nacionales o la promoción de los intereses nacionales, sin posibilidad de que dichas demandas e intereses puedan ser considerados como inherentes al derecho de legítima defensa o, como dijo Briand en el discurso solemne de la firma del Pacto, «la guerra es repudiada sin reservas en tanto que instrumento de política nacional, es decir, en su forma más específica y temible: la guerra egoísta y voluntaria»¹²⁷⁹. Claro que, como destacó ARROYO LARA, el Pacto BK no fue nunca un tratado con pretensiones universalistas. Ni en su formulación ni en su interpretación pretendía extenderse a los no firmantes, prescindiendo del hecho de que la mayor parte de los Estados terminaron adhiriéndose a él¹²⁸⁰. Además, el Pacto BK no hacía ningún tipo de mención a sanciones en caso de violación, salvo que, como disponía el Preámbulo, «toda Potencia signataria que tratare en lo futuro de fomentar sus intereses nacionales recurriendo a la guerra deberá ser privada del beneficio del presente Tratado». Esta previsión no era de naturaleza imperativa sino que —además de su dudosa efectividad— quedaba a la discrecionalidad de cada Estado miembro¹²⁸¹.

sos anteriores. Finalmente, el 27 de agosto de 1928 el Tratado fue firmado en París por representantes de Alemania, Bélgica, Checoslovaquia, Estados Unidos, Francia, Gran Bretaña y su Imperio, Italia, Japón y Polonia. Sobre las negociaciones que condujeron al Pacto BK, vid. DUROSELLE: *Histoire diplomatique de 1919 à nos jours*, op. cit., pp. 93-95; y KISSINGER: *Diplomacia*, op. cit., pp. 294-296.

¹²⁷⁷ Sobre el Pacto BK vid. BARCIA TRELLES: *Doctrina Monroe y cooperación internacional*. Ed. Mundo Latino. Madrid, 1931, pp. 463-622; BROCHARD: «The multilateral Treaty for the renunciation of war», *AJIL* vol. 23, 1929, pp. 116-120; BROWN, P.: «The interpretation of the General Pact for the renunciation of War», *AJIL* vol. 23, 1929, pp. 374-379; FENWICK: «War as an instrument of national policy», *AJIL* vol. 22, 1928, pp. 827-829; HILL: «The multilateral Treaty for the renunciation of war», *AJIL* vol. 22, 1928, pp. 823-826; MANDELSTAM: «L'interprétation du pacte Briand-Kellogg», *RGDIP* núm. 5, 1933, pp. 537-605; y «L'interprétation du pacte Briand-Kellogg par les gouvernements et les parlements des États signataires», *RGDIP* núm. XLI, 1934, pp. 179-271; ORTEGA PEREZ: «El Pacto Kellogg y el problema de la paz», *La Guerra y su Preparación* junio de 1930, pp. 465-491; PELLA: «La protection de la paix par le droit interne», op. cit.; RUTGERS: «La mise en harmonie du Pacte de la Société des Nations avec le Pacte de Paris», *Rec. des Cours* vol. 38, 1931, pp. 1-123; WRIGHT: «Meaning of the Pact of Paris», *AJIL* vol. 27, 1933, pp. 39-61. Más recientemente, TAMAYO BARRENA: «España ante el Pacto Briand-Kellogg», *CHMC* núm. 5, 1984, pp. 187-213.

¹²⁷⁸ *La lucha por el poder y por la paz*, op. cit., p. 358.

¹²⁷⁹ Así, FENWICK: «War as an instrument of national policy», op. cit., p. 829; también, HILL: «The multilateral Treaty for the renunciation of war», op. cit., p. 824; VERDROSS: «Règles générales du droit international de la paix», op. cit., pp. 501-502.

¹²⁸⁰ *La no beligerancia. Análisis jurídico*, op. cit., p. 199. El Pacto BK aparece actualmente recogido en los Repertorios de tratados en vigor publicados por Francia y Estados Unidos. Así, MINISTERE DES AFFAIRES ETRANGERES: *Liste des Traités et Accords de la France. En vigueur au 1^{er} octobre 1992*. Direction des Journaux Officiels. París, 1993, t. I, p. 57; DEPARTMENT OF STATE: *Treaties in Force. A List of Treaties and Other International Agreements of the United States in Force on January, 1, 1996*. Department of State. Washington, 1996, pp. 425-426.

¹²⁸¹ Vid. al respecto RUTGERS: «La mise en harmonie du Pacte de la Société des Nations avec le Pacte de Paris», op. cit., pp. 74-77. El Secretario de Estado, Stimson, aclaró en la Nota oficial de 30 de diciembre de 1929 que la eficacia del Pacto «depende de la opinión pública del mundo y de la conciencia de las naciones signatarias» (en

Por otra parte, el Pacto BK era complementario del Pacto de la SdN y esa complementariedad afectaba a las guerras legales. Siguiendo a ARROYO LARA, para los firmantes del Pacto BK —y sólo para ellos—resultaba aplicable la condena de la guerra para la solución de las controversias y la renuncia a aquélla como instrumento de política nacional; un caso de guerra «legal» según el Pacto de la SdN sería «ilegal» según el Pacto BK si contravenía su contenido; así «el Pacto BK, aisladamente considerado, sin la cobertura legal del Covenant, es en sí un tratado programático, poco o nada desarrollado»¹²⁸². A pesar de este carácter de Declaración de principios, fueron tantas las reservas que formularon los Estados firmantes y adherentes que la eficacia hipotética que hubiera podido tener en el momento de su firma quedó totalmente desvirtuada. Singularmente, el Secretario Kellogg en la Nota de 25 de junio de 1928 aclaró que «cada Estado es libre, en cualquier momento y sin consideración para las estipulaciones del Tratado, de defender sus territorios contra un ataque o invasión, y solamente él es competente para decidir si las circunstancias requieren o no que se recurra a la guerra en defensa propia»¹²⁸³.

Sensu contrario, la apreciación de la situación de legítima defensa se reservaba a cada Estado signatario. Conforme a las interpretaciones y reservas formuladas por los Estados, existían guerras que podían realizarse sin violar el Pacto BK: defensivas, emprendidas por la SdN, en virtud de las disposiciones de los Tratados de Locarno (1925), en ejecución de tratados de alianza y en las áreas de aplicación de las doctrinas Monroe, americana, británica y japonesa —de acuerdo con las respuestas a la encuesta de Kellogg de 13 de abril de 1928—¹²⁸⁴. De este modo, la guerra quedó excluida en todas las circunstancias, menos en las que eran previsibles. No obstante, como sabemos, el Pacto terminó por considerarse como parte del Derecho internacional general, reconocido así por el Tribunal Militar internacional de Nuremberg en su sentencia de 1 de octubre de 1946¹²⁸⁵.

Paralelo a este avance en la organización internacional de la paz, en el período de entreguerras amplios sectores doctrinales y jurídicos abogaron por la incorporación en las Constituciones de los Estados de preceptos que recogieran la idea de la prohibición de la guerra como instrumento de política nacional¹²⁸⁶. Así, la Conferencia de la Unión Interparlamentaria, en su sesión de 1924, aprobó la siguiente resolución: «La XXII Conferencia interparlamentaria, haciendo suya la estipulación inserta en el proyecto de Tratado de asistencia mutua apro-

«Supplement» del *AJIL* vol. 25, 1931, p. 90).

¹²⁸² *La no beligerancia. Análisis jurídico*, op. cit., pp. 200-204.

¹²⁸³ El texto de la Nota en «Supplement» al *AJIL* vol. 22, 1928, pp. 109-113. Como expresa KISSINGER, el Pacto BK «fue otro ejemplo de la tendencia norteamericana a considerar que los principios se aplicaban por sí solos» (*Diplomacia*, op. cit., pp. 394-396).

¹²⁸⁴ Comentando la Nota del Secretario de Estado, BARCIA TRELLES expresó (1931) que «con habilidad desplegada por parte del Gobierno que la ejerce, puede decirse que no existen más guerras que las realizadas en el ejercicio del derecho de propia defensa» (*Doctrina Monroe y cooperación internacional*, op. cit., pp. 564-595, cita en p. 573); en idéntico sentido, FENWICK: «War as an instrument of national policy», op. cit., pp. 827-828; ORTEGA PÉREZ: «El Pacto Kellogg y el problema de la paz», op. cit., pp. 480-481.

¹²⁸⁵ Vid. al respecto FINCH: «The Nuremberg Trial and International Law», *AJIL* vol. 41, 1947, pp. 20-37, en concreto pp. 29-33.

¹²⁸⁶ La génesis de este proceso la encontramos en el debate que desembocó en la aprobación por la Asamblea Nacional francesa del Decreto de 22 de mayo de 1790, donde el diputado Volney propuso la prohibición general y absoluta de la guerra de agresión. El Decreto proclamaba que «la Nación francesa renuncia a emprender ninguna guerra que tenga como fin hacer conquistas y jamás empleará sus fuerzas contra la libertad de ningún pueblo». La fórmula francesa de renuncia constitucional a la guerra fue retomada por el Derecho constitucional de las repúblicas hispanoamericanas —en especial la Constitución de Brasil de 1891: «En ningún caso los Estados Unidos del Brasil emprenderán una guerra de conquista, directa o indirectamente, por ellos mismos o como aliados de otra nación» (art. 88)—. Sobre esta cuestión, todo en general, PELLA: «La protection de la paix par le droit interne», op. cit.

bado por la Cuarta Asamblea de la Sociedad de Naciones y que califica la guerra de agresión como crimen internacional, recomienda a los grupos nacionales someter a sus Parlamentos proyectos de modificación de sus Constituciones aspirando a: a) la prohibición de todo recurso a la guerra, bajo reserva de las obligaciones contraídas en los términos del artículo 16 del Pacto de la Sociedad de Naciones; b) la obligación de recurrir al arbitraje o a otros medios amistosos o judiciales para la solución de las controversias mutuas en todos los casos donde un arreglo amistoso no es posible a través de negociaciones directas»¹²⁸⁷.

Esta resolución mereció en su momento la atención de juristas y políticos sobre el problema de conciliar el Derecho internacional y el Derecho interno en lo que concernía a la renuncia a la guerra. De forma paralela se produjeron avances en las legislaciones internas de los Estados.

Aparte de las proclamaciones constitucionales condenando la guerra de agresión, varios Estados incluyeron en sus Códigos penales tipos delictivos relacionados con la propaganda para la guerra de agresión —Polonia, Rumania y Brasil de forma ejemplar—. Valorando el nuevo espíritu internacional que impregnaba las legislaciones internas, PELLA declaraba en la III Conferencia del Derecho Penal de 1930 (26-30 de junio) que «a la entrada en vigor del Pacto Briand-Kellogg, la renuncia a la guerra, que es obligatoria para los Estados, deviene por intermedio del Código Penal obligatoria para los ciudadanos y comporta sanciones en caso de propaganda a favor de la guerra [...] De esta manera, en enero de 1930, sugerimos la preparación de *une Convention internationale comportant l'obligation pour tous les Etats signataires et adhérents d'introduire dans leur législation pénale un tel délit*»¹²⁸⁸. Esta idea se plasmó en la resolución de 14 de mayo de 1931 del Comité especial de la SdN para la elaboración de una Convención para la prevención de la guerra. Un proyecto fue presentado por la Delegación polaca el 15 de enero de 1932 pero, que sepamos, aquel proyecto de tratado nunca vio la luz¹²⁸⁹.

En España la proclamación de la República el 14 de abril de 1931 impulsó a los sectores doctrinales y políticos progresistas a incluir en la Constitución en ciernes una declaración expresa en la que la República renunciaba a la guerra como instrumento lícito para la consecución de sus intereses nacionales. Así, adelantándose a otras Constituciones contemporáneas, la Constitución de 1931 estableció textualmente que «España renuncia a la guerra como instrumento de política nacional» (art. 6). La redacción de este precepto, al contrario que el resto del articulado dedicado a la acción exterior del Estado y sus órganos, promovió un intenso debate parlamentario. Inicialmente, la propuesta partió de Madariaga, a quien la Comisión Constitucional solicitó, en su condición de diputado, la redacción del precepto¹²⁹⁰. En el turno de enmiendas, Royo Villanova y otros diputados de la derecha parlamentaria, calificando de románticas y filantrópicas estas proclamaciones de espíritu internacionalista, propusieron su supresión, junto con la del art. 7¹²⁹¹. Pero estas enmiendas no prosperaron, por lo que el art. 6 quedó sin tocar hasta la aprobación definitiva de la Constitución de diciembre de

¹²⁸⁷ En la Conferencia de Londres de 1930 la misma Institución adoptó una resolución por la que se declaraba que «La Unión interparlamentaria consagrará todos sus esfuerzos al estudio de las consecuencias del Pacto de París [...] sobre el derecho interno de los Estados, especialmente sobre el Derecho constitucional» (PELLA: «La protection de la paix par le droit interne», op. cit. p. 416).

¹²⁸⁸ «La repression des crimes contre la personnalité de l'Etat», *Rec. des Cours* vol. 33, 1930, pp. 671-837, cita en p. 810 (la cursiva en el original); también del mismo autor «La protection de la paix par le droit interne», pp. 450-469.

¹²⁸⁹ Los antecedentes en AMAE, R-732/2.

¹²⁹⁰ Vid. MADARIAGA: *Memorias (1921-1936). Amanecer sin mediodía*, op. cit., pp. 264-265.

¹²⁹¹ DSC de 18 de septiembre de 1931.

1931¹²⁹².

Siendo de una importancia trascendental¹²⁹³, esta declaración de «renuncia a la guerra como instrumento de política nacional» representó la incorporación al Derecho constitucional español de las previsiones del Pacto BK, ratificado por España en marzo de 1929 y que había aparecido publicado en la *GdM* en agosto de 1931¹²⁹⁴. Un año después, en el debate sobre defensa nacional y Presupuestos militares, celebrado en las Cortes el 18 de diciembre de 1932, Azaña vino a aclarar la interpretación que el Gobierno daba a dicho precepto¹²⁹⁵:

«Se ha alegado aquí que la Constitución de la República, porque hay en ella un principio que, naturalmente, no hace falta decirlo, yo he votado y suscribo con entusiasmo. Hay un art. 6º en la Constitución que dice: “España renuncia a la guerra como instrumento de política nacional.” Esto es perfecto; pero Sres. Diputados, ¿sabemos bien lo que esto quiere decir: “La guerra como instrumento de política nacional”? La guerra, en efecto, es una parte de la política, y la guerra puede ser, o la conclusión buscada, el fin buscado para una determinada política, o un medio para llevar a su término una determinada política también. La guerra es la continuación de una política [esto es, sin duda, muy clausewitziano], ya sea como fracaso de esta política o como éxito de ella. Y ¿cuáles son los motivos que pueden inducir a un país a adoptar una política en la cual esté implicada la guerra, sea como su solución lógica o como medio de desenvolver esta política? Ninguno de estos motivos reza con España [...] ninguna de estas causas existe en España. Por consiguiente, cuando nosotros hemos escrito este artículo en la Constitución, hemos dicho que la República no emprenderá jamás una política nacional en la cual se encuentre al término o en medio la guerra. Y

¹²⁹² Las observaciones al art. 6 durante el debate constitucional fueron comentadas por Azaña en su intervención en las Cortes el 18 de diciembre de 1932 sobre presupuesto militar. A su juicio, la proclamación que realizaba el art. 6 no implicaba una indefensión en el plano internacional. Era sólo en aquella concepción de la guerra como fin e instrumento de la política donde debía de entenderse esa renuncia de la Constitución de 1931. «La República no emprenderá jamás una política nacional al término de la cual o en medio de ella se encuentre la guerra», decía Azaña. Actitud que no suponía, desde luego, renunciar al derecho de legítima defensa en caso de agresión. Y así la propia Constitución regulaba aspectos básicos de la defensa nacional: el mando de las Fuerzas Armadas, la adopción de medidas urgentes en caso de agresión a la integridad o la seguridad de la Nación y la declaración de guerra (en especial arts. 77 y 78). Finalmente, Azaña expresaba que el recurso a la fuerza armada se probaría «el día en que de algún modo la independencia de España, esta independencia que consiste en su propia libertad de autodeterminarse [...] pudiera estar subyugada o sojuzgada por un poder extranjero.» (*DSC* de 18 de diciembre de 1932).

¹²⁹³ REMIRO BROTONS alega que «previsiones de este estilo [son] socialmente útiles al reflejar más intensamente la actitud ética y jurídica del Estado en la conducción de sus relaciones con los demás» (*La acción exterior del Estado*, op. cit., p. 126).

¹²⁹⁴ Destacando esta cuestión, HUDSON afirmó (1932) que «el art. 6 de la Constitución refleja la posición de España como Estado que se ha adherido al Tratado de París de agosto de 1928 [...]» («The Spanish Constitution of 1931», op. cit., p. 581). El Pacto BK no despertó excesivo entusiasmo en su momento en el Gobierno de Primo de Rivera. La primera noticia al respecto la encontramos en una comunicación del Embajador en París, Quiñones de León, dirigida al Presidente de Consejo, donde expresaba el interés de Briand en que España acudiera a París a firmar el Pacto. Como en muchas otras cuestiones —SdN, Marruecos, Tánger, Mediterráneo en general— el interés de Primo de Rivera venía determinado «por la significación y el prestigio que para España tendría su presencia entre las naciones que firmarían el Pacto». Sin embargo, debemos recordar que el Secretario Kellogg excluyó a las potencias que no habían participado en las negociaciones directas del acto solemne de la firma del Tratado en París. Un despechado Quiñones de León, de agosto de 1928, expresó que «[...] existe una intriga odiosa y lamentable por lo torpe; pero ese cambio, no sólo es poco elegante [...] sino absurdo y bien equivocado; demuestra la mentalidad norteamericana falta de la finura y del buen tono que marca la tradición diplomática europea, y sí el gesto brutal, seco, de transición que adoptan frecuentemente a la mala impresión que ello produce y a la injusticia misma que establece [...]» (Informes de 3 y 5 de agosto de 1928, AMAE, H-1303). En todo caso, la postura de España, que finalmente, se adhirió al Pacto el 7 de marzo de 1929, estuvo movida por consideraciones de prestigio y no por el convencimiento de que pudiera representar avances substanciales en la renuncia a la guerra por parte de los Estados (vid. PALOMARES LERMA: *Mussolini y Primo de Rivera. Política exterior de dos dictadores*, op. cit., pp. 141-143).

¹²⁹⁵ *DSC* de 18 de diciembre de 1932.

con esto estamos todos perfectamente de acuerdo y, naturalmente el Gobierno. [...] En la Constitución está prevista la existencia de la fuerza pública, de la fuerza armada, y la Constitución dice en qué condiciones y términos el Sr. Presidente de la República, pasando por los trámites que le impone a un país como España estar adherido a la Sociedad de Naciones, puede declarar la guerra y en cuáles otras puede ajustar la paz. De suerte que la Constitución, como no podía ser por menos, de no ser una obra de locos, ha previsto el caso de que España, legítimamente, sin política imperialista y agresiva, se encuentre en el caso de declarar la guerra a alguien de aceptar la declaración de guerra de alguien. ¿Cuál puede ser esta hipótesis? [...] no puede ser más que una: que a España se la hiciese fuerza injusta por un Poder extranjero. No puede ser más que ésa. El día en que de algún modo la independencia de España, esta independencia que consiste en su propia libertad de determinarse, que es su propia, íntima libertad; el día en que esa independencia pudiera estar subyugada o sojuzgada por un Poder extranjero, ese es el día de la guerra para España, es decir, el día de ponerse enfrente, pase lo que pase, de un Poder que la pretenda humillar; y a esto va toda nuestra política de defensa nacional, y no es otra cosa el contenido de la política de defensa nacional.»

Desgraciadamente, como prueba el desarrollo de las relaciones internacionales hasta la actualidad, la prohibición de la guerra no impide su aparición; al contrario, la guerra se impone por la fuerza misma de los hechos. Así, acaba siendo irremediable someterla a un control democrático. En este marco se inserta la idea liberal de otorgar la potestad de declaración de guerra o firma de la paz a los órganos de representación popular, esencialmente los Parlamentos, en la ingenua convicción de que, sustrayendo al Ejecutivo estas facultades, se eliminaría de raíz una de las causas más importantes de los conflictos.

Sin embargo, como la historia reciente nos muestra, la intervención directa de los Parlamentos no garantizó la ausencia de guerras en la sociedad internacional. Muy al contrario, ha potenciado un tipo de guerra nueva, la guerra total, que se acerca bastante a la «guerra verdadera» de Clausewitz¹²⁹⁶. En todo caso, aquella creencia nos explica el nacimiento de una norma fundamental del Derecho constitucional: la necesidad de aprobación del Poder legislativo para proceder a la declaración de guerra. Consecuente con las nuevas corrientes del Derecho constitucional, la Constitución de 1931 estableció un complejo sistema para proceder a tal declaración —entendemos de «guerra lícita»—, tanto desde la perspectiva del Derecho internacional como del Derecho interno (art. 77):

«El Presidente de la República no podrá firmar declaración alguna de guerra sino en las condiciones prescritas en el Pacto de la Sociedad de las Naciones, y sólo una vez agotados aquellos medios defensivos que no tengan carácter bélico y los procedimientos judiciales o de conciliación y arbitraje establecidos en los Convenios internacionales de que España fuere parte, registrados en la Sociedad de las Naciones.

Cuando la Nación estuviera ligada a otros países por Tratados particulares de conciliación y arbitraje, se aplicarán éstos en todo lo que no contradigan los Convenios generales.

Cumplidos los anteriores requisitos, el Presidente de la República habrá de estar autorizado por una ley para firmar la declaración de guerra».

Como establecía el precepto, agotadas las vías de solución pacífica de conflictos, tanto bilaterales como multilaterales, el Presidente de la República debía contar con la autorización expresa de las Cortes, formalizada en una «ley especial» para proceder a la declaración de guerra. Pero, con carácter previo, el art. 77 indicaba que el procedimiento legislativo estaba subordinado a la renuncia a la guerra como instrumento de política nacional, al principio de

¹²⁹⁶ Recordemos las palabras de Danton en la Asamblea Nacional ante la agresión de las potencias monárquicas: «Francia es la Nación en armas». Por tanto, en los sistemas democráticos la guerra no es una actividad específica del poder del Estado, ni siquiera de una parte de la Nación. La conducción de la guerra y su único resultado posible, la victoria, corresponde al conjunto de la Nación, incluyendo todos sus medios materiales, intelectuales y humanos.

solución pacífica de las controversias internacionales —obligación de acudir a procedimientos judiciales, de conciliación o arbitraje— y a las disposiciones del Pacto de la SdN y del Pacto BK. La consecuencia de todas estas prevenciones era que la única guerra que podía declarar el Presidente de la República, por imperativo constitucional, era una guerra lícita internacional. De este modo, el art. 6 de la Constitución supuso una puesta en armonía del Derecho constitucional español con el Pacto BK y el art. 77 representó, por su parte, la armonía jurídica con respecto al Pacto de la SdN, subordinando la declaración de guerra a los medios de solución pacífica de las diferencias internacionales previstas en los arts. 11 a 15 del Pacto. Pero hay más: la precisión del art. 77 hacía referencia no sólo a la condición de miembro de la Sociedad, sino también a la posición de España como signataria de la cláusula opcional del Estatuto del TPJI y como Estado miembro del Acta General de Conciliación y Arbitraje de 26 de septiembre de 1928¹²⁹⁷.

Finalmente, en cuanto al movimiento internacional para la incorporación a la legislación penal de tipos delictivos que sancionasen las conductas a favor de la guerra, la República española se mostró resueltamente avanzada, pues las mismas Cortes que habían aprobado la Constitución en diciembre de 1931 establecieron, en el Código Penal de 1932, que «incurrirá en la pena de reclusión mayor el Presidente de la República que, con infracción del artículo 77 de la Constitución firmare el Decreto: 1º Declarando la guerra sin las condiciones previstas en el Pacto de la Sociedad de las Naciones y sin agotar previamente los medios defensivos que no tengan carácter bélico y los procedimientos establecidos en los Convenios internacionales de que España fuere parte. 2º Declarando la guerra sin haberse autorizado por una ley.» (art. 129)¹²⁹⁸. Como el art. 84 de la Constitución exigía el refrendo de los actos del Presidente, el mismo art. 129 del CP, en su párrafo 2º, remachó: «En la misma pena incurrirán los Ministros que refrenden el Decreto» —¡quién ose, paga!—.

A pesar de estas previsiones, la Constitución otorgó al Presidente de la República poderes extraordinarios en situaciones críticas: «Corresponde también al Presidente de la República: d) ordenar las medidas urgentes que exija la defensa de la integridad o la seguridad de la Nación, dando inmediata cuenta a las Cortes» (art. 77). En circunstancias excepcionales —ataque o invasión exterior, esencialmente— el Jefe del Estado podía adoptar medidas también urgentes para asegurar la defensa del territorio y de la población, la soberanía y la independencia de España, dando inmediata cuenta al Parlamento.

En función de esta puesta en armonía por las Cortes Constituyentes de la Constitución de 1931 con las disposiciones del Pacto de la SdN y el Pacto BK, MIRKINE-GUETZÉVITCH afirmó en el Curso de la *Academie de Droit International* de 1932 que «la nueva Constitución española merece una atención especial, en tanto que representa el primer texto constitucional moderno que incorpora las tendencias más avanzadas en lo que concierne a la unidad del Derecho público. La Constitución española de 9 de diciembre de 1931 marcó una etapa importante en la evolución constitucional de Europa, principalmente por sus disposiciones internacionales»¹²⁹⁹.

Para concluir, la Constitución de 1931 se convirtió en la primera Carta magna de un Estado en incorporar, en bloque y de forma armónica, en su ordenamiento interno las previsiones del Pacto de la SdN y del Pacto BK, con el objetivo declarado de fomentar la cooperación entre los Estados y garantizar la paz y la seguridad internacionales. Así pues, el Ministro de Estado,

¹²⁹⁷ El Protocolo del Estatuto, así como la Declaración de aceptación de la cláusula facultativa (art. 36 del Estatuto), fueron firmados por España el 16 de diciembre de 1920 (*GdM* de 30 de noviembre de 1921); por su parte, el Acta General fue firmada el 13 de octubre de 1928 y la adhesión el 18 de septiembre de 1930 (*GdM* de 27 y 28 de septiembre de 1930).

¹²⁹⁸ Ley de 27 de octubre de 1932 (*GdM* de 5 de noviembre de 1932).

¹²⁹⁹ «Droit internationale et Droit Constitutionnel», op. cit., p. 428.

Zulueta, afirmó en Las Cortes el 15 de noviembre de 1932¹³⁰⁰:

«España, la República española, no es una de esas Naciones (yo no juzgo a las actuales; me basta con que las haya habido en la Historia) no es una de esas Naciones que tienen dos caras, como el dios romano: una cara para la política exterior; que tienen unos principios, principios a veces muy elevados para la política nacional y que tienen otros principios o tienen una carencia cínica de principios para la política internacional. No. Las mismas ideas que nuestra Constitución establece para la política interior son las que la propia Constitución de la República recomienda y prescribe para la política internacional de España. [...] Nosotros aspiramos a estar con todos los países en buenas relaciones de amistad, sin inmiscuirnos en su política interna, pero, en general, en la evolución de la Humanidad, nosotros aspiramos a que triunfen esas mismas ideas de nuestra política interior, ideas democráticas, progresivas, humanitarias, que en un sentido amplio yo llamaría republicanas; ideas que ya comienzan a cristalizar en el Mundo en instituciones internacionales como son, en lo político, la Sociedad de Naciones; en lo social, la Oficina Internacional del Trabajo, y en lo jurídico, el Tribunal de Justicia de La Haya.»

Posteriormente, el Gobierno español mostró su apoyo, y se adhirió después, al Tratado Antibélico de No Agresión y Conciliación, firmado por las Repúblicas hispanoamericanas en Río de Janeiro, el 10 de octubre de 1933. Este Pacto regional, al que se adhirieron varios Estados europeos, además de España, proclamaba el compromiso de las partes en la condena de «las guerras de agresión en sus relaciones mutuas o con otros Estados», y que «el arreglo de los conflictos o divergencias de cualquier clase que se susciten entre ellas no deberá realizarse sino por los medios pacíficos que consagra el Derecho internacional» (art. 1). Además, recogió la doctrina más avanzada en cuanto al reconocimiento de situaciones fácticas surgidas del uso de la fuerza ilegal, en violación del Derecho internacional: «no se reconocerá arreglo territorial alguno que no sea obtenido por medios pacíficos, ni la validez de la ocupación o adquisición de territorios que sea lograda por la fuerza de las armas» (art. 2).

Particularmente aventajada era la sanción en caso de incumplimiento, enumerando una serie de obligaciones concretas: «los Estados contratantes se comprometen a emplear todos sus esfuerzos para el mantenimiento de la paz. A ese efecto adoptarán en su calidad de neutrales una actitud común y solidaria; pondrán en ejercicio los medios políticos, jurídicos o económicos autorizados por el Derecho internacional; harán gravitar la influencia de la opinión pública, pero no recurrirán en ningún caso a la intervención, sea diplomática o armada; salvo la actitud que pudiera corresponderles en virtud de otros Tratados colectivos de que esos Estados sean signatarios». Finalmente, el Tratado estableció un complejo procedimiento de resolución de las disputas entre las partes, y una cláusula abierta que permitía la adhesión a otros Estados. Como decimos, España se adhirió en Buenos Aires el 17 de abril de 1934 y la Ley de ratificación fue aprobada por las Cortes el 13 de diciembre de 1934¹³⁰¹.

¹³⁰⁰ DSC de 15 de noviembre de 1932. Anteriormente, con ocasión de la inauguración de la Conferencia de Desarme, había dicho en la sesión del 12 de febrero de 1932: «los preceptos de nuestra Constitución muestran que, para España, ha llegado el momento de incorporar como realidades inmediatas las obligaciones morales de una sociedad internacional nueva. España ha aprobado igualmente las consecuencias de estos principios jurídicos en el ámbito de la organización militar.» (SOCIÉTÉ DES NATIONS (Conférence pour la réduction et la limitation des armements): *Compte rendu révisé de la 8 séance plénière*, 12 feb. 1932, p. 3). En fin, en las mismas fechas, MIRKINE-GUETZÉVITCH constataba conforme que «España ha adaptado enteramente su Constitución al Pacto de la SdN» («Droit internationale et Droit Constitutionnel», op. cit., p. 455).

¹³⁰¹ GdM de 16 de diciembre de 1934.

CAPÍTULO V

LA POLÍTICA EXTERIOR DEL BIENIO REPUBLICANO-SOCIALISTA. LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL

Índice del Capítulo:

1. Ingreso de España en la Sociedad de Naciones y amagos de retirada

CONTENIDO: 1.1. La Sociedad de Naciones: nacimiento y naturaleza jurídica; 1.1.1. Los dos fines de la Sociedad; 1.1.2. El papel de la Sociedad de Naciones en el período de entreguerras; 1.2. La adhesión de España a la Sociedad de Naciones: 1.2.1. La Comisión de estudio y el ingreso de España; 1.2.2. La condición de miembro del Consejo; 1.3. El primer decenio de España en la Sociedad de Naciones. Amagos de retirada: 1.3.1. Los objetivos de política exterior durante el período del régimen de Primo de Rivera; 1.3.2. La influencia de Alemania en la condición de España como miembro del Consejo.

2. La actuación de España en la Sociedad de Naciones durante el bienio republicano-socialista

CONTENIDO: 2.1 La actuación de España en la Sociedad de Naciones de 1931 a 1933: el contexto internacional de crisis política y de depresión económica; 2.2. El primer reto al sistema de seguridad colectiva: el desarrollo del conflicto de Manchuria en la Organización internacional; 2.3. La Conferencia para la Limitación y Reducción de los Armamentos: 2.3.1. La Comisión preparatoria del Ministerio de Estado y las bases para la actuación de la Delegación española; 2.3.2. La inauguración de la Conferencia de Desarme: las posiciones de las grandes potencias; 2.3.3. Las posiciones irreconciliables: igualdad de derechos y mantenimiento del *statu quo*; 2.4. La intervención española en los conflictos hispanoamericanos: la primacía del marco societario; 2.4.1. La guerra del Chaco: el papel de la Sociedad de Naciones y la hegemonía americana en la región; 2.4.2. El conflicto de Leticia y la ausencia de intereses relevantes de las grandes potencias; 2.5. La Conferencia Económica Mundial y la renovación de la Secretaría de la Sociedad de Naciones.

1. INGRESO DE ESPAÑA EN LA SOCIEDAD DE NACIONES Y AMAGOS DE RETIRADA

CONTENIDO: 1.1. La Sociedad de Naciones: nacimiento y naturaleza jurídica; 1.1.1. Los dos fines de la Sociedad; 1.1.2. El papel de la Sociedad de Naciones en el período de entreguerras; 1.2. La adhesión de España a la Sociedad de Naciones: 1.2.1. La Comisión de estudio y el ingreso de España; 1.2.2. La condición de miembro del Consejo; 1.3. El primer decenio de España en la Sociedad de Naciones. Amagos de retirada: 1.3.1. Los objetivos de política exterior durante el período del régimen de Primo de Rivera; 1.3.2. La influencia de Alemania en la condición de España como miembro del Consejo.

1.1. La Sociedad de Naciones: nacimiento y naturaleza jurídica

Las organizaciones internacionales son la expresión de la vocación comunitaria de los Estados. Sin embargo, el proceso de organización internacional es relativamente reciente. En los siglos XVII y XVIII se esbozaron algunos proyectos que no pasaron de meras utopías. El *Gran Dessein* de Sully, el *Ensayo hacia la paz europea* del abad de Saint Pierre, el *Proyecto* de Bentham, el ensayo de *Paz perpetua* de Kant, postulaban la creación de algún tipo de organización destinada a preservar la paz. No obstante, estos proyectos se vieron abocados al fracaso porque el sistema europeo de Estados de la época no tenía realmente necesidad de los mismos. El incremento de las relaciones de sociedad entre los Estados y los avances técnicos de la Revolución industrial alumbraron el surgimiento de las primeras organizaciones internacionales, de carácter técnico, que comenzaron a aparecer desde principios del siglo XIX. Con todo, la primera organización general de carácter mundial no vio la luz hasta después de la Primera Guerra Mundial.

En efecto, en 1919 tras el final de la Primera Guerra Mundial, en el seno de la sociedad internacional surgió la necesidad imperiosa de proscribir de manera definitiva la más destructiva de las actividades del hombre —la guerra— del sistema internacional. Esta proscripción de la guerra se realizó a través del Pacto de la SdN, al menos formalmente, y se dejó en manos de la naciente Organización ordenar la sociedad internacional para el futuro. Destacando el papel que habría de desempeñar la nueva estructura en el mantenimiento de la seguridad y la prosperidad internacionales y en el fomento de la cooperación pacífica entre los Estados, el presidente de los Estados Unidos, Wilson, se refirió a la SdN ya en 1919 como a una «*living thing*». Sin embargo, no todos se dejaron llevar por la euforia del momento; el mismo mariscal Foch expresó en 1919 que «esto no es una paz; es un armisticio de veinte años»¹³⁰².

Este estado de euforia colectiva, más de reacción ante los horrores provocados por el desastre de la Primera Guerra Mundial que por un verdadero deseo de organizar la sociedad internacional bajo unos mismos principios de igualdad y cooperación pacífica entre los Estados, alcanzó en España, a finales de 1918, a todos los estamentos de la vida pública. Sin embargo, y como no podía ser de otra manera, desde el Gobierno español no se perdió la perspectiva de los intereses nacionales. A este respecto, el Presidente del Consejo de Ministros, Romanones, expresó que «la neutralidad, que sin duda ha producido positivos bienes, no me cansaré de repetirlo, ha causado el mal efectivo de achicar la perspectiva internacional de España, hasta el extremo de hacer posible que sin ella Europa y Norteamérica decidan los problemas políticos que, sin embargo, la afectan. A atenuar en algo tan grave mal, en honor y prestigio de España, fue encaminado mi rápido viaje a París [sic]»¹³⁰³.

La idea de crear una Organización de Naciones nació de la iniciativa de grupos privados,

¹³⁰² Cit. en CHURCHILL: *Segunda Guerra Mundial*, op. cit., vol. 1, p. 30.

¹³⁰³ ROMANONES: *Las responsabilidades políticas del antiguo régimen*, op. cit, p. 98.

tanto de Europa como de los Estados Unidos¹³⁰⁴. A pesar de los esfuerzos altruistas de estos grupos, fue sin duda el presidente Wilson el gran impulsor del «experimento» de organización de la sociedad internacional que se puso en marcha en 1919¹³⁰⁵. Horrorizado, como el resto de sus compatriotas, por los desastres provocados por la Primera Guerra Mundial, Wilson pretendía crear un nuevo marco de relaciones internacionales en el que la paz estuviese asegurada por la satisfacción de los derechos legítimos de los pueblos —principio de autodeterminación de las nacionalidades, «europeas»— y por la creación de una Liga de Naciones —*League of Nations* en la terminología anglosajona—¹³⁰⁶, susceptible de eliminar la agresión mediante sanciones económicas y, en caso necesario, el recurso a la fuerza armada. Para Wilson la seguridad del orden internacional no exigía la defensa del interés nacional, sino la paz como concepto jurídico. Con estas tesis se enfrentó directamente a los estadistas europeos¹³⁰⁷, especialmente a los franceses, defensores de los intereses nacionales de sus Estados y poco preocupados —tras la sangría material y humana provocada por la Gran Guerra en sus naciones— por iluminar al mundo con las luces de la virtud otorgada por el «destino manifiesto» y menos por justificar su actuación en nombre de valores universales¹³⁰⁸.

Sin embargo, para el «visionario» Wilson, la actuación internacional de los Estados Unidos era una prueba del favor divino¹³⁰⁹. En efecto, el presidente americano expresó en esos momentos que «fue como si en la Providencia de Dios un continente se hubiese mantenido virgen aguardando a un pueblo pacífico que amara la libertad y los derechos más que ninguna otra cosa, para que llegara a establecer una comunidad de auténtico desinterés»¹³¹⁰. Conducido por estos principios, en los que sin duda Wilson creía fervientemente¹³¹¹, el 8 de enero de

¹³⁰⁴ Vid. BALLESTEROS: *Diplomacia y relaciones internacionales*, op. cit., pp. 204-206; BIRN: *The League of Nations Union 1918-1945*. Clarendon Press. Oxford, 1981, pp. 6-15. Acerca de la «prehistoria de la SdN», vid. WALTERS: *Historia de la Sociedad de Naciones*, op. cit., pp. 22-32.

¹³⁰⁵ No obstante, la idea partió de una iniciativa del Secretario del FO, Grey, para atraer a los Estados Unidos al bando aliado (carta al coronel House de 22 de septiembre de 1915). Para KISSINGER, «cualquiera que fuesen sus orígenes directos, la Sociedad de Naciones fue un concepto esencialmente norteamericano.» (*Diplomacia*, op. cit., p. 233).

¹³⁰⁶ El término «Liga de las Naciones» fue desconocido hasta la primavera de 1915. El mismo WALTERS dice que no pudo hallar su origen con certeza. Plantea que se adaptó del término francés «*Société des Nations*», común desde años anteriores a 1918 y título de un libro publicado en 1910 por Léon Bourgeois, *Pour une Société des Nations (Historia de la Sociedad de Naciones)*, op. cit., p. 36; también MILZA: *Les relations internationales de 1818 à 1939*. Armand Colin. París, 1995, p. 26).

¹³⁰⁷ Vid. al respecto KISSINGER: *Diplomacia*: op. cit., pp. 243-249; también BROGAN: *Francia 1870-1939*. Fondo de Cultura Económica. México, 1947 (trad. de *France under the Republic. The Development of Modern France (1870-1939)*). Harper & Brothers. Londres, 1940), p. 649-656. Para la posición británica desde la solicitud de armisticio en noviembre de 1918 y durante la Conferencia de Paz, vid. *in extenso* EGERTON: «La Liga se concibió como un sistema de conferencia de las grandes potencias, una mejorada y regularizada versión del Concierto europeo extendido para incluir a los Estados Unidos.» (*Great Britain and the Creation of the League of Nations*. University of North Carolina Press. Chapel Hill, 1978, pp. 81-169, cita en p. 100).

¹³⁰⁸ DUROSELLE: *Europa de 1815 a nuestros días*. Ed. Labor. Barcelona, 1967 (trad. de *L'Europe de 1815 à nos jours*. Presses Universitaires de France. París, s.d.), p. 76. Recientemente, KISSINGER: *Diplomacia*: op. cit., pp. 227-256; PALOMARES LERMA, G.: *Política y Gobierno en los Estados Unidos (1945-1999)*. *Historia y doctrina de un espíritu político*, op. cit., pp. 21-39.

¹³⁰⁹ Así, MOYNIHAN: *Ensayo histórico de la Ley de las Naciones*. Grupo Editor Latinoamericano. Buenos Aires, 1994 (trad. de *On the Law of Nations. A historical and personal account of the role of International Law in Foreign Policy*. Harvard University Press. Nueva York, 1990), pp. 69 y 72.

¹³¹⁰ Discurso de Wilson el día de graduación de la Academia Militar de West Point, 13 de junio de 1916 (cit. en KISSINGER: *Diplomacia*, op. cit., p. 42).

¹³¹¹ Sobre la política exterior de Wilson, vid. *in extenso* DUROSELLE: *Política exterior de los Estados Unidos. De Wilson a Roosevelt (1913-1945)*. Fondo de Cultura Económica. México, 1965 (trad. de *De Wilson à Roosevelt. Politique extérieure des États-Unies 1913-1945*. Armand Colin. París, 1960), pp. 13-151. Sobre la influencia de las ideas del presidente Wilson en la política exterior americana posterior, vid. KISSINGER: *Diplomacia*, op. cit.,

1918 planteó los objetivos de guerra de los Estados Unidos para alcanzar «una paz sin victoria», presentando el «Programa de Paz» en sesión conjunta del Congreso de los Estados Unidos, los famosos «Catorce Puntos»¹³¹². El último de estos puntos aludía a la necesidad de «formarse una Sociedad General de Naciones en virtud de convenciones formales que tenga por objeto establecer garantías recíprocas de independencia política y territorial tanto a los pequeños como a los grandes Estados». Además, los cuatro primeros Puntos también estaban íntimamente relacionados con la actuación de la Sociedad¹³¹³. Tanto vencedores como vencidos aceptaron los «Catorce Puntos» como base para una paz futura¹³¹⁴.

Sobre estas bases ideológicas y en un clima de absoluto desacuerdo entre los Aliados¹³¹⁵, en la Conferencia de Paz de Versalles (enero a junio de 1919) se examinaron diversos proyectos de tratados¹³¹⁶. El 25 de enero de 1919, a propuesta de la Delegación británica, se adoptó una resolución según la cual los Estados reunidos en la Conferencia crearían una Sociedad de Naciones con el objetivo de promover la cooperación internacional, asegurar el cumplimiento de las obligaciones internacionales y disponer salvaguardas contra la guerra. A pesar de la oposición de los dirigentes europeos, las tesis wilsonianas se impusieron¹³¹⁷, aquéllos debieron admitir una concepción de la seguridad en la que sólo tenían una confianza limitada. Así, para Wilson en el futuro de las relaciones internacionales no debía «haber un equilibrio del poder, sino una comunidad de poder; ni rivalidades organizadas, sino una paz común organizada». Conforme a estas premisas, en el mes de febrero de 1919 Wilson presentó un proyecto formal del Pacto ante los delegados reunidos en Versalles y el 28 de abril el texto final se aprobó en una sesión plenaria de la Conferencia¹³¹⁸. Finalmente, el denominado Pacto de la

pp. 39-51 y 90-91; también la discusión planteada por FROMKIN: «What is Wilsonianism?», *WPJ* núm. 1, 1994, pp. 100-111; y, HERCKSCHER: «"Wilsonianism". A comment», *WPJ* núm. 3, 1994, pp. 104-109.

¹³¹² La idea de una «paz sin victoria» había sido enunciada por Wilson en su discurso al Senado, el 22 de enero de 1917 (vid. el texto de los discursos en WILSON: *La Sociedad de las Naciones*. Librería Granada. Barcelona, 1918, pp. 27-40 y 111-124 respectivamente). Tres días antes, el 5 de enero de 1918, el Primer Ministro británico, Lloyd George, pronunció un discurso en Inglaterra en el que afirmaba que la futura paz debería basarse en el restablecimiento de la santidad de los tratados, en la seguridad de un acuerdo territorial basado en el derecho a la autodeterminación o al consentimiento de los gobernados, y en la creación de alguna organización internacional capaz de limitar la carrera de armamentos y disminuir el peligro de la guerra (vid. TORRE: «La Sociedad de Naciones», *Historia Universal del Siglo XX* vol. 7 (*Los problemas de la paz. El nuevo mapa de Europa*). Historia 16. Madrid, 1997, pp. 101-108, en concreto, pp. 101-102).

¹³¹³ En este punto, vid. SCHWARZENBERGER: *La política del poder*, op. cit., p. 238. Los Catorce Puntos del Programa de Paz del Presidente Wilson al Congreso de los Estados Unidos pueden consultarse en PEREIRA CASTAÑARES y MARTÍNEZ-LILLO: *Documentos básicos sobre historia de las relaciones internacionales 1815-1991*, op. cit., pp. 199-200.

¹³¹⁴ El 5 de octubre de 1918, el Gobierno alemán pidió al Presidente Wilson que «tomara en sus manos la tarea de establecer la paz sobre la base de los Catorce Puntos». Luego le pidieron que sondeara la posición de los gobiernos aliados. Gran Bretaña, Francia, Italia y Bélgica enviaron a Wilson una nota concebida en términos idénticos (vid. NEWMAN: *La nueva Europa*. Fondo de Cultura Económica. México, 1944 (trad. de *New Europe*. Londres, 1943), pp. 39-41, en concreto, p. 39). Sobre la cuestión, GRIGG afirmó que «el defecto de nuestros estadistas del siglo XX no es la falta de principios, sino una tendencia a creer que las declaraciones de principios son suficientes por sí mismas para evitar los hechos desagradables.» (*La política exterior británica*. Ed. Febo. Madrid, 1945 (trad. de *British Foreign Policy*. Londres, s.d. (1945), p. 165).

¹³¹⁵ En contra de esta tesis, WALTERS: *Historia de la Sociedad de Naciones*, op. cit., pp. 37-39.

¹³¹⁶ Vid. en SCHWARZENBERGER: *La política del poder*, op. cit., pp. 245-250.

¹³¹⁷ BROCKWAY: *Documentos básicos de la política exterior de los Estados Unidos*. Ed. Ágora. Buenos Aires, 1958 (trad. de *Basic Documents in U.S. Foreign Policy*. Van Nostrand Co. Princeton (N.J.), 1957), p. 93.

¹³¹⁸ WALTERS: *Historia de la Sociedad de Naciones*, op. cit., pp. 49-53; también EGERTON: *Great Britain and the Creation of the League of Nations*, op. cit., pp. 129-140. El documento fue entregado a la Delegación alemana el 7 de mayo de 1919, con un plazo de 15 días para realizar observaciones, preguntas o contraofertas, únicamente por escrito. Resulta obvio decir que el texto del Tratado de Paz causó la mayor indignación en Alemania; sin embargo, el 22 de junio de 1919 la Asamblea constituyente no tuvo otra salida que aprobar su firma (por 237

SdN se firmó en París el 28 de junio de 1919 como Parte Primera del Tratado de Versalles, enorme documento que contenía 15 Partes y 440 artículos, que ponía fin a la Primera Guerra Mundial¹³¹⁹. De todos modos, como el Pacto era parte integrante del Tratado de Versalles, la SdN no podía comenzar a funcionar oficialmente hasta que el Tratado entrara en vigor, circunstancia que se produjo el 20 de enero de 1920.

De acuerdo con el Preámbulo del Pacto, las Partes contratantes «Considerando que para fomentar la cooperación entre las naciones y para garantizar la paz y la seguridad, importa: Aceptar ciertos compromisos de no recurrir a la guerra; Mantener a la luz del día relaciones internacionales, fundadas en la justicia y el honor; Observar rigurosamente las prescripciones del Derecho internacional [...]; Hacer que reine la justicia y respetar escrupulosamente todas las obligaciones de los Tratados en las relaciones mutuas de los pueblos organizados: Adoptan el presente Pacto, que instituye la Sociedad de Naciones».

Desde el punto de vista del Derecho internacional, la naturaleza jurídica de la SdN fue muy discutida en su momento, aunque la opinión predominante era que gozaba de personalidad jurídica *sui generis*, pues aún teniendo alguno de los atributos de un Estado, «carecía de soberanía, en el sentido de la soberanía estatal»¹³²⁰, como no podía ser de otra manera. De acuerdo con las previsiones del Pacto, la actividad de la SdN se desarrollaría alrededor de dos órganos políticos principales: el Consejo y la Asamblea, asistidos por una Secretaría de carácter permanente (art. 2)¹³²¹. El Consejo se ideó como órgano ejecutivo en el que se concentraba el poder y la responsabilidad política de la Organización, compuesto por miembros permanentes —las grandes potencias supervivientes de la Primera Guerra Mundial— y no permanentes, elegidos de entre los Miembros de la Sociedad (art. 4). La Asamblea, por su parte, era el cuerpo deliberante y general de todos los miembros (art. 3). Tanto en la Asamblea como en el Consejo cada Estado tenía un voto y la unanimidad de todos los Miembros presentes se requería para las decisiones políticas. Con este sistema de adopción de decisiones, además de su condición *ad origine* de permanentes, las grandes potencias podían estar seguras de que el Consejo no adoptaría decisiones importantes sin su consentimiento. Junto a la Asamblea y el Consejo existían dos instituciones de gran relevancia con una relación orgánica, pero dotadas de gran independencia: el TPJI y la OIT. Además, la Asamblea y el Consejo estaban asistidos por diversos organismos y Comisiones de carácter técnico, muchos de ellos heredados del sistema de organización internacional prebélico¹³²².

La condición de miembro de la SdN se encontraba expresamente regulada en el art. 1 del Pacto. La SdN estaba formada por miembros originarios y por aquellos Estados que se adhirieran posteriormente, admitidos por una mayoría de dos tercios de la Asamblea. A su vez, cualquier Estado podía dejar de formar parte de la SdN: por retirada voluntaria (art. 1.3), por expulsión (art. 16.4)¹³²³ y por no aceptar las modificaciones introducidas en el Pacto (art.

votos a favor contra 138).

¹³¹⁹ La denominada «Paz de París» estuvo formada por cinco Tratados, con el Pacto de la SdN anexo a cada uno de ellos: Tratado de Versalles con Alemania (28 de junio de 1919), Tratado de Saint Germain con Austria (10 de septiembre de 1919), Tratado de Neuilly con Bulgaria (27 de noviembre de 1919), Tratado de Trianón con Hungría (4 de junio de 1920) y Tratado de Sèvres y Lausana con Turquía (10 de agosto de 1920 y 23 de julio de 1923 respectivamente). Estados Unidos, al quedarse al margen del proceso de organización internacional gestado en París, firmó la paz por separado con Alemania, Austria y Hungría en agosto de 1921.

¹³²⁰ OPPENHEIM: *Tratado de Derecho Internacional Público*, op cit., vol. I-1º, p. 407.

¹³²¹ El primer Secretario, Drummond, nombrado en abril de 1919, comenzó a trabajar inmediatamente en la organización del Secretariado y a reclutar a sus principales ayudantes, aun sin esperar a la entrada en vigor del Pacto de la SdN. Vid. al respecto WALTERS: *Historia de la Sociedad de Naciones*, op. cit., pp. 54-55.

¹³²² Vid. al respecto NEILA HERNÁNDEZ: *La Sociedad de Naciones*. Ed. Arco/Libros. Madrid, 1997, pp. 41-44.

¹³²³ El Consejo ejerció este poder conferido por el art. 16.4 en una resolución de diciembre de 1939, cuando acordó la expulsión de la Unión Soviética de la SdN; vid. al respecto GROSS: «Was the Soviet Union expelled

26.2). Sobre este punto profundizaremos más adelante, centrándonos en la adhesión de España a la SdN.

1.1.1. Los dos fines fundamentales de la Sociedad de Naciones

Siguiendo con el Preámbulo del Pacto, transcrito más arriba, resulta claro, tal como puso de manifiesto OPPENHEIM, que la SdN perseguía dos finalidades¹³²⁴: el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales; y el fomento de la cooperación internacional.

Ciertamente, la SdN se constituyó desde el principio como mecanismo de control para evitar la guerra en el futuro y con el objetivo de que los conflictos entre los Estados miembros se resolviesen de manera pacífica. El fundamental art. 10 del Pacto¹³²⁵ estableció que «Los miembros de la Sociedad se comprometen en respetar y mantener contra toda agresión exterior la integridad territorial y la independencia política presente de todos los miembros de la Sociedad. En caso de agresión, de amenaza o de peligro de agresión, el Consejo determinará los medios para asegurar el cumplimiento de esta obligación»¹³²⁶. Este artículo fue uno de los que resultaron de redacción más laboriosa, dada la dificultad de definir con precisión y exactitud el término «agresor», y por la naturaleza de las obligaciones impuestas a los Estados miembros de la SdN¹³²⁷, circunstancia esta que frustró, sin duda, la ratificación del Pacto por los Estados Unidos¹³²⁸. Aunque se propusieron más tarde interpretaciones sobre el contenido del art. 10 del Pacto, como dijo OPPENHEIM¹³²⁹:

«Ninguna clase de interpretación puede modificar el hecho de que el artículo 10 constituía una garantía relativa a la agresión exterior contra la independencia política existente. Se trataba de una garantía colectiva [...] (*garantie collective*). El párrafo segundo enervaba el artículo, pero, aun así,

from the League of Nations ?», *AJIL* vol. 39, 1945, pp. 35-44.

¹³²⁴ *Tratado de Derecho Internacional Público*, op. cit., vol. I-1º, pp. 415-422.

¹³²⁵ En palabras de Wilson: «Creo que el artículo décimo constituye la columna vertebral de toda la Convención.» (cit. en BROCKWAY: *Documentos básicos de la política exterior de los Estados Unidos*, op. cit., p. 95).

¹³²⁶ El art. 11.1 del Pacto continuaba: «Se declara expresamente que toda guerra o amenaza de guerra, afecte o no directamente a alguno de los Miembros de la Sociedad, interesa a la Sociedad entera, la cual deberá tomar las medidas necesarias para salvaguardar eficazmente la paz de las naciones. En tales casos, el Secretario General convocará inmediatamente el Consejo, a petición de cualquier Miembro de la Sociedad». El Subcomité de Juristas del Comité designado por el Consejo de la SdN aclaró mediante resolución de 17 de abril de 1935 que «las medidas recomendadas en virtud del artículo 11 tendrían carácter “preventivo”, y, salvo compromiso especial a ese efecto, los Estados no tendrían obligación jurídica de conformarse con ellas.» (cit. en LASALA LLANAS: *El problema de las sanciones internacionales*. Universidad de Zaragoza. Zaragoza, 1936, pp. 79-80).

¹³²⁷ Vid. al respecto el interesante artículo de RIVLIN: «The League of Nations as confederacy», *IR* núm. 4, 1976, pp. 1121-1128.

¹³²⁸ El Tratado de Paz y el Pacto de la SdN llegaron al Senado el 10 de julio de 1919. El 10 de septiembre de 1919, el Comité de Relaciones Exteriores del Senado devolvió al mismo, después de examinarlos, ambos tratados. En su dictamen, el Comité expresó que «los Estados Unidos no han de contraer en ningún caso la obligación legal o moral de ir a la guerra o de enviar sus ejércitos o escuadras al extranjero, o sin libre sanción del Congreso, imponer boycotts económicos a otros países. Según la Constitución, únicamente al Congreso corresponde la facultad de declarar la guerra [...] Estos derechos constitucionales del Congreso no deben ser menoscabados por ningún compromiso como los que se contraen en este Tratado, no pudiendo por tanto admitirse que se atribuya mala fe a los Estados Unidos en ningún caso.» (cit. en BARCIA TRELLES: *La Constitución norteamericana y el Pacto de la Sociedad de Naciones*. Universidad de Valladolid. Valladolid, 1930, p. 51. Las reservas al pacto propuestas por destacados senadores conservadores, en *ibíd.*, pp. 52-55). MOYNIHAN, expone magistralmente el por qué del rechazo del Senado al Tratado de Versalles (*Ensayo histórico de la Ley de las Naciones*, op. cit., pp. 55-81).

¹³²⁹ OPPENHEIM: *Derecho Internacional Público*, op. cit., vol. I-1º, p. 416; también MORGENTHAU: *La lucha por el poder y por la paz*, op. cit., pp. 621-624. Según TAYLOR, el término «collective security» no fue utilizado hasta los años treinta (*Troublemakers*. Panther History. Londres, 1969, p. 156).

continuaba siendo no una declaración de principio únicamente, sino también una garantía solemne.»

Un sistema de seguridad colectiva tiene como primer objetivo prevenir la guerra —así, en el Pacto se preveían mecanismos obligatorios de solución pacífica de conflictos—. Si el ataque se produce, la seguridad colectiva tiene por objeto proteger al Estado víctima de la agresión. Esta protección colectiva se asegura a través de un sistema de sanciones y, eventualmente, el recurso a la fuerza armada¹³³⁰. No obstante, fuera garantía colectiva o no, dependía al fin y al cabo de la acción de los Estados miembros. Así, en septiembre de 1931 China apeló al Consejo invocando el art. 11¹³³¹; en octubre de 1935, Etiopía hizo lo mismo. Sin embargo, en ninguno de los dos casos los Estados miembros de la SdN adoptaron medidas efectivas para dar contenido a las obligaciones de garantía que el art. 10 imponía.

El arreglo pacífico de las controversias internacionales entre los Estados miembros de la SdN se encontraba regulado en los arts. 11.2 a 17 del Pacto. Destaca en este punto el art. 16. En su párrafo 1º establecía las acciones de carácter económico que los miembros de la SdN deberían llevar a efecto frente al Estado miembro que, violando las disposiciones del Pacto, hubiese acudido a la guerra¹³³²:

«Si un Miembro de la Sociedad recurriese a la guerra, a pesar de los compromisos contraídos en los arts. 12, 13 o 15, se le considerará *ipso facto* como si hubiese cometido un acto de guerra contra todos los demás Miembros. Estos se comprometen a romper inmediatamente toda relación comercial o financiera con él, a prohibir toda relación de sus respectivos nacionales con los del Estado que haya quebrantado el Pacto y a hacer que cesen todas las comunicaciones financieras, comerciales o personales entre los nacionales de dicho Estado y los de cualquier otro Estado, sea o no Miembro de la Sociedad.»

Por su parte, el párrafo 2º del mismo art. 16 preveía las «sanciones militares»: «[...] el Consejo tendrá el deber de recomendar a los diversos Gobiernos interesados los efectivos militares, navales o aéreos con que los Miembros de la Sociedad han de contribuir respectivamente a las Fuerzas Armadas destinadas a hacer respetar los compromisos de la Sociedad».

Con estos fundamentos jurídicos, los creadores del Pacto creyeron así que, «combinadas y bien ordenadas» todas las medidas económicas, las demás sanciones —jurídicas, políticas, militares— quedarían en un lugar secundario en las acciones que *pro futuro* emprendiera la

¹³³⁰ Sobre el concepto de seguridad colectiva, vid. CALDUCH CERVERA: «La contribución de la CSCE a la seguridad colectiva europea», op. cit., pp. 121-129; ZIEGLER: *War, peace and international politics*. Little Brown. Boston, 1987, pp. 161-162. MORGENTHAU establece tres condiciones básicas para el funcionamiento efectivo de la seguridad colectiva: 1) reunir en todo momento una fuerza arrolladora contra cualquier agresor que se atreviese a desafiar el orden defendido por el sistema colectivo; 2) los miembros del sistema deben tener una misma concepción de la seguridad; y 3) estar dispuestos a subordinar sus intereses particulares al bien común defendido por todos a través de la seguridad colectiva. «La única pregunta que la seguridad colectiva puede hacerse es: “¿quién ha cometido la agresión?”» (*La lucha por el poder y por la paz*, op. cit., pp. 550-553, cita en p. 553); vid. también QUERO RODILES: *Introducción a la teoría de la seguridad nacional*, op. cit., pp. 233-269.

¹³³¹ Es más, pocos meses antes de la agresión japonesa, el Consejo había decidido que para aplicar el art. 11 era menester la aquiescencia de todos los miembros del mismo, incluido el Estado presunto agresor. Vid. al respecto, WUNSZ KING: *China and the League of Nations*. St. John's University Press. New York, 1965, pp. 11-25.

¹³³² El Protocolo para la Solución Pacífica de las Controversias Internacionales de 2 de octubre de 1924, conocido de forma abreviada como Protocolo de Ginebra, estableció de modo tajante la obligación de aplicar inmediatamente las sanciones, desde que el Consejo lo ordenase (art. 11). Sin embargo, el Protocolo fracasó al pretender dar a las sanciones contra un Estado agresor una extensión y un rigor que parecieron excesivos (vid. al respecto WALTERS: *Historia de la Sociedad de Naciones*, op. cit., pp. 271-279 y 284-287; el texto en SEARA VÁZQUEZ: *La paz precaria*, op. cit., pp. 226-237).

SdN contra un Estado que pusiese en peligro la paz y la seguridad internacionales¹³³³. Sin embargo, ya en 1921 la Asamblea votó una serie de resoluciones interpretativas del art. 16 que, en la práctica, eliminaban los mecanismos automáticos de intervención colectiva —de hecho, la Resolución IV estableció como «deber de cada miembro de la Sociedad decidir, por sí mismo, si se ha cometido una violación del Pacto»—¹³³⁴. Así, quedó establecido el régimen de sanciones que de manera harto insuficiente se aplicaría en el período de entreguerras¹³³⁵.

Por otro lado, el art. 14 del Pacto encomendó al Consejo la tarea de preparar un proyecto de TPJI y de someterlo a los Miembros de la misma. Cumpliendo el mandato, el proyecto elaborado por la Comisión internacional de Jurisconsultos por encargo del Consejo fue sometido a la Asamblea de la SdN, que introdujo enmiendas. Finalmente, el Estatuto del TPJI fue aprobado formalmente por la Asamblea el 13 de diciembre de 1920. Sometido a los miembros de la Sociedad para su ratificación, en septiembre de 1921 se obtuvo el número de ratificaciones necesarias para su entrada en vigor¹³³⁶.

La otra finalidad del Pacto de la SdN, el fomento de la cooperación internacional, se deducía del contenido del mismo. No obstante, el fomento de la cooperación contribuye indudablemente al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales¹³³⁷; por tanto se trataba de dos finalidades íntimamente ligadas en la mente de los creadores de la SdN, especialmente de Wilson, y en el texto del Pacto. Así, los preceptos más relevantes en materia de cooperación entre los Estados miembros eran los arts. 18, 19, 20 y 21. Otros preceptos importantes en esta materia eran los arts. 22, 23, 24 y 25.

1.1.2. El papel de la Sociedad de Naciones en el período de entreguerras

Estas eran las prescripciones del Pacto suscritas por los cuarenta y dos Estados fundadores de la Sociedad. Como han puesto de manifiesto prácticamente todos los autores, la creación

¹³³³ Decía Briand (1917) que la existencia de sanciones «es una de las bases del orden nuevo». No obstante, reflejo del pensamiento científico y del Derecho positivo internacional anterior a la Primera Guerra Mundial son las palabras de von Ullmann (1914): «[...] en general son inaplicables en el Derecho internacional todas aquellas formas y aquellos medios de reacción que son incompatibles con la índole de la comunidad de los Estados soberanos. La forma específica de la reacción del Derecho internacional, es la razón efectiva, y el medio extremo de manifestarse es la guerra.» (cit. ambos en LASALA LLANAS: *El problema de las sanciones internacionales*, op. cit., pp. 8 y 13-14 respectivamente).

¹³³⁴ Vid. al respecto MORGENTHAU: *La lucha por el poder y por la paz*, op. cit., pp. 399-404; RIVLIN: «The League of Nations as confederacy», op. cit., pp. 1130-1132.

¹³³⁵ El mecanismo de sanciones económicas, previsto en el Pacto de la SdN y que no se había aplicado nunca, se puso en marcha contra Italia en octubre de 1935, «por haber recurrido a la guerra contra Etiopía en contradicción con las obligaciones asumidas en virtud del artículo 12 del Pacto». No obstante, la firmeza del primer momento, fueron tantas las abstenciones, reservas y protestas al establecimiento de las sanciones que el 18 de abril de 1936 el Presidente del Consejo declaraba que «como consecuencia de la falta de universalidad de la Sociedad de las Naciones [ausencia de los Estados Unidos, Alemania, Japón, Brasil, ...], las sanciones habían resultado insuficientes, pero, sin embargo, debían continuar, pues el debilitamiento de la seguridad colectiva crearía en el mundo una atmósfera de desconfianza». Y llevaría, sin duda, al estallido de la Segunda Guerra Mundial (vid. al respecto, LASALA LLANAS: *El problema de las sanciones internacionales*, op. cit., pp. 54-62). De todas maneras, ECHEVERRÍA afirmó que a pesar de «la forma parcial en que se llevó a efecto [la aplicación del art. 16], no impidió que el sistema de sanciones demostrara sus sólidas posibilidades de éxito, que se hubiera alcanzado completo de haber existido en la Sociedad una estructura adecuada para el estudio y la coordinación positivos.» (*El sistema de equilibrio de poder y la Sociedad de las Naciones*. UNAM. México, 1945, pp. 28-30, en concreto, p. 28).

¹³³⁶ De inmediato, la Asamblea eligió a los magistrados que formarían el Tribunal. Su primera reunión la celebraron el 30 de enero de 1922. Entre los Jueces Titulares se nombró al español Rafael Altamira. Acerca de la génesis del TPJI, vid. ORÚE: *La Sociedad de Naciones*. Ed. Góngora. Madrid, 1925, pp. 62-71.

¹³³⁷ BROGAN: *Francia 1870-1939*, op. cit., p. 659.

de la SdN supuso un avance extraordinario con respecto a la situación anterior: mediante el Pacto instituyente de la SdN se establecía una organización de tendencia universal compuesta por Estados soberanos que, amantes de la paz, habían renunciado de forma expresa al uso de la guerra como instrumento para solucionar las disputas entre ellos. Desde la perspectiva actual, el objetivo de la SdN era encomiable y los Estados promotores de la idea se pusieron a trabajar inmediatamente en naciente SdN se vieron frustradas en los años sucesivos. Los problemas surgieron inmediatamente, cuando el Senado de los Estados Unidos, a propuesta de Wilson, se negó a ratificar la adhesión al Pacto de la SdN¹³³⁸; circunstancia paradójica por cuanto el principal promotor de la constitución de la Sociedad había sido el propio Wilson¹³³⁹. Para KISSINGER esto se debió a que los Estados Unidos de la década de los años veinte no estaban todavía preparados para desempeñar un papel tan global¹³⁴⁰. Con esta negativa, Francia y Gran Bretaña quedaron frente a frente sin otro poder moderador en el seno de la SdN¹³⁴¹.

Otro hecho que vició desde el principio la constitución de la Organización. Sin embargo, las grandes esperanzas puestas en 1919 en la el carácter universalista de la SdN fue la exclusión de los Estados vencidos en la Guerra Mundial¹³⁴². Esto supuso a la larga un sentimiento de revancha y, en último término, los intentos de derribar la labor de la propia SdN por parte de Estados como Alemania, Italia o Japón, cuyos gobiernos consideraban a la Organización como un obstáculo para el desarrollo de sus «agresivas» políticas exteriores¹³⁴³. Además, la otra gran potencia europea en 1914, Rusia, se encontraba envuelta en pleno proceso revolucionario, por lo que también quedó fuera del sistema de Versalles —en abril de 1919 había comenzado la política de *cordon sanitaire* por parte de los Aliados—¹³⁴⁴. A pesar de su ingre-

¹³³⁸ En este punto vid. BAILEY: *Diplomatic History of the American People*. Crofts (2ª ed.). Nueva York, 1945, pp. 667-680; y todo en general, BARCIA TRELLES: *La Constitución norteamericana y el Pacto de la Sociedad de Naciones*, op. cit.

¹³³⁹ *Ibid.*, pp. 14-15, 19-20 y 75; MOYNIHAN: *Ensayo histórico de la Ley de las Naciones*, op. cit., pp. 55-81.

¹³⁴⁰ KISSINGER: *Diplomacia*, op. cit., p. 50; también DENNY: *Sistema de gobierno y política exterior de Estados Unidos*. Grupo Editor Latinoamericano. Buenos Aires, 1985 (trad. de *Seeing American Foreign Policy Whole*. University of Illinois. Illinois, 1985), pp. 67-72; MORGENTHAU: *La lucha por el poder y por la paz*, op. cit., pp. 191-192; STOESENGER: «The anatomy of the nation state and the nature of power», op. cit., p. 34. En contra de esta tesis, ROSTOW: *Los Estados Unidos en la palestra mundial*, op. cit., pp. 42-43; también WALTERS: *Historia de la Sociedad de Naciones*, op. cit., pp. 84-85. El mismo Presidente Wilson en su discurso al Senado, de 10 de julio de 1919, al proponer el Tratado de Paz declaró: «Puede decirse que Norteamérica ha alcanzado su madurez como potencia mundial. [...] Nuestra participación en la guerra estableció nuestra posición entre las naciones, y nada puede alterarla sino nuestros propios errores.» (cit. en MAY: *Las relaciones internacionales*. Ed. Vea y Lea. Buenos Aires, 1964 (trad. de *The American Foreign Policy*. George Braziller. Nueva York, 1963), pp. 223-224).

¹³⁴¹ Vid. al respecto BROGAN: *Francia 1870-1939*, op. cit., pp. 663-664 y 678; EGERTON: *Great Britain and the Creation of the League of Nations*, op. cit., pp. 83 y 85-87; MILZA: *Les relations internationales de 1918 à 1939*, op. cit., pp. 34-36; MORGENTHAU: *La lucha por el poder y por la paz*, op. cit., pp. 621-624. Como destacó BROGAN, más importancia a corto plazo tenía la no ratificación del «Tratado a tres» —Francia, Gran Bretaña y Estados Unidos— que garantizaba las fronteras francesas frente a una nueva agresión alemana. Con la retirada de los Estados Unidos, Gran Bretaña retiró también su garantía y Francia «no sólo quedó privada de una ventaja política de la mayor importancia, sino que tuvo además la impresión de haber sido engañada.» (*Francia 1870-1939*, op. cit., p. 663).

¹³⁴² Efectivamente, SCALLE afirmó que «el Pacto no ha creado la Sociedad de Naciones, sino una Sociedad de Naciones; ha organizado una Sociedad particular y no la Sociedad internacional.» (cit. en ORÚE: *La Sociedad de Naciones*, op. cit., p. 215). El mismo presidente Harding, en su mensaje al Congreso de 12 de abril de 1921, declaró: «Es notorio el fracaso del fin más elevado de la Sociedad de las Naciones, porque ésta quedó encadenada a los tratados de paz y convertida, por consiguiente, en un instrumento de violencia de los vencedores de la guerra.» (cit. en ECHEVERRÍA: *El sistema de equilibrio de poder y la Sociedad de las Naciones*, op. cit., p. 36).

¹³⁴³ Vid. al respecto BIRN: *The League of Nations Union 1918-1945*, op. cit., pp. 15-16.

¹³⁴⁴ Sobre la influencia de las ideas de Wilson en los primeros años de la Unión Soviética, vid. KHODNEV: «The

so en la SdN (septiembre de 1934) y de sus intentos sinceros de participar en el sistema de seguridad colectiva¹³⁴⁵, a la larga la actuación de la Unión Soviética con respecto a la Organización fue similar a la llevada a cabo por las potencias «revisionistas» y, finalmente, le llevaría a ser expulsada en diciembre de 1939¹³⁴⁶. Así, el establecimiento de la SdN supuso un fracaso estrepitoso en cuanto a organizar la sociedad internacional bajo unos mismos parámetros de igualdad e independencia soberana de los Estados, junto con los principios liberales que se encontraban en el fondo de la idea.

El sistema de la SdN, tal como fue concebido —sistema de seguridad colectiva—, hizo aguas a partir del fracaso de la misma Sociedad ante los retos reales que le presentaron las potencias revisionistas¹³⁴⁷: la invasión de Manchuria por Japón (1931) y el inicio de la guerra chino-japonesa (1937), la invasión de Etiopía por Italia (1935), la intervención en la Guerra Civil española (1936-1939), el *Anschluss* (1938) y el desmembramiento del Estado checoslovaco (1938-1939). El patético llamamiento de Balfour a la Asamblea en 1935, haciendo referencia al papel que desempeñaba la SdN para poner fin a la guerra italo-etíope, resume la postura de la mayoría de sus miembros: «La Sociedad es lo que sus miembros hacen de ella. Si tiene éxito, es porque sus miembros tienen, unidos entre sí, la voluntad y el poder de aplicar los principios del Pacto. Si fracasa, es porque sus miembros carecen, o bien de la voluntad o del poder de cumplir con sus obligaciones»¹³⁴⁸.

Sumados a todos estos problemas, los desastres humanos y materiales y las secuelas de la destrucción dejadas por la Primera Guerra Mundial¹³⁴⁹, junto con las crisis financieras de 1929-1931, provocaron que las relaciones internacionales en los años veinte y treinta siguieran complicándose con las nacientes y revolucionarias ideologías¹³⁵⁰ —comunismo, fascismo y nacionalsocialismo— y con la continua división del sistema europeo de Estados en bloques políticos que, sólo en parte, coincidían con las subdivisiones económicas existentes¹³⁵¹. En esta vorágine de entreguerras, «prebélica», de una parte se encontraban las democracias liberales occidentales, vencedoras de la Primera Guerra Mundial, pero sumidas en sus problemas domésticos¹³⁵². De otra parte, la Unión Soviética, aislada en todos los aspectos del sistema

Legacies of Woodrow Wilson and the League of Nations in Russia», *WA* núm. 1, 1995, pp. 18-25. Sobre el cambio de actitud de los Aliados con respecto a la nueva situación instaurada en Rusia a partir del 7 de noviembre de 1917, vid. el interesante análisis de MILIOUKOV: *La politique extérieure des soviets*. Marcel Giard. Paris, 1934, pp. 38-65. Paradójicamente, el 22 de enero de 1919 llegó a Moscú la invitación para participar en la Conferencia de Paz de Versalles (ibíd., pp. 46-51).

¹³⁴⁵ Tratados de asistencia mutua con Francia y Checoslovaquia de mayo de 1935 (vid. al respecto: POTEKIN ET ALL.: *Historia de la Diplomacia* vol. III. Ed. Grijalbo. México, 1968 (trad. de *Istoria Diplomatii*. Mezhdunarodnaia Kniga (2ª ed. corr. y ampl.). Moscú, 1965), pp. 495-501).

¹³⁴⁶ Vid. al respecto GROSS: «Was the Soviet Union expelled from the League of Nations?», op. cit., pp. 35-44; también WALTERS: *Historia de la Sociedad de Naciones*, op. cit., pp. 767-771.

¹³⁴⁷ Vid. al respecto SCHWARZENBERGER: *La política del poder*, op. cit., pp. 255-261 y 424-433. Para una visión general del conflicto de 1931 a 1933, vid. RENOUVIN: *Histoire des relations internationales* t. VIII (*Les crises du XX^e siècle. II. De 1929 à 1945*), (Renouvin dir.). Librairie Hachette. Paris, 1958, pp. 49-56.

¹³⁴⁸ Cit. en SCHWARZENBERGER: *La política del poder*, op. cit., p. 257.

¹³⁴⁹ El balance material y humano fue desolador. Vid. al respecto los abundantes datos que aporta MILZA: *Les relations internationales de 1918 à 1939*, op. cit., pp. 19-22; también TORRE: «Los problemas de la paz», *Historia Universal del Siglo XX* vol. 7 (*Los problemas de la paz. El nuevo mapa de Europa*). Historia 16. Madrid, 1997, pp. 7-57, en concreto pp. 8-9.

¹³⁵⁰ Vid. todo en general la excelente obra de NOLTE: *La guerra civil europea 1917-1945*, op. cit., en especial pp. 11-135.

¹³⁵¹ Vid. al respecto KRIPPENDORF: *El sistema internacional como historia. Introducción a las relaciones internacionales* vol. I. Fondo de Cultura Económica (1ª ed., 1ª reimp.). México, 1993 (trad. de *Internationales System als Geschichte. Einführung in die internationalen Beziehungen*. Campus Verlag. Francfort, 1975), pp. 111-127, en especial pp. 123-124.

¹³⁵² Vid. KENNEDY: *Auge y caída de las grandes potencias*, op. cit., pp. 490-506; RENOUVIN: *Histoire des rela-*

político y socioeconómico de Europa occidental, pero con un enorme atractivo para amplios sectores descontentos de Occidente¹³⁵³. Y por último, los nacientes y beligerantes Estados totalitarios revisionistas —Alemania e Italia, especialmente— que, como hemos dicho, trabajaron intensamente para subvertir el sistema de «paz cartaginesa» de 1919¹³⁵⁴ —con la perspectiva de la decisiva Conferencia de Yalta (febrero de 1945), sin duda lo lograron, pero no con resultado favorable para ellos—. En efecto, Alemania que, como consecuencia de la política de apaciguamiento emprendida por Gran Bretaña y Francia a partir de 1924¹³⁵⁵, había sido admitida en la SdN en septiembre de 1926, nada más llegar Hitler a la Cancillería abandonó bruscamente la propia Organización y la Conferencia de Desarme (octubre de 1933)¹³⁵⁶.

Así pues, este inestable armazón político hacía que la orientación de la política exterior de los Estados del sistema europeo fuera extraordinariamente difícil, especialmente para los dirigentes de las democracias liberales, que no comprendían la mentalidad autoritaria ni la bolchevique¹³⁵⁷ y buscaban desesperadamente volver al estado de «normalidad» —normalidad «eduardina», según algunos autores¹³⁵⁸— anterior a la Primera Guerra Mundial.

1.2. La adhesión de España a la Sociedad de Naciones

Desde antes de la convocatoria de la Conferencia de Paz de Versalles, Francia, secundada por sus aliados, se opuso a que los Estados que habían permanecido neutrales durante la Guerra Mundial —en adelante, los Estados neutrales—, y aún menos los vencidos, participaran oficialmente en los debates de la Conferencia y en la negociación del Pacto de la futura SdN¹³⁵⁹. Esta postura se comprendía menos si consideramos que a finales de 1914, cuando la guerra europea se tornó en mundial, los Estados neutrales dejaron de ser actores meramente pasivos del conflicto para convertirse en importantes piezas ganadas como aliados o asociados por uno u otro de los beligerantes. Así, desde el inicio de la Conferencia de Versalles los Estados neutrales se quejaron de que se les dejase al margen de la futura Organización y, sobre todo, del establecimiento de la sociedad internacional de la paz que sobrevendría con la puesta en marcha de la SdN. Los gobiernos de los Estados neutrales, especialmente Dinamar-

tions internationales, op. cit., t. VIII, pp. 34-40.

¹³⁵³ DUROSELLE: *Europa de 1815 a nuestros días*, op. cit., pp. 80-82.

¹³⁵⁴ KENNEDY: *Auge y caída de las grandes potencias*, op. cit., pp. 452-453. MORGENTHAU dijo que el término «paz cartaginesa», viene a ser el mote de la clase de arreglo de paz que perpetúa la relación de poder entre el vencedor y el derrotado tal como existía a la terminación de las hostilidades. El Tratado de Versalles y los tratados complementarios que pusieron fin a la Primera Guerra Mundial tenían, a los ojos de muchos observadores, ese mismo carácter (*La lucha por el poder y por la paz*, op. cit., p. 79). Sin embargo, para SCHWARZENBERGER, «juizados de acuerdo con los normas tradicionales de la política del poder, los acuerdos de paz de 1919 tenían poco del carácter de una “paz cartaginesa”.» (*La política del poder*, op. cit., p. 224). Por su parte, MOYNIHAN: ha denominado al Tratado de Versalles como «la orgía del vencedor» (*Ensayo histórico de la Ley de las Naciones*, op. cit., p. 75).

¹³⁵⁵ El inicio de la «reconciliación franco-alemana» de entreguerras se produjo con la firma de los Tratados de Locarno, de 16 de octubre de 1925. El primero y más importante de estos Tratados fue el de Garantía Mutua entre Alemania, Bélgica, Francia, Gran Bretaña e Italia, por el que se garantizaba la inviolabilidad de las fronteras existentes y la desmilitarización de Renania. Sobre la génesis de estos Acuerdos, vid. WALTERS: *Historia de la Sociedad de Naciones*, op. cit., pp. 287-295; el texto de los mismos en SEARA VÁZQUEZ: *La paz precaria*, op. cit., pp. 255-265.

¹³⁵⁶ Vid. TOYNBEE: *La Europa de Hitler*. Sarpe. Madrid, 1985 (trad. de *Hitler's Europe*. Royal Institute of International Affairs. Londres, 1985), p. 41.

¹³⁵⁷ Así, DUROSELLE: *Europa de 1815 a nuestros días*, op. cit., pp. 83-92.

¹³⁵⁸ KENNEDY, por ejemplo en *Auge y caída de las grandes potencias*, op. cit., p. 453.

¹³⁵⁹ Así, CASTIELLA: *Una batalla diplomática*. Ed. Planeta. Barcelona, 1976, p. 18.

ca, Holanda, Noruega, Suecia, Suiza y España¹³⁶⁰, no aceptaban verse excluidos de la preparación de la SdN. Esta toma de posición se apoyaba sobre la base de que haber permanecido neutrales en el conflicto era prueba más que suficiente de su compromiso por la paz, superior incluso al de las grandes potencias vencedoras. Además, debido a su condición de neutrales, se encontraban en una posición más desapasionada para afrontar muchos de los asuntos que se trataban en la Conferencia de Versalles.

Junto con el descontento manifestado por su exclusión de los debates de la Conferencia de Paz, los Estados neutrales expresaron sus opiniones negativas acerca de determinados puntos del proyecto de Pacto de la futura Organización. Sus dudas acerca del proyecto se centraban en torno a tres cuestiones principales¹³⁶¹: la no inclusión de los vencidos, especialmente Alemania, como Estados miembros, la excesiva influencia de las grandes potencias en la SdN y la no previsión de un sistema de arbitraje obligatorio para la resolución de las disputas de carácter jurídico. En estas condiciones los Estados neutrales no se encontraban en posición de participar en la organización de la futura SdN. Además, como puso de manifiesto WALTERS, «ninguno de ellos había formulado completamente su propia política con respecto a la Sociedad cuando el Pacto fue finalmente publicado»¹³⁶².

El 3 de febrero de 1919, el Comité de la SdN de la Conferencia de Paz, encargado de redactar el Pacto sobre la base del proyecto anglo-americano¹³⁶³, comenzó una serie intensiva de reuniones en las que la mayoría de las propuestas para la organización de la sociedad internacional de la paz iban a ser incorporadas a un único texto. En la segunda sesión del Comité, el 4 de febrero de 1919, las deliberaciones giraron principalmente en torno a quiénes ostentarían la condición de miembros del Consejo ejecutivo de la SdN¹³⁶⁴. La discusión adquirió un carácter agrio cuando el presidente Wilson y lord R. Cecil se opusieron a que las pequeñas potencias formaran parte del Consejo¹³⁶⁵. La respuesta de éstas, lideradas por Hymans, Ministro de Asuntos Exteriores de Bélgica, fue decidida: la exclusión de los Estados que no eran grandes potencias sería inaceptable y quebraría la confianza y el buen entendimiento entre los Aliados —una «*crise de méfiance*»—¹³⁶⁶. Al apoyar Francia e Italia las reivindicaciones de los Estados menores, el Comité acordó acceder a sus peticiones pero fijando una representación minoritaria. Sin embargo, no fue hasta la novena sesión, el 13 de febrero de 1919, cuando el Comité de la SdN decidió establecer una representación de cuatro miembros electivos en el Consejo, siempre con carácter no permanente¹³⁶⁷. En estos planteamientos también terciaron los Estados neutrales que deseaban aumentar el número de

¹³⁶⁰ El 28 de julio de 1914 Austria-Hungría declaró la guerra a Serbia. Nada más estallar las hostilidades, el Gobierno español presidido por Dato hizo públicas sendas declaraciones de neutralidad, aprobadas por R.D. de 30 de julio y de 7 de agosto (*GdM* de 30 de julio y de 7 de agosto de 1914 respectivamente), ante el estado de guerra entre los Imperios centrales y las potencias aliadas y asociadas, aunque, como dijimos, no faltaron opiniones enfrentadas.

¹³⁶¹ Vid. al respecto WALTERS: *Historia de la Sociedad de Naciones*, op. cit., pp. 51 y 81.

¹³⁶² *Ibid.*, p. 41.

¹³⁶³ En la resolución de la Conferencia de Paz sobre el establecimiento de la SdN, de 25 de enero de 1919, se acordó la creación de «un Comité representativo de los Aliados para trabajar en los detalles de la constitución y las funciones de la Sociedad». De esta manera, el Comité de la SdN se compuso de dos representantes de cada una de las cinco grandes potencias —Estados Unidos, Francia, Gran Bretaña, Italia y Japón— y un representante de cada una de cinco, luego nueve, pequeñas potencias. Wilson ejerció como presidente de la misma. Vid. MARKS: «The Small States at Geneva», *WA* núm. 4, 1995, pp. 191-196, en concreto, p. 191.

¹³⁶⁴ Vid. al respecto MYERS: «Representation in League of Nations Council», *AJIL* núm. 20, 1926, pp. 689-713, en concreto pp. 695-697.

¹³⁶⁵ El texto original del proyecto anglo-americano decía: «El Consejo se compondrá de representantes de los Estados Unidos, el Imperio Británico, Francia, Italia y Japón» (en WALTERS: *Historia de la Sociedad de Naciones*, op. cit., p. 61).

¹³⁶⁶ MARKS: «The Small States at Geneva», op. cit., p. 191.

¹³⁶⁷ EGERTON: *Great Britain and the Creation of the League of Nations*, op. cit., p. 130-131.

ciaron los Estados neutrales que deseaban aumentar el número de miembros del Consejo y, por tanto, la influencia de las potencias más débiles en la SdN.

De modo que, para paliar las objeciones que estaban realizando los Estados neutrales, una delegación del Comité de la SdN, que incluía a Cecil, Bourgeois y House, invitó a los gobiernos de estos Estados a presentar sus consideraciones en una serie de reuniones «informales» que tendrían lugar en París¹³⁶⁸. Esta conferencia extraoficial se convocó para los días 20 y 21 de marzo de 1919 y en ella los representantes de los Estados neutrales pudieron exponer sus opiniones y sugerencias sobre el proyecto de Pacto. De esta manera, el 22 de marzo de 1919, el Comité de la SdN se encontró en posición de considerar las indicaciones aportadas en la «Conferencia de los Neutrales»¹³⁶⁹: 1) se puso de manifiesto la ausencia de competencia del Consejo de la SdN en cuestiones de jurisdicción y política interior, tal como habían solicitado varias Delegaciones, incluida la española; 2) no se admitirían modificaciones referentes al mantenimiento del estatuto de neutralidad permanente —caso de Suiza—; 3) en la cuestión de las sanciones se produciría una modificación en el proyecto original, al precisar que el compromiso de los Estados miembros se limitaría a romper relaciones con el infractor —la Delegación española fue una de las que solicitó esta precisión—; 4) se acordó claramente la necesidad de unanimidad en la adopción de decisiones del Consejo y la Asamblea, si expresamente no se preveía lo contrario en el Pacto —precisión adoptada a solicitud del representante español—; sin embargo, 5) no se atendieron las cuestiones planteadas en materia de armamentos; y 6) no se procedió a la designación de los cuatro miembros no permanentes del Consejo de la SdN.

A pesar de estas importantes objeciones¹³⁷⁰, en su última reunión, celebrada el 11 de abril de 1919, el Comité de la SdN confió la redacción del proyecto definitivo del Pacto a un Comité preparatorio con instrucciones de no hacer cambios en el texto acordado hasta ese momento, pero sí perfeccionarlo en cuanto a su estructura y redacción, en la manera más perfecta posible. Esta actividad se desarrolló hasta el 28 de abril, momento en el que Wilson, en nombre del Comité que había presidido, presentó el texto final del Pacto en una sesión plenaria de la Conferencia de Paz.

Desde el punto de interés que nos ocupa, en este período se adoptaron una serie de decisiones que se habían tornado perentorias. La primera fue la aprobación de una lista de trece Estados neutrales que serían invitados a adherirse al Pacto como miembros fundadores de la

¹³⁶⁸ Todos los Estados que habían permanecido neutrales durante la Primera Guerra Mundial fueron invitados a estas reuniones, excepto México, cuyo gobierno no era reconocido por los Estados Unidos. De hecho, cuando el 2 de abril de 1917 el presidente Wilson formuló la declaración de guerra a Alemania, expuso dos motivos fundamentales: la guerra submarina ilimitada declarada por el gobierno alemán y los intentos de éste para que México entrase en guerra a su favor (discurso al Congreso de 22 de abril de 1917, en WILSON: *La Sociedad de Naciones*, op. cit., pp. 56-74, en especial pp. 58-59 y 69-70). A pesar de las presiones de unos y otros, México, cuya sola vecindad con los Estados Unidos le ha conferido siempre una importancia estratégica evidente, permaneció neutral durante todo el conflicto.

¹³⁶⁹ SOLÉ: «La incorporación de España a la Sociedad de Naciones», *Hispania*, núm. 132, 1976, pp. 131-169, en concreto pp. 140-141; también VIVAS GALLARDO: *Venezuela en la Sociedad de Naciones: 1920-1939*. Universidad Central de Venezuela. Caracas, 1981, pp. 67-68.

¹³⁷⁰ Con respecto a la «Conferencia de los Neutrales», VIVAS GALLARDO afirma que «la actitud de los representantes de las grandes potencias en esa primera reunión [...] hacia los delegados de las naciones neutrales, a juzgar por el trato de que fueron objeto estas últimas, fue irrespetuosa. [...] Prueba de lo afirmado fue el hecho que cuando nuestro representante en dicha reunión, doctor J. Gil Fortoul, preguntó si se hablaría [de las enmiendas propuestas por los Estados neutrales, la respuesta de Cecil y Bourgeois fue] que *la entrevista versaría sobre el texto ya a probado, pues además de que las enmiendas eran ya conocidas por la prensa "ahora se trataba de oír opiniones"*. En otras palabras, la reunión tenía por misión cumplir con las formalidades del caso y, nunca someter el proyecto de Pacto a críticas y observaciones, a que daba lugar, por los Estados invitados.» (ibíd., p. 67, la cursiva en el original).

SdN¹³⁷¹, en igualdad de condiciones con las potencias beligerantes que habían negociado el proyecto definitivo del Pacto, superando así la oposición de Francia. A pesar de la bondad de esta invitación formal, el Anexo I del Pacto colocaba de manera diferenciada a los miembros fundadores de la SdN: en el primer párrafo a los miembros originarios, beligerantes contra los Imperios centrales durante la guerra y signatarios del Tratado de Paz de Versalles; y en un segundo párrafo a los Estados que fueron invitados a acceder al Pacto —Argentina, Chile, Colombia, Dinamarca, España, Holanda, Noruega, Paraguay, Persia, Salvador, Suecia, Suiza y Venezuela—. La segunda decisión fue la de nombrar definitivamente a los cuatro miembros no permanentes del Consejo, Bélgica, Brasil, España y Grecia, hasta que, una vez entrase en vigor el Pacto —hecho que, como ya dijimos anteriormente, se produjo el 10 de enero de 1920—, se celebrase la elección prevista al respecto¹³⁷². Además, se adoptaron otras decisiones de carácter general en este período, incluida la convocatoria de la primera Asamblea de la SdN en Washington antes de finalizar 1919¹³⁷³.

Pero, sin duda, las resoluciones más relevantes desde el punto de vista de los intereses y conveniencias nacionales de España fueron: 1º) la admisión como miembro fundador del Pacto de la SdN, junto con otros trece Estados que habían permanecido neutrales durante la Primera Guerra Mundial (Anexo I del Pacto); 2º) el nombramiento como miembro no permanente del Consejo hasta tanto se celebrase la elección al respecto, una vez se hubiese producido la entrada en vigor del Pacto (art. 4.1 *in fine*).

En este punto hay que destacar que del grupo de los Estados neutrales que fueron invitados a formar parte como miembros fundadores de la Organización, España fue el único país nombrado miembro no permanente del Consejo, circunstancia que para el Gobierno español resultaba de una importancia fundamental y, como veremos más adelante, marcaría toda la acción exterior de España en el marco de la SdN para el futuro, hasta el advenimiento de la República.

En España todos los estamentos de la vida pública, desde los partidos políticos por separado a las Cortes y el Gobierno, participaban de la «euforia wilsoniana» que recorría Europa a finales de 1918¹³⁷⁴. En este estado de cosas, el 15 de noviembre de 1918 el Gobierno presentó en el Congreso una proposición solicitando autorización para la adhesión a la «Liga de las Naciones» y el nombramiento de una Comisión que estudiase las múltiples implicaciones que acarrearían para España, tanto el establecimiento de la propia Liga, como la adhesión a la misma. Romanones hizo suyo el proyecto con especial empeño pues, como ha dicho SOLÉ, «nada más grato, dada su tendencia en política exterior ...»¹³⁷⁵. Además, la coyuntura política interna se tornó favorable, puesto que el 5 de diciembre Romanones formó un gobierno de gestión, reservándose la cartera de Estado¹³⁷⁶, que ocupaba desde el 10 de noviembre de 1918

¹³⁷¹ De nuevo, por la presión de los Estados Unidos, México fue excluido de esta lista. Tras intensas negociaciones de carácter privado, el presidente Harding otorgó el reconocimiento al gobierno mexicano el 31 de agosto de 1923. Sin embargo, México no fue invitado a formar parte de la SdN hasta 1931, con una intervención destacada de la Delegación española, como trataremos en el Capítulo siguiente.

¹³⁷² MYERS: «Representation in League of Nations Council», op. cit., pp. 698-699.

¹³⁷³ WALTERS: *Historia de la Sociedad de Naciones*, op. cit., p. 54.

¹³⁷⁴ Vid. al respecto las interesantes páginas de SOLÉ: «La incorporación de España a la Sociedad de Naciones», op. cit., pp. 147-169. CASTIELLA afirma, por otra parte, que a principios de enero de 1917 el Ministro de Estado, A. Gimeno, cablegrafió al Embajador de España en Washington autorizándole a difundir, a través de la *League to Enforce Peace*, la siguiente declaración oficial: «El Gobierno de Su Majestad contempla con la mayor simpatía la idea de establecer, cuando acabe la Guerra actual, una Liga internacional que se proponga evitar que la paz del mundo sea turbada; prestará su apoyo a tan humanitario y encomiable proyecto tan pronto como llegue esa oportunidad y ofrezca garantía de éxito.» (*Una batalla diplomática*, op. cit., p. 20).

¹³⁷⁵ SOLÉ: «La incorporación de España a la Sociedad de Naciones», op. cit., p. 132.

¹³⁷⁶ R.D. de 5 de diciembre de 1918 (*GdM* de 6 de diciembre de 1918).

en el Gabinete presidido por el Marqués de Alhucemas¹³⁷⁷.

1.2.1. La Comisión de estudio y el ingreso de España

Respondiendo a la invitación de Wilson, formulada a través del Embajador americano en España, de celebrar una reunión con el Presidente del Gobierno, si ese fuera su deseo, y superando las críticas internas¹³⁷⁸, Romanones se marchó a París el 16 diciembre de 1918¹³⁷⁹. Junto con el Presidente del Gobierno fueron a la capital gala el Jefe de la Sección Política del ME, Palacios, el Jefe del Gabinete diplomático, Espinosa de los Monteros, su Secretario particular y otras personalidades. En la serie de reuniones mantenidas con Wilson, Poincaré, Clemenceau, Sonino y otros se trató en general de los problemas de la paz y, especialmente, de la futura SdN, de la libertad de los mares y del principio de autodeterminación de las nacionalidades¹³⁸⁰. Además, Romanones planteó por primera vez la principal demanda del Gobierno español en torno a la participación de España en la Organización: como reconocimiento a la neutralidad española durante la guerra y a su posición como potencia intermedia en el sistema europeo de Estados, solicitó un lugar en el Consejo ejecutivo de la Sociedad¹³⁸¹. De la entrevista celebrada con Wilson, el Presidente del Gobierno salió convencido de que, a partir de ese momento, la prueba del nueve de la política exterior española debería girar en torno al mayor acercamiento posible a los Estados Unidos¹³⁸². Sin embargo, esta tendencia, mejor convencimiento, de Romanones fue ampliamente criticada a su vuelta a España¹³⁸³.

Con anterioridad al viaje a París, el 9 de diciembre de 1918 se aprobó por R.D. del ME la creación de «una Comisión encargada de 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»¹³⁸⁴. El objetivo de esta Comisión era estudiar, desde la perspectiva de los intereses nacionales de España, la eventual constitución de una SdN, la participación nacional en la misma y las condiciones en las que se realizaría esta participación (art. 1). En el preámbulo del R.D. de 9 de diciembre de 1918, el Gobierno reconocía:

¹³⁷⁷ Vid. ROMANONES: *Las responsabilidades políticas del antiguo régimen*, op. cit., p. 96.

¹³⁷⁸ Cambó se avergonzaba del alborozo nacional por motivo tan pequeño (*El Sol*, 20 de diciembre de 1918).

¹³⁷⁹ El propio ROMANONES expresó: «Inspirado en estas ideas y con la noble finalidad de conseguir para la Patria los mayores beneficios, busqué la manera de hacerme presente en París en el momento en que, en vísperas del Congreso de la Paz, se reunieron allí las más representativas y autorizadas personalidades políticas mundiales. Me apenaba el ver que cuando no ya las primeras, sino las segundas y aun las terceras Potencias del Orbe, se esforzaban en hacer resaltar su personalidad y prevalecer sus intereses y aspiraciones, España, que era la primera y más importante de las que habían sido neutrales, permaneciese muda y obscurecida cual si ya no sirviese o pesara para nada en el concierto de las naciones. Iba a darse por primera vez el caso, desde la Paz de Westfalia, que marca el punto de partida de la obra política moderna, en que se firmase una paz general y se conviniese un nuevo reparto de los Estados de Europa sin el concurso e intervención más o menos eficaz de España.» (*Las responsabilidades políticas del antiguo régimen*, op. cit., pp. 97-98).

¹³⁸⁰ CASTIELLA: *Una batalla diplomática*, op. cit., p. 27.

¹³⁸¹ MARÍN CASTÁN: «La política exterior española entre la crisis de 1898 y la dictadura de Primo de Rivera», op. cit., p. 38. ROMANONES afirmó que lo realizado en París «era cuanto se podía hacer, ya que la neutralidad que habíamos observado nos dejaba fuera del Congreso de la Paz. Me llevé, no obstante, el convencimiento, y hasta cierta garantía, de que España no sería preterida en la Sociedad de las Naciones. Y, en efecto, desde el primer momento logramos entrar en el Consejo ejecutivo» (*Las responsabilidades políticas del antiguo régimen*, op. cit., p. 101).

¹³⁸² *Ibid.*, pp. 98-101.

¹³⁸³ Se llegó a acuñar la frase: «¡Acuérdate del Maine!».

¹³⁸⁴ *GdM*, de 10 de diciembre de 1918.

«El problema de la incorporación de España á una nueva organización de las relaciones entre los diversos Estados, plantea una serie de cuestiones de la más alta importancia en los órdenes jurídico, político, económico, militar, social, y en general, en toda la esfera del derecho público. [...] [Así,] para que el concurso de España á dicha idea pueda ser fecundo y útil para la Humanidad y para los intereses nacionales, es necesario que todos esos múltiples problemas que la formación de la Sociedad de las Naciones suscitan sean estudiados previamente con toda la minuciosidad y atención que su trascendental importancia reclama.»

La Comisión estaría compuesta por siete Vocales nombrados por el Ministro de Estado y otros siete nombrados por diversos Organismos (art. 2)¹³⁸⁵. El Secretario de la Comisión, con voz y voto, sería el Jefe de la Sección Política del Ministerio de Estado (art. 3). Antonio Maura, nombrado comisionado por la Comisión General de Codificación, fue designado presidente de la Comisión. Para llevar a conclusión la tarea encomendada, «la Comisión podrá llamar á su seno ó solicitar informe de todos aquellos organismos ó personalidades cuya opinión juzgue oportuno conocer para el mejor desempeño de su cometido.» (art. 5). A pesar de las duras críticas a las que fue sometida en un principio, la Comisión trabajó seriamente en la labor asignada. De inmediato, se nombraron diversas subcomisiones en razón de la materia que debían tratar: cuestiones de orden social, asuntos militares, intercambio comercial y legislación internacional del trabajo. La Comisión comenzó su estudio sobre el proyecto angloamericano propuesto por Wilson, pero, según avanzaban los trabajos, los comisionados siguieron la evolución entre el proyecto original y las deliberaciones que se desarrollaban en el marco de la Conferencia de Paz de Versalles entre las grandes potencias¹³⁸⁶. En estas condiciones, la Comisión de la SdN se veía imposibilitada para aconsejar al Gobierno español una línea de acción determinada con respecto a la evolución del proyecto original¹³⁸⁷.

Como ya dijimos antes, España, al igual que otros Estados neutrales, fue invitada por el Comité de la SdN a exponer sus opiniones y sugerencias en una serie de reuniones «informales» que se celebraron en París a partir del 20 de marzo de 1919. Por este motivo la Comisión envió a González Hontoria a la capital gala como representante español, al ser aprobada su ponencia en sesión de 15 de marzo. El Comité de la SdN se reunió con los representantes de Argentina, Chile, Colombia, Dinamarca, España, Holanda, Noruega, Paraguay, Persia, El Salvador, Suecia, Suiza y Venezuela. Al término de la reunión los representantes de los Estados neutrales expresaron su adhesión al proyecto de Pacto de la SdN, pero surgieron una serie de enmiendas. Entre las enmiendas formuladas se encontraba aumentar el número de miem-

¹³⁸⁵ Los miembros designados por el Ministro de Estado fueron García Prieto, R. Gasset, J. de la Cierva, Santiago Alba, Cambó, Melquíades Álvarez y González Hontoria. Los siete comisionados nombrados por otros organismos del Estado fueron Sánchez de Toca, A. Maura, el capitán general Weyler, el vicealmirante Miranda, González Besada, Marichalar y Fernández Prida.

¹³⁸⁶ Sobre la evolución de la propuesta angloamericana del Pacto, vid. EGERTON: *Great Britain and the Creation of the League of Nations*, op. cit., pp. 110-140.

¹³⁸⁷ La Comisión de la SdN presentó el dictamen requerido el 15 de marzo de 1919, editado con carácter «confidencial» como *Dictamen de la Comisión creada por el Real Decreto de 9 de diciembre de 1918 para estudiar, desde el punto de vista de los intereses y las conveniencias nacionales, la eventual constitución de una Sociedad de las Naciones y la participación de España en la misma en su plena soberanía* (op. cit.). En las conclusiones la Comisión expresó su deber de «[...] someter al Gobierno, a título de primera aspiración, la de obtener la designación de España, por la Conferencia, entre los miembros natos del Consejo. [...] En conclusión, la Comisión estima: Que España debe dar todo calor [sic] a la idea de constituir una Sociedad de las Naciones, perfeccionándose así las relaciones internacionales, de modo que la regla que las gobierne sea definida con claridad y principalmente observada, sin que nadie prevalido de su fuerza la infrinja [...]. [Y que] es de importancia obtener para nuestro país un puesto en el Consejo ejecutivo.» Posteriormente, González Hontoria ocuparía la cartera de Estado tras la dimisión del Gabinete Romanones el 14 de abril de 1919 (R.D. de 15 de abril de 1919; *GdM*, de 16 de abril de 1919).

bros no permanentes del Consejo de la SdN, así como el control de la producción de armamentos y la creación de una instancia de conciliación destinada a resolver los conflictos que surgieran entre los Estados miembros de la SdN. En la reunión del día 20 de marzo, la intervención del representante español, González Hontoria, fue extensa y, en conjunto, mostró la posición favorable del Gobierno español al proyecto, dejando constar, además, la situación especial de España como «potencia media» europea, circunstancia que le daba derecho a obtener un asiento en el Consejo de la SdN¹³⁸⁸. En este punto España se mantuvo firme. Al respecto, SOLÉ dijo acertadamente¹³⁸⁹:

«[Desde] la Conferencia de los neutrales España se había mantenido inflexible en un punto concreto: la necesidad de ocupar un puesto permanente en el Comité Ejecutivo de la Liga. [...] Se pedía un “puesto especial”, que no se confundiese con el reservado a los países que no eran grandes potencias. En la mente de los miembros del Comité de la SdN [esencialmente, las grandes potencias] estaba conceder a España el puesto solicitado, si bien no con carácter permanente.»

La reunión continuó el día 21 de marzo y, a instancias de algunos de los representantes de los Estados neutrales, Cecil explicó que respecto a ciertas obligaciones derivadas del Pacto de la SdN, «las pequeñas potencias» sólo habrían de cooperar en las medidas económicas contra un Estado agresor, sin embargo, quedarían exentas de hipotéticas acciones militares. Concluida la reunión, la cuestión que más interesaba a España, el nombramiento de los miembros no permanentes del Consejo, fue pospuesta para más adelante.

1.2.2. La condición de miembro del Consejo

En el mes de abril Wilson propuso, finalmente, que admitieran como miembros no permanentes del Consejo a Bélgica, Brasil, España y Grecia. Esta decisión se plasmó en la redacción del art. 4.1 del Pacto:

«El Consejo se compondrá de representantes de las principales potencias aliadas y asociadas, así como de representantes de otros cuatro Miembros de la Sociedad. Estos cuatro Miembros serán designados libremente por la Asamblea y en las épocas que estime convenientes. Hasta la primera designación de la Asamblea, los representantes de Bélgica, del Brasil, de España y de Grecia serán miembros del Consejo.»

Comunicada al Gobierno español la decisión adoptada por el Comité preparatorio del Pacto, aquél anunció que pediría a las Cortes la autorización necesaria para la adhesión de España a la SdN.

Sin embargo, el nombramiento de España como miembro no permanente del Consejo no fue visto con buenos ojos por todos los Estados europeos, en especial por Portugal. El representante portugués, Alfonso da Costa, protestó abiertamente contra tal nombramiento, empleando el siguiente argumento: la SdN era una creación de las potencias vencedoras de la Guerra Mundial y, por tanto, no debía estar gobernada por neutrales¹³⁹⁰.

Como ya indicamos, el proyecto definitivo del Pacto de la SdN fue adoptado por la Conferencia de Paz de Versalles en sesión plenaria celebrada el 28 de abril de 1919 y el Pacto fue firmado formalmente el 28 de junio siguiente en París¹³⁹¹. El 29 de julio el Ministro de Estado

¹³⁸⁸ MYERS: «Representation in League of Nations Council», op. cit., p. 697.

¹³⁸⁹ «La incorporación de España a la Sociedad de Naciones», op. cit., p. 141.

¹³⁹⁰ CASTIELLA: *Una batalla diplomática*, op. cit., p. 32; MOUSSET: *L'Espagne dans la politique mondiale*. Éditions Brossard (2ª ed.). París, 1923, p. 277.

¹³⁹¹ La publicación de las cláusulas del Tratado de Versalles (mayo de 1919) produjo en España poca impresión;

presentó en el Senado el proyecto de Ley que facultaba al Gobierno para adherirse a la SdN¹³⁹²; dicho proyecto se entregó para su consideración a una Comisión parlamentaria al creada al efecto. Por su parte, el Congreso también creó una Comisión para estudiar el proyecto de adhesión. En el proyecto de Ley, el Gobierno solicitaba la autorización de las Cortes para la adhesión de España a las Partes 1ª y 3ª del Tratado de Versalles y aceptar, asimismo, las estipulaciones de la Parte 13ª del Tratado, relativas a la OIT. Tanto la Comisión del Congreso como la del Senado votaron favorablemente el proyecto presentado por el Gobierno, de modo que autorizaron la prestación del consentimiento para la participación de España en la Organización internacional.

A pesar de la agitación del momento, en la lectura del Informe de la Comisión en el Congreso (7 de agosto de 1919) no todos los diputados lo aprobaron, argumentando que España no debía adherirse a la SdN si ésta no servía al fin que se había propuesto. Con las reticencias de algunos parlamentarios, el proyecto de Ley fue aprobado y sancionado por el Rey como Ley de 14 de agosto de 1919. En su artículo único las Cortes autorizaban «al Gobierno de su Majestad a dar su adhesión al Pacto de la Sociedad de las Naciones, inserto en el Tratado de Versalles entre las potencias aliadas y asociadas y Alemania, de veintiocho de junio de mil novecientos diez y nueve, y á aceptar asimismo las estipulaciones de la parte decimotercera de dicho Tratado relativas a la organización del trabajo»¹³⁹³.

El 10 de enero de 1920 tuvo lugar en Ginebra el depósito del instrumento de adhesión de España a la SdN¹³⁹⁴.

Con la adhesión de España a la SdN y su acceso al Consejo ejecutivo como miembro no permanente, se abrió un nuevo frente a la política exterior española¹³⁹⁵. En efecto, con la adhesión cada Estado miembro se vio obligado a alterar su acción exterior para dirigir los asuntos de la primera organización universal estructurada. Como dijo BLEDSOE, dos factores fundamentales determinaron el grado y carácter de la adaptación de cada gobierno a la nueva situación¹³⁹⁶: la eficacia general de la Administración exterior del Estado y las actitudes básicas de los principales dirigentes frente a los asuntos y fines de la SdN.

Pese a los buenos augurios con los que nacía la nueva Organización internacional, el abandono por parte de los Estados Unidos fue un duro golpe, no sólo para la propia Sociedad, sino especialmente para los Estados neutrales que desde el principio habían contado con el liderazgo americano, al considerar al presidente Wilson como el protagonista de la reconciliación entre vencedores y vencidos. De todas formas, los Estados neutrales procedieron a adherirse a la SdN¹³⁹⁷. No obstante, este proceso se realizó con ansiedad, sin entusiasmo, temiendo que a partir de ese momento la naciente Sociedad no fuera más que un instrumento de las potencias vencedoras europeas y no un verdadero intento de organizar la sociedad internacional sobre bases de paz y prosperidad y la proscripción de la guerra como instrumento de la política de las grandes potencias.

Aun con la defección de los Estados Unidos el nuevo sistema de paz y seguridad de la pos-

de hecho, la prensa no las comentó con demasiada amplitud. En *ibidem*.

¹³⁹² Aprobado por R.D. de 21 de julio de 1919, por el cual se autorizaba al Ministro de Estado para que presentase a las Cortes un proyecto de Ley que facultara al Gobierno para adherirse al Pacto (*GdM* de 31 de julio de 1919).

¹³⁹³ *GdM* de 16 de agosto de 1919.

¹³⁹⁴ Publicado en el *JOSdN* núm. 1, de 1 de febrero de 1920.

¹³⁹⁵ Así, MARÍN CASTÁN: «La política exterior española entre la crisis de 1898 y la dictadura de Primo de Rivera», *op. cit.*, p. 38; NEILA HERNÁNDEZ: *La Sociedad de Naciones*, *op. cit.*, p. 75.

¹³⁹⁶ «La Oficina Española de la Sociedad de Naciones (1920-1931)», *RPI* núm. 127, 1973, pp. 123-131, en concreto p. 123.

¹³⁹⁷ En este sentido se pronuncia VIVAS GALLARDO: *Venezuela en la Sociedad de Naciones: 1920-1939*, *op. cit.*, pp. 37 y 70-71.

guerra se puso en marcha. El Consejo de la SdN mantuvo su primera sesión el 16 de enero de 1920, y antes de la convocatoria de la Primera Asamblea de la Sociedad (noviembre-diciembre de 1920) ya se había reunido en diez ocasiones: cuatro en París, tres en Londres y una en Roma, San Sebastián (agosto de 1920) y Bruselas¹³⁹⁸. Por su parte el Secretario General y su personal tomaron posesión de la nueva sede de la SdN en Ginebra el 1 de noviembre de 1920.

Por lo que respecta a España, el nombramiento como representante en el Consejo recayó en Quiñones de León, Embajador de España en Francia (enero de 1920), puestos que simultaneó hasta el advenimiento de la República. Así, a partir de su nombramiento y hasta 1931, Quiñones de León se convirtió en el más asiduo representante de todos los miembros del Consejo. Como Embajador en París recibió la crítica, no exclusiva a su persona, de que se inclinaba demasiado a las posiciones de Francia¹³⁹⁹, lo que no era muy afortunado teniendo en cuenta que España era el único Estado neutral que formaba parte del Consejo y, por tanto, se esperaba que defendiera las tesis de este nutrido y cualificado grupo de Estados. Ahora bien, como afirmó MADARIAGA, «todo el mundo sabía que Quiñones no creía en nada que no fuera el poder y el interés nacional»¹⁴⁰⁰. De cualquier manera, el Delegado español se convirtió pronto en el árbitro de los asuntos relacionados con la SdN entre los dirigentes de la política exterior¹⁴⁰¹ y mantuvo, a lo largo de su mandato, un protagonismo en el Consejo acorde con el papel de un Estado que, no siendo una gran potencia, por aspiraciones propias y por acuerdo tácito de aquéllas, se convirtió en «miembro semipermanente», al ser reelegido de manera continuada para ostentar un puesto en el Consejo¹⁴⁰². Esta situación fáctica, sin reconocimiento *de iure* pese a las pretensiones reiteradas del Gobierno español, acarrearía a medio plazo el enfrentamiento con el Consejo y el anuncio de retirada de España de la SdN al solicitar y no obtener un puesto de tal naturaleza en 1926, cuestión que trataremos más adelante.

La puesta de largo del sistema ginebrino se produjo con la convocatoria de la Primera Asamblea de la SdN para el mes de noviembre de 1920 en la sede de la Sociedad en Ginebra. Las sesiones duraron cinco semanas y en ellas se trataron tanto temas de naturaleza constitucional como de carácter político: la elección de Presidente; el programa de trabajo de la Asamblea¹⁴⁰³; la obligación del Secretario General de presentar un informe anual de las acti-

¹³⁹⁸ WALTERS: *Historia de la Sociedad de Naciones*, op. cit., p. 111.

¹³⁹⁹ Esta circunstancia la constató MADARIAGA, cuando fue nombrado Delegado de España en el Consejo y Embajador en Francia: «En París se habían acostumbrado a contar con Quiñones de León como un segundo voto en el Consejo, siempre y cuando no entrasen en juego intereses españoles.» (*Memorias (1921-1936)*. *Amanecer sin mediodía*, op. cit., p. 273).

¹⁴⁰⁰ *Ibíd.*, p. 53. Por otra parte, desde un punto de vista personal se ha dicho de Quiñones de León que «no era, en verdad, ni una figura destacada en su país ni un hombre de grandes dotes políticas [...] Pero tenía una mente aguda y conciliatoria y una sincera devoción hacia la Sociedad [sic]; la perfección de sus modales y su temperamento le ganaron la simpatía de todos y le hicieron posible en más de una ocasión llegar a un acuerdo donde un infatigable trabajador hubiera fracasado.» (WALTERS: *Historia de la Sociedad de Naciones*, op. cit., p. 112; en idéntico sentido CASTIELLA: *Una batalla diplomática*, op. cit., p. 43). Vid. al respecto el interesante retrato del Embajador español en MADARIAGA: *Españoles de mi tiempo*, op. cit., pp. 135-142.

¹⁴⁰¹ Como dijo BLEDSOE: «los Subsecretarios y los Ministros cambiaban frecuentemente durante los revueltos años de 1921-23, pero el embajador llegó a ser el delegado “permanente” de su país en el Consejo de la SdN.» («La Oficina Española de la Sociedad de Naciones (1920-1931)», op. cit., p. 126); también PÁEZ-CAMINO: *La significación de Francia en el contexto internacional de la Segunda República española (1931-1936)*, op. cit., p. 263.

¹⁴⁰² Desde el principio, tuvo lugar la participación activa del Delegado español en las Comisiones creadas en los asuntos de Armenia (1920), Alta Silesia (1922), Corfú (1923) —en el que Italia y Grecia aceptaron las condiciones del plan presentado por Quiñones de León a petición del Consejo—, así como en la redacción de la respuesta del Consejo a las condiciones de ingreso de Alemania en la SdN (1924-1925).

¹⁴⁰³ El Programa de trabajo de la Asamblea fue dividido en seis apartados: 1) Organización General; 2) Trabajo

vidades de la Organización antes del inicio del período de sesiones de la Asamblea; la solicitud al Consejo para que procediera al establecimiento de una comisión especial para asesorar en asuntos militares; la consideración de las solicitudes de adhesión presentadas (trece en total); el acuerdo sobre el texto final del Estatuto del TPJI; la elección de miembros no permanentes del Consejo; la decisión de celebrar reuniones con carácter anual; el conflicto de Armenia. Ante el elenco de cuestiones planteadas, sin duda, el desarrollo de la Asamblea fue la novedad más notable del nuevo sistema de organización internacional que se ponía en marcha en 1919-1920.

Por lo que respecta a España, la Asamblea, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 4.1 del Pacto, procedió a la elección de los miembros no permanentes del Consejo, nombramiento que recayó sobre Bélgica, Brasil, China y España. Sin duda se trataba de un reconocimiento a la excelente labor desempeñada por estos Estados que, con la excepción de China, formaban parte del grupo que fue designado para ocupar los puestos no permanentes del Consejo en la Conferencia de Paz (art. 4.1 *in fine* del Pacto). Para España supuso la confirmación de la consideración especial que había pedido y se había otorgado en la Conferencia de Paz: un *status* diferenciado como potencia media europea¹⁴⁰⁴.

Durante la Segunda Asamblea de la SdN (5 de septiembre-6 de octubre de 1921), los miembros pretendieron corregir dos errores concretos que estaban causando inconvenientes prácticos: el reparto de las cargas de la Sociedad entre los Estados miembros y la elección de los miembros no permanentes del Consejo. Así, se adoptaron enmiendas que autorizaban a la Asamblea a proceder a la división de los costes y la fijación de reglas para la elección del Consejo¹⁴⁰⁵. Las enmiendas al Pacto necesitaban la ratificación de una mayoría de los miembros de la SdN, incluyendo a todos los Estados miembros del Consejo. Sin embargo, España y Francia percibieron ventajas diplomáticas en demorar su ratificación¹⁴⁰⁶. De este modo, Francia no prestó el consentimiento de manera formal hasta 1924 y España hasta 1926 —como veremos más adelante, justo cuando anunció el abandono de la Sociedad—¹⁴⁰⁷.

Por otro lado, los problemas de comunicaciones, así como los excesos de formalidad de la diplomacia clásica, llevaron a la Secretaría de la SdN a recomendar a los Estados miembros la creación de Oficinas especiales para mantener una relación directa y centralizada a todos los efectos, agilizando así el intercambio de correspondencia y documentación en general. Dicho Departamento sería el organismo especializado de relación con la Organización, en especial con la Secretaría, en las Administraciones nacionales. Sin embargo, las propuestas del Secretariado no tuvieron gran acogida. Sólo una docena de gobiernos procedieron al establecimiento de Oficinas especializadas sobre la SdN, pero, con la excepción de Francia —que creó el *Service français de la Société des Nations*—, no tuvieron carácter autónomo sino que se integraron como una Sección más en el seno de los respectivos Departamentos de Asuntos Exteriores¹⁴⁰⁸.

Técnico, Económico y Social; 3) Establecimiento del TPJI; 4) Presupuesto y Personal; 5) Admisión de nuevos miembros; 6) Mandatos y Desarme.

¹⁴⁰⁴ En este sentido, por ejemplo MYERS: «Representation in League of Nations Council», op. cit., pp. 697-698.

¹⁴⁰⁵ Además, para regularizar las tareas de tipo administrativo, el Secretario General había propuesto desde 1920 la fijación de las sesiones del Consejo de forma periódica. Siguiendo estas sugerencias, el 31 de agosto de 1923, el Consejo decidió que a partir de diciembre celebraría cuatro sesiones ordinarias al año, en fechas fijas de marzo, junio, septiembre y diciembre (WALTERS: *Historia de la Sociedad de Naciones*, op. cit., p. 298).

¹⁴⁰⁶ MYERS: «Representation in League of Nations Council», op. cit., pp. 697-698.

¹⁴⁰⁷ La enmienda al art. 4 del Pacto, que añadió un núm. 2 bis, entró en vigor el 29 de julio de 1926: «La Asamblea fijará por dos tercios de mayoría, las reglas relativas a la elección de los miembros no permanentes del Consejo, y especialmente la reglamentación referente a la duración de sus mandatos y a las condiciones de reelegibilidad».

¹⁴⁰⁸ BLEDSOE dice que la única Oficina independiente fue la *British League of Nations Office*, aunque paradójicamente

Más allá de estas recomendaciones, un cierto número de Estados miembros procedió a establecer representaciones en Ginebra para mantenerse en contacto con todo lo que ocurriera en la Sociedad¹⁴⁰⁹. Estas Delegaciones permanentes, como fueron pronto denominadas, se encontraron en principio con la oposición del Secretariado y del propio Gobierno suizo, ya que su estatuto era anómalo tanto desde el punto de vista del Derecho internacional como de la práctica diplomática. Sin embargo, continuaron funcionando normalmente aunque, como expresó WALTERS, «el sistema de las delegaciones permanentes no contribuyó de manera significativa al desarrollo de la Sociedad»¹⁴¹⁰.

Siguiendo las recomendaciones del Secretario General, el ME creó por R.D. de 31 de mayo de 1920 un departamento específico para que llevase los asuntos de la SdN: la Oficina Española de la SdN —en adelante la Oficina Española—¹⁴¹¹. El R.D. que estableció la Oficina Española le concedió autoridad para comunicar directamente con la Secretaría de la SdN y con otros departamentos del Gobierno español, sin tener que acudir a los cauces normales. Además, y esto era una novedad, otorgó autoridad a la Oficina Española para formular propuestas acerca de la acción exterior en la SdN y, al mismo tiempo, coordinar las actividades de los delegados españoles en Ginebra¹⁴¹². No obstante, la actividad más importante de la Oficina fue la comunicación de todos los mensajes, despachos y documentación en general entre la SdN, la OIT y los otros organismos internacionales ligados a la SdN y los distintos departamentos del Gobierno español¹⁴¹³.

1.3. El primer decenio de España en la Sociedad de Naciones. Amagos de retirada

El auge de los movimientos totalitarios en Europa se inició a raíz de la crisis política y socioeconómica que se abatió sobre el continente tras la conclusión de la Primera Guerra Mundial. Desde un punto de vista político se puede hablar, sin lugar a dudas, de crisis del sistema parlamentario en toda Europa. La caída del régimen autocrático de Rusia y el advenimiento de la Revolución bolchevique, en noviembre de 1917, supuso el primer cambio radical en el constitucionalismo europeo vigente. El posterior triunfo del Partido Nacional Fascista en Italia (octubre de 1922), abrió la brecha para que ideologías de corte totalitario alcanzaran el poder en determinados Estados de Europa¹⁴¹⁴. El efecto, por el propio desarrollo del sistema parlamentario, éste se mantuvo con solidez en los Estados de la Europa del norte. Sin embar-

camente sólo hace referencia a la situación física de aquélla, en comparación con el *Service français*, para destacar dicha autonomía («La Oficina Española de la Sociedad de Naciones (1920-1931)», op. cit., p. 124)

¹⁴⁰⁹ AZCÁRATE: «La Sociedad de Naciones. Recuerdos y notas sueltas», *ONU Año XX 1946-1966*. Tecnos. Madrid, 1966, p. 81.

¹⁴¹⁰ *Historia de la Sociedad de Naciones*, op. cit., pp. 65-94, p. 204.

¹⁴¹¹ *B.O. del Ministerio de Estado XXX* (1920), pp. 386-389. El Ministro de Estado, Lema, nombró Jefe de la Oficina Española al Ministro residente Landecho, pero como Director fue designado el Subsecretario del Ministerio, Palacios. Otros miembros originarios fueron Sanz y Tovar, Beltrán, Arcos y Gallostra (BLEDSOE: «La Oficina Española de la Sociedad de Naciones (1920-1931)», op. cit., p. 124).

¹⁴¹² *Ibid.*, pp. 125-126; PÉREZ GIL: «El primer decenio de España en la Sociedad de Naciones (1919-1929)», op. cit., pp. 203-204. En todo caso, el Ministro de Estado concedió a la Embajada de España en Francia un grado sustancial de independencia de acción en el seno del Consejo —siempre que no se tratase de asuntos que afectasen directamente los intereses nacionales—, y se dispuso que la Representación en París fuese el primer enlace del sistema de comunicaciones entre Ginebra y Madrid. Esta ordenación no se alteró al acceder al poder el general Primo de Rivera (septiembre de 1923), pues, aunque asumió personalmente la cartera de Estado, lo hizo para controlar la acción española con relación a Marruecos y no para cambiar la política exterior frente a Europa o la SdN.

¹⁴¹³ Los despachos, memoranda y documentación impresa en general referente a la SdN se encuentran depositados en los Archivos del Ministerio de Asuntos Exteriores en Madrid.

¹⁴¹⁴ Vid. al respecto, y todo en general, la obra ya citada de NOLTE: *La guerra civil europea 1917-1945*.

go, fue en la Europa mediterránea y oriental donde triunfaron con mayor o menor fortuna pronunciamientos y golpes militares de carácter totalitario. La presencia de estos regímenes autoritarios se tornó pronto en causa de inestabilidad en las relaciones internacionales y, consecuentemente, devino en una amenaza permanente para la seguridad y la prosperidad de los Estados de Europa.

Por otro lado, la ruina material y la subsiguiente crisis económica que siguió al final de la Guerra Mundial acarreó grandes padecimientos a extensos grupos de población europea. Los efectos de la guerra golpearon con especial crudeza regiones enteras de Francia, Bélgica, Alemania y Rusia —desangrada esta última por la revolución bolchevique y la posterior Guerra Civil—. Como consecuencia de la destrucción de los campos, de los bienes de equipo y las pérdidas en vidas humanas —cifradas en ocho millones de hombres—, se produjo una situación de subproducción en Europa, un estado de carencia absoluta de artículos de primera necesidad y materias primas¹⁴¹⁵. Además, las finanzas europeas quedaron absolutamente desmontadas: la deuda pública se multiplicó por seis en Italia, por siete en Francia, por diez en Gran Bretaña y por veinte en Alemania. En fin, el crédito que los Estados europeos poseían, antes de la guerra, en las finanzas internacionales prácticamente desapareció¹⁴¹⁶. Incluso aquellos países que como España y los otros Estados neutrales habían resultado muy beneficiados por su comercio con ambos beligerantes durante la guerra, sufrieron los efectos de la recesión de los años 1919-1921¹⁴¹⁷. De hecho, la expansión económica de los años veinte fue un producto prácticamente restringido a los Estados Unidos, circunstancia que confirmó su nueva posición internacional¹⁴¹⁸. Tal era la situación económica y moral de Europa que, mientras los gobiernos discutían el contenido de los Tratados de paz y los Parlamentos nacionales eran compelidos a ratificarlos, la opinión pública se encontraba más preocupada por las cuestiones materiales inmediatas que por el establecimiento de un nuevo sistema internacional de posguerra.

1.3.1. Los objetivos de la política exterior del período del régimen de Primo de Rivera

En esta fase de inestabilidad política y socioeconómica general se fraguó el advenimiento de la dictadura del General Primo de Rivera¹⁴¹⁹. Entre noviembre de 1918 y septiembre de 1923, se sucedieron al frente del Gobierno doce gabinetes diferentes. Semejante situación, compartida con otros Estados de la Europa del sur, no era la ideal para la consolidación del sistema parlamentario¹⁴²⁰. Así, el 13 de septiembre de 1923 se produjo el acceso del general

¹⁴¹⁵ KENNEDY: *Auge y caída de las grandes potencias*, op. cit., pp. 441-445.

¹⁴¹⁶ Por ejemplo, en noviembre de 1933 cuatro billones de marcos-papel valían un dólar americano. A finales de 1925 los principales Estados europeos estabilizaron sus monedas, la mayoría por debajo de su antigua paridad. Sin embargo, esta situación de penuria económica y financiera en Europa lanzó a otros países a escalar puestos en el sistema económico internacional, especialmente los Estados Unidos —el gran acreedor de la guerra—, los Estados sudamericanos y Japón. Vid. al respecto RENOUVIN: *Histoire des relations internationales* t. VII (*Les crises du XX^e Siècle. I. de 1914 à 1929*), (Renouvin dir.). Librairie Hachette. París, 1957, pp. 130-133.

¹⁴¹⁷ Para España vid. MOUSSET: *L'Espagne dans la politique mondiale*, op. cit., pp. 231-232 y 297-320. Desde una perspectiva actual, la obra fundamental es la de ROLDÁN-GARCÍA: *La formación de la sociedad capitalista en España, 1914-1920*. Madrid, 1972 (2 vols.).

¹⁴¹⁸ BAHAMONDE MAGRO: «Aspectos económicos de la crisis de 1929», *Historia Universal del Siglo XX* vol. 12 (*El crac de 1929*). Historia 16. Madrid, 1998, pp. 7-48, en concreto pp. 8 y 18-20. Sin embargo, como dice el mismo autor, «a partir de 1925 se anunciaron los primeros síntomas de cambio que abrían la espita de la especulación, perfilándose ya los factores que condujeron al crac.» (ibíd., p. 18); en este sentido, HERNÁNDEZ ANDREU: *España y la crisis de 1929*. Espasa-Calpe. Madrid, 1986, pp. 23-24. Interesante el artículo que cita al respecto de TORNER CERVERA en *El Economista* de 1931, pp. 1225-1226 (ibíd., pp. 41-42).

¹⁴¹⁹ En este sentido RENOUVIN: *Histoire des relations internationales*, op. cit., t. VII, p. 220.

¹⁴²⁰ Vid. GIL PECHARROMÁN: «La debilidad de la democracia», *Historia Universal del Siglo XX* vol. 9 (*La Euro-*

Primo de Rivera a las máximas responsabilidades del gobierno. Como han afirmado varios autores, el movimiento de insurrección militar de septiembre de 1923 fue «un pronunciamiento en el sentido más clásico del término», caracterizado por un forcejeo entre el Gobierno y la Capitanía General de Cataluña que, sin derramamiento de sangre, llevaría a la presidencia del Consejo de Ministros a Primo de Rivera¹⁴²¹. El nuevo régimen fue bien recibido tanto en España como en las capitales europeas —con la excepción, «lógica» en aquellos instantes, de París—, donde, tras unos momentos iniciales de expectación, se constató la continuidad de las relaciones exteriores de España¹⁴²².

Dejando de lado cualquier consideración sobre política interior, ya que no es ese nuestro objeto de estudio¹⁴²³, sí podemos indicar las principales líneas de actuación en política exterior de la Dictadura de Primo de Rivera, ocupándonos especialmente del papel de España en la SdN. Según diversos autores hay que considerar *a priori* que la concepción de Primo de Rivera acerca de las relaciones internacionales era bastante negativa y desconfiaba, en general, de los organismos internacionales y de las prácticas diplomáticas¹⁴²⁴. Esto, en un régimen personalista como el suyo, habría de resultar decisivo en la conducción de la acción exterior de España desde 1923 a 1930. Partiendo de la base de que el advenimiento del nuevo régimen no supuso ningún cambio ni ruptura con las orientaciones anteriores, podemos enumerar las principales pautas de la acción exterior que han sido expuestas, entre otros, por PALOMARES LERMA¹⁴²⁵: 1) la inexistencia de principios claros y realistas acerca de los objetivos de la política exterior; 2) la falta de una visión de conjunto del papel de España en el sistema europeo de Estados y a escala mundial; 3) la carencia de planificación de la acción exterior, y como consecuencia, la descoordinación en la gestión de los asuntos internacionales; 4) la minusvaloración de la política exterior por parte del Ejecutivo, particularmente por Primo de Rivera; y 5) el escaso interés en la participación internacional, salvo en áreas determinadas: Marruecos y el Mediterráneo y el papel de España en la SdN.

En el marco de una política de prestigio, Primo de Rivera planteó como objetivos prioritarios, por un lado, mejorar la posición de España en Marruecos y en el régimen internacional de la ciudad de Tánger; y por otro, consolidar de forma permanente el puesto de miembro en el Consejo de la SdN, ante las perspectivas creadas con la pronta admisión de Alemania en la Organización. La explotación de la posición geoestratégica de España en el área mediterránea y la aproximación a los Estados de Hispanoamérica serían también objetivos importantes de la acción exterior del nuevo régimen, de tal manera que, siempre que se tuvo ocasión, se puso de manifiesto¹⁴²⁶. De este modo, las otras áreas de la participación internacional de España

pa de las dictaduras). Grupo 16. Madrid, 1983, pp. 7-30, en concreto, p. 9.

¹⁴²¹ Por ejemplo TUSELL: «Las dictaduras ibéricas», *Historia Universal del Siglo XX* vol. 9 (*La Europa de las dictaduras*). Grupo 16. Madrid, 1983, pp. 111-128, en concreto p. 111; también RUIZ MANJÓN-CABEZA: «El reinado de Alfonso XIII», *Historia de España* t. XI (*Alfonso XIII y la Segunda república (1902-1931)*). Ed. Planeta. Madrid, 1991, pp. 9-142, en concreto pp. 123-124.

¹⁴²² Las gestiones de Quiñones de León, en los días posteriores al golpe militar, se encaminaron a acallar los temores en los medios diplomáticos y gubernamentales franceses; vid. al respecto PALOMARES LERMA: «La política exterior española: de la Dictadura de Primo de Rivera a la Guerra Civil», op. cit., pp. 50-56.

¹⁴²³ Remitimos en este punto, y todo en general, a la obra de BEN-AMI: *La Dictadura de Primo de Rivera 1923-1930*. Ed. Planeta. Barcelona, 1983; más reciente, GÓMEZ NAVARRO: *El régimen de Primo de Rivera*. Ed. Cátedra. Madrid, 1991.

¹⁴²⁴ Al respecto MADARIAGA afirmó que «[...] hablaba con desdén de pactos y sociedades de naciones (así en plural) [...], y] aun que jefe del Gobierno de España, no tenía ni asomo de idea de lo que era y significaba la Institución de Ginebra.» (*Memorias (1921-1936)*). *Amanecer sin mediodía*, op. cit., p. 98).

¹⁴²⁵ PALOMARES LERMA: «La política exterior española: de la Dictadura de Primo de Rivera a la Guerra Civil», op. cit., p. 48.

¹⁴²⁶ Vid. por ejemplo MENCHEN BARRIOS: «La actitud de España ante el Memorandum Briand (1929-1931)», op. cit., en concreto pp. 417-418, 428, 430 y 432-437.

estuvieron supeditadas a la obtención de aquellos objetivos, con una perspectiva estrecha de los intereses nacionales¹⁴²⁷.

Primo de Rivera, como muchos militares españoles de alta graduación, era partidario decidido de la actuación de España en el norte de África, aunque al principio mantuviese una postura «abandonista»¹⁴²⁸. Es más, como ha dicho TUSELL, «un factor decisivo para explicar el mantenimiento de la Dictadura de Primo de Rivera [...] reside precisamente en el hecho de que consiguió solucionar un problema trascendental de la política española, el de Marruecos, que, en parte, había contribuido a provocar el propio régimen dictatorial»¹⁴²⁹. No obstante, para superar las inestabilidades internas, la Dictadura buscó en política exterior los éxitos capaces de «frenar el deterioro interior y, aun, la misma supervivencia del sistema monárquico»¹⁴³⁰.

La acción en Marruecos perseguía el doble objetivo de lograr una colaboración efectiva con Francia para la pacificación definitiva del Protectorado¹⁴³¹ y alcanzar un mayor protagonismo en el régimen tangerino, acorde con los importantes intereses españoles en la ciudad. Así, en mayo de 1925 comenzaron las conversaciones con Francia en Madrid y un mes después se alcanzó un acuerdo que tenía como objetivo fundamental una acción conjunta para lograr la pacificación definitiva del Protectorado¹⁴³². El resultado no se hizo esperar: tras el éxito del desembarco de Alhucemas (8 de septiembre de 1925), a fines de 1926 España empezó a retirar las tropas de Marruecos y en 1927 se dieron por terminadas las acciones militares en el Protectorado.

Con respecto a Tánger, desde 1925 el Gobierno español orientó las gestiones diplomáticas hacia la incorporación de la ciudad al Protectorado. En estas gestiones, y para equilibrar la influencia de Francia en el régimen tangerino, Primo de Rivera buscó el apoyo de Italia que, a cambio del patrocinio de la reivindicación española, participaría en la Administración Internacional de la ciudad, y, con carácter más general, buscaría extender su influencia en el Mediterráneo occidental a costa de Francia¹⁴³³. Sin embargo, Gran Bretaña y Francia se negaron a

¹⁴²⁷ En este sentido, PALOMARES LERMA: *Mussolini y Primo de Rivera. Política exterior de dos dictadores*, op. cit., p. 120; y en «La política exterior española: de la Dictadura de Primo de Rivera a la Guerra Civil», op. cit., pp. 56 y 59-61; TUSELL: «Las dictaduras ibéricas», op. cit., p. 119.

¹⁴²⁸ Idea expresada, entre otros, por SERRANO: «África y el problema marroquí», *Historia de España* t. XI (*Alfonso XIII y la Segunda república (1902-1939)*). Ed. Planeta. Madrid, 1991, pp. 143-188, en especial pp. 170 y 174; también CARDONA: «Una chapuza afortunada», *Historia* 16 núm. 173, 1990, pp. 8-18, en concreto pp. 11-14. Primo de Rivera, que viajaría a Marruecos en julio de 1924, asumió posteriormente para sí el cargo de Alto Comisionado en el Protectorado.

¹⁴²⁹ TUSELL: «Las dictaduras ibéricas», op. cit., p. 117.

¹⁴³⁰ MARÍN CASTÁN: «La política exterior española entre la crisis de 1898 y la dictadura de Primo de Rivera», op. cit., p. 39 y 41. Sin embargo, MENCHEN BARRIOS destaca, como marco principal de la política exterior de todo el período de entreguerras, la actuación de España en el organismo ginebrino («La actitud de España ante el Memorandum Briand (1929-1931)», op. cit., p. 414); opinión que compartimos, como pretendemos dejar sentado a lo largo de estas páginas. En este sentido *El Sol*, en editorial de 28 de febrero de 1926 (sic), expresó que «puede afirmarse que toda la política que España esté en condiciones de hacer durante muchos años en el mundo tiene su lugar más apropiado en la Sociedad de Naciones». Una posición intermedia en PÁEZ-CAMINO: *La significación de Francia en el contexto internacional de la Segunda República española (1931-1936)*, op. cit., p. 271.

¹⁴³¹ El Protectorado había sido establecido por el Tratado hispano-francés de 27 de noviembre de 1912 y fue precisado y completado, más tarde, por sendos Acuerdos de 25 de julio de 1925 y 10 de julio de 1926. Vid. SERRANO: «África y el problema marroquí», op. cit., pp. 154-158.

¹⁴³² La mayor colaboración franco-española en el norte de África se alcanzó en julio de 1925 con la firma de varios Acuerdos para en la zona de Marruecos.

¹⁴³³ Ya en el viaje oficial de Alfonso XIII y Primo de Rivera a Italia, en noviembre de 1923, se establecieron las bases para un mayor acercamiento entre las dos potencias mediterráneas. Sobre esta cuestión volveremos en el Capítulo siguiente.

modificar el Convenio de organización del Estatuto internacional de la ciudad de diciembre de 1923. Ante esta situación, el régimen de Primo de Rivera adoptó una de las decisiones más «delicadas» en política exterior de todo el período: vincular la satisfacción de las reivindicaciones con respecto a Tánger y las negociaciones sobre la condición de miembro del Consejo con motivo de la adhesión de Alemania¹⁴³⁴.

En efecto, el otro pilar fundamental de la acción exterior de la Dictadura —sin duda, el que más nos interesa a nosotros en este momento— fue el papel que España desempeñó en la Organización hasta 1930. En la Tercera Asamblea de la SdN (septiembre de 1922), los Estados miembros más débiles mostraron de forma ostensible —mucho más que en la sesión anterior— su desacuerdo hacia un sistema que en la práctica los excluía de participar en los grandes asuntos que entraban en la esfera de actividad de la Sociedad. Esta posición se podía resumir en el deseo de acceder al Consejo, verdadero órgano rector de la Sociedad, que tenían los Estados que no eran grandes potencias cosa que, en la práctica, era impensable porque los cuatro miembros elegidos estaban adquiriendo casi un «derecho a la reelección»¹⁴³⁵. Por otra parte, los miembros permanentes no querían verse privados de la colaboración de los miembros no permanentes, especialmente de los Delegados Hymans y Quiñones de León. En estas condiciones, el Consejo se estaba ganando la enemistad de la mayoría de los miembros de la Asamblea, sobre todo teniendo en cuenta que el número de Estados de la Organización había pasado de cuarenta y dos en 1920 a cincuenta y dos en 1922. Así pues, Bourgeois y Balfour convencieron al Consejo para que, manteniendo la reelección de los miembros no permanentes más valiosos por sus servicios a la Sociedad, otorgara otros dos puestos de elección. La Asamblea acogió favorablemente esta propuesta y los dos nuevos puestos fueron ocupados por Suecia y Uruguay, que representaban a dos grupos de Estados con una identidad clara: los Estados neutrales de la Guerra Mundial y las repúblicas hispanoamericanas¹⁴³⁶.

La solución desde el punto de vista de los intereses de España era positiva por cuanto, manteniendo su posición en el Consejo, la ampliación del mismo de ocho a diez miembros daba mayor peso a los Estados pequeños frente a las grandes potencias. No obstante, los responsables del ME y el Delegado de España se encargaron de dejar claro que su posición no podía asimilarse a la de estos Estados, en tanto que se consideraba como una potencia media en el sistema europeo de Estados. Su reelección continuada para formar parte del Consejo de la Sociedad no era sino una prueba más de su prestigio y de su papel en el sistema internacional¹⁴³⁷.

1.3.2. La influencia del ingreso de Alemania en la condición de España como miembros del Consejo

Los Tratados de Locarno de 16 de octubre de 1925 iniciaron, como ya expresamos anteriormente, el camino de la «reconciliación francoalemana» de entreguerras. En estas circuns-

¹⁴³⁴ De hecho, España solicitó la convocatoria de una conferencia de los países firmantes del Acta de Algeciras de 1906 con la intención de hacerla coincidir con las negociaciones del Consejo, para disponer de mayores elementos de presión (PALOMARES LERMA: *Mussolini y Primo de Rivera. Política exterior de dos dictadores*, op. cit., pp. 128-129). Destaca CASTIELLA que esta alternativa se planteó en el ME en fecha tan temprana como julio de 1923; reiterada por el mismo Primo de Rivera el 13 de marzo de 1926 en telegrama cursado al Ministro de Estado (*Una batalla diplomática*, op. cit., pp. 67-68, 195, 216 y 220). Sobre la sorpresa que provocó en medios políticos y diplomáticos europeos esta cuestión, vid. SCALLE: «La réforme du Conseil de la Société des Nations», *RGDIP* núm. 6, 1927, pp. 769-838, en concreto pp. 771-774 y 789-794.

¹⁴³⁵ WALTERS: *Historia de la Sociedad de Naciones*, op. cit., p. 241.

¹⁴³⁶ *Ibid.*, p. 242.

¹⁴³⁷ Vid. al respecto CASTIELLA: *Una batalla diplomática*, op. cit., pp. 69-74 y 77-79.

tancias resultaba claro que el acceso de Alemania a la SdN era sólo cuestión de meses. En efecto, el 8 de febrero de 1926, el Gobierno alemán envió a Ginebra su petición formal de ingreso en la Sociedad¹⁴³⁸. A pesar del acuerdo de las grandes potencias surgieron complicaciones políticas importantes. Alentado especialmente por sectores conservadores y por la prensa de derechas francesa, el Gobierno de Polonia solicitó un puesto permanente en el Consejo, en igualdad de condiciones que Alemania¹⁴³⁹. Esta petición era contraria tanto al «espíritu del Pacto» —tal como expusimos más arriba—, como a la voluntad de las grandes potencias, incluida Alemania, pero no fue contestada por el MAE ni por el FO. En este estado de cosas, el Gobierno español reiteró la exigencia de obtener un puesto permanente en el Consejo, pretensión de España desde 1919. Brasil se sumó también a tal petición¹⁴⁴⁰. En estas condiciones Alemania no podía aceptar el ingreso en la SdN y, por supuesto, amenazó con demorar *sine die* la ratificación de los Tratados de Locarno¹⁴⁴¹.

Sin embargo, cualquier cambio en la participación en el Consejo requería el voto unánime de sus miembros, por lo que la perspectiva de un veto británico pondría fin a las aspiraciones de Polonia, España y Brasil¹⁴⁴². Desde el punto de vista británico, por tanto, lo que se necesitaba era una reunión de las potencias signatarias de los Tratados de Locarno. China y Bélgica plantearon la reivindicación de que si alguien merecía ocupar un puesto permanente en el Consejo, junto con Alemania, eran ellos, y el gobierno sueco publicó una nota en la que declaraba que no aceptaría ninguna solución que no pasara por el primer acuerdo adoptado, es decir, el ingreso de Alemania como miembro permanente, sin más cambios en el Consejo¹⁴⁴³.

A pesar de estas complicaciones políticas, los delegados de la Asamblea, que se reunieron en sesión especial con el objeto de recibir a Alemania en la SdN, en marzo de 1926, pensaban que al final se llegaría a una solución de compromiso satisfactoria para todas las partes y que redundaría, sin duda, en un reforzamiento de la organización internacional. Sin embargo, los regímenes dictatoriales de España y Brasil se habían comprometido tan a fondo en la cuestión, tanto desde el punto de vista de política interna¹⁴⁴⁴ como de prestigio internacional, que

¹⁴³⁸ Alemania, en nota dirigida al Secretario General el 12 de diciembre de 1924, planteó cuatro condiciones previas para la adhesión al Pacto de la SdN: 1) obtener un puesto permanente en el Consejo; 2) no reiterar su aceptación de las responsabilidades de la guerra (especialmente con la visión puesta en el artículo 231 del Tratado de Versalles); 3) participar con el tiempo en el sistema de Mandatos de la SdN; y, 4) no participar en las sanciones económicas y militares contra un Estado agresor que el Consejo pudiera acordar, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 16 del Pacto. El Consejo, en respuesta aprobada el 14 de marzo de 1925 y remitida al Gobierno alemán, aceptó las dos primeras condiciones, la tercera la dejó en el aire y respondió con una negativa rotunda a la cuarta (vid. al respecto SÁNCHEZ JIMÉNEZ: «La Alemania de Weimar», *Historia Universal del Siglo XX* vol. 9 (*La Europa de las dictaduras*). Grupo 16. Madrid, 1983, pp. 43-67, en concreto, pp. 61-62).

¹⁴³⁹ Vid. en este punto SCALLE: «La réforme du Conseil de la Société des Nations», op. cit., pp. 777-779.

¹⁴⁴⁰ De hecho, el acceso de España a la condición de miembro permanente del Consejo se había tratado ya en sesiones secretas en septiembre de 1921 (vid. en detalle CASTIELLA: *Una batalla diplomática*, op. cit., pp. 45-55).

¹⁴⁴¹ Efectivamente, el art. 10 del Convenio entre Alemania, Bélgica, Francia, Gran Bretaña e Italia —denominado «Pacto renano»—, de 16 de octubre de 1926, establecía expresamente en su párrafo 2º que «[El presente Tratado] entrará en vigor desde que se hayan depositado todas las ratificaciones y Alemania sea miembro de la Sociedad de las Naciones.» (vid. en SEARA VÁZQUEZ: *La paz precaria*, op. cit., pp. 256-260).

¹⁴⁴² La posición británica fue expuesta por el Secretario de Exteriores, Chamberlain, en la Cámara de los Comunes (4 de marzo de 1926): «No hacer nada que pueda poner en peligro Locarno [...] Cualquiera aumento en los puestos del Consejo debe ser celosamente vigilado. Sólo podrá ser admitido si sobre ellos existe un acuerdo unánime del Consejo». El 23 de marzo y en el mismo foro Chamberlain aclaró que «en principio, debe mantenerse la norma de que sólo las grandes potencias ocupen puestos permanentes; España se encuentra en una posición especial y puede recibir un trato de excepción. Ni Polonia, ni Brasil deben obtener ahora puesto permanente.» (cit. en CASTIELLA: *Una batalla diplomática*, op. cit., pp. 112-113 y 153-154 respectivamente).

¹⁴⁴³ MARKS: «The Small States at Geneva», op. cit., p. 193.

¹⁴⁴⁴ El 3 de marzo de 1926 el *Sol* titulaba «Se acentúa la impresión favorable al ingreso de España en un puesto

cualquier acuerdo que no pasara por obtener la condición de miembro permanente en el Consejo suponía un fracaso en su política exterior¹⁴⁴⁵.

En este estado de cosas, como no podía ser de otro modo, se impusieron las tesis británicas y el asunto fue llevado en secreto al ámbito de «las potencias de Locarno». La solución que se obtuvo pasaba por el relevo voluntario de Checoslovaquia y Suecia, quienes dejaron sus puestos en el Consejo a favor de Polonia y Holanda¹⁴⁴⁶; Alemania, por supuesto, accedería como miembro permanente. Aprobado el plan, las Delegaciones de Alemania y Polonia dieron su conformidad. Pero en cuanto fue sometido al Consejo, los Delegados de España y Brasil declararon que era absolutamente inaceptable. Quiñones de León manifestó que si España no obtenía un puesto permanente no se opondría al ingreso de Alemania, pero sí presentaría su retirada de la Organización, de acuerdo con lo previsto en el artículo 1.3 del Pacto¹⁴⁴⁷. Brasil fue más lejos: su Delegado, Mello Franco, declaró que tenía instrucciones del gobierno de vetar el acceso de Alemania. Ante esta situación, la Asamblea se reunió el 17 de marzo de 1926, y acordó postergar el ingreso de Alemania hasta el período ordinario de sesiones del mes de septiembre y, al día siguiente, el Consejo decidió crear un Comité para el estudio de su composición.

El Comité especial elaboró un plan que fue sometido posteriormente a la aprobación de la Asamblea. El plan aprobado consideraba el aumento en el número de puestos del Consejo de diez a catorce miembros. Únicamente Alemania ostentaría un puesto permanente de nueva creación y los miembros electivos aumentarían de seis a nueve. Estos nueve puestos serían elegibles por un período de tres años, no renovable inmediatamente. Sin embargo, esta última regla podía superarse mediante una mayoría de dos tercios de la Asamblea en favor de no más de tres Estados¹⁴⁴⁸. En estas condiciones, un Estado miembro podía ser reelegido de manera continuada para formar parte del Consejo de modo que se pretendía dar satisfacción a las pretensiones de Polonia, España y Brasil, pues se trataba de Estados que desde la fundación de la SdN habían desarrollado una importante labor en el establecimiento del sistema de paz y seguridad de la posguerra¹⁴⁴⁹. El plan encontró, por tanto, un apoyo general al tratarse de un

permanente», y *ABC* «Se acentúa la impresión de que España obtendrá puesto en el Consejo permanente [sic]».

¹⁴⁴⁵ Sin embargo, como destacó SCELLE, «Los locarnistas estimaban realmente que la Asamblea estaría de acuerdo. El cálculo no era del todo falso, pero descuidaron un factor: el del honor de dos naciones para las que este sentimiento resulta de manera congénita muy fuerte, y *que disponían del veto*» («La réforme du Conseil de la Société des Nations», op. cit., p. 780, la cursiva en el original). A este respecto, WALTERS dijo que «tales sentimientos [prestigio internacional, orgullo y dignidad nacionales] pueden ser despreciables para un filósofo, pero son una realidad de la vida internacional y hay muy pocos Estados, grandes o pequeños, viejos o nuevos, que sean impermeables a su influencia.» (*Historia de la Sociedad de Naciones*, op. cit., p. 383). Es más, como expresaba MORGENTHAU, «una política de prestigio es, por lo tanto, un elemento indispensable de una política exterior nacional» (vid. sus magistrales páginas sobre el tema en *La lucha por el poder y por la paz*, op. cit., pp. 103-120, cita en p. 114).

¹⁴⁴⁶ MARKS: «The Small States at Geneva», op. cit., p. 193.

¹⁴⁴⁷ En septiembre de 1924 Primo de Rivera envió al Delegado español en el Consejo las siguientes instrucciones: «A juicio del Gobierno de S.M., la entrada de Alemania en el Consejo pudiera ser una ocasión excepcional para conseguir nosotros también la permanencia. [...] una [sic] arma que no debemos usar es el veto a la entrada de Alemania como miembro permanente del Consejo. [...] [España desea y debe favorecer la entrada de Alemania; pero sin oponerse a ella, y aun votándola y votando también la permanencia de Alemania en el Consejo, puede cesar de colaborar en la Sociedad de Naciones y retirarse de la Delegación de la Asamblea, sin que eso prejuzgue tampoco nuestra conducta ulterior.» (cit. en CASTIELLA: *Una batalla diplomática*, op. cit., pp. 160-174 y 224-235).

¹⁴⁴⁸ Vid. al respecto SCELLE: «La réforme du Conseil de la Société des Nations», op. cit., pp. 792-794; también MYERS: «Representation in League of Nations Council», op. cit., p. 713.

¹⁴⁴⁹ Desde luego, como dijo WALTERS, «dicho sistema se correspondía estrechamente a la situación real: Polonia, España y Brasil, para las que se habían creado estos puestos semi-permanentes, eran de hecho potencias intermedias entre las grandes y los Miembros más débiles de la Sociedad» (*Historia de la Sociedad de Naciones*,

compromiso entre todos los intereses en juego¹⁴⁵⁰.

Sin embargo, ante este acuerdo España reaccionó de la única manera que podía hacerlo a esas alturas, cuando se había echado todo a favor de una sola opción¹⁴⁵¹. Cuando el Consejo se reunió en su sesión ordinaria de junio, la representación de España fue ocupada por un miembro de bajo rango del Cuerpo Diplomático, en sustitución de Quiñones de León, quien explicó que estaba allí como «simple observador», no para participar en las reuniones. Seguidamente, leyó una declaración en el sentido de que España ratificaría la enmienda al art. 4 del Pacto y no evitaría que la Asamblea regulase las elecciones futuras. No obstante, terminaba con unas palabras que indicaban que España pretendía retirarse de la SdN¹⁴⁵². Aun cuando el Consejo pidió al Gobierno español que reconsiderara su postura. La notificación oficial de retirada se formalizó el 11 de septiembre de 1926¹⁴⁵³. A partir de entonces España se abstuvo de participar en las actividades de la SdN, aunque continuó como miembro de la Comisión de Mandatos y de la OIT¹⁴⁵⁴.

Así, cuando la Asamblea se reunió en el mes de septiembre de 1926, los Estados miembros pudieron dar la bienvenida al tan esperado ingreso de Alemania, hecho que se formalizó el 8 de septiembre de 1926¹⁴⁵⁵. Con respecto a los puestos vacantes de España y Brasil, entre los miembros de la SdN se tenía el convencimiento de que reconsiderarían sus posturas, antes de que concluyesen los dos años previstos en el art. 1.3 del Pacto para que la retirada fuese efectiva, y volverían a ejercer sus funciones como tales.

En marzo de 1928, el Consejo solicitó de forma vehemente a España y Brasil que reconsideraran su decisión¹⁴⁵⁶. Esta vez el Gobierno español respondió con prontitud de forma posi-

op. cit., p. 323).

¹⁴⁵⁰ Sobre la reforma del Consejo, vid. *in extenso* la obra citada de SCALLE: «La réforme du Conseil de la Société des Nations».

¹⁴⁵¹ Es preciso recordar los dos viajes de Alfonso XIII a Londres (junio-julio de 1926) y de Primo de Rivera a París (julio de 1926), para presionar a los respectivos gobiernos en favor de los intereses españoles. En este sentido, PALOMARES LERMA hace referencia a «lo que parece un reparto de papeles a la hora de presentar la estrategia compensatoria» (*Mussolini y Primo de Rivera. Política exterior de dos dictadores*, op. cit., p. 130).

¹⁴⁵² Publicada en el *JOSdN*, julio de 1926, pp. 870-871.

¹⁴⁵³ La Nota remitida por el Gobierno español el 8 de septiembre al Secretario General decía: «El Gobierno de Su Majestad, haciendo uso de la facultad que le confiere el párrafo tercero del artículo primero del Pacto de la Sociedad de Naciones, deplora verse en el caso de notificar a Vuestra Excelencia que a contar de la fecha de presentación de este documento considera empezado a correr para España como miembro de la Sociedad de Naciones el plazo de dos años, que en el referido artículo se estipula para cesar de formar parte de la misma. El Gobierno español no ha querido dirigir esta comunicación hasta tanto que la Asamblea hubiera aprobado la respuesta del Consejo, y a base del dictamen de la Comisión informativa, la reforma de la estructura del Consejo en su parte permanente. [...]» (cit. íntegro en CASTIELLA: *Una batalla diplomática*, op. cit., p. 245). Al respecto MADARIAGA afirmó que la decisión de Brasil y España «fue un gran error de ambos. [...] puesto que dos tercios de mayoría de la Asamblea les confería más autoridad que una permanencia de dudoso origen que además no bastaría para otorgarles los galones de gran potencia.» (*Memorias (1921-1936). Amanecer sin mediodía*, op. cit., p. 118). La reacción de Brasil fue más contundente. Mello Franco no ocupó su puesto hasta el final de la sesión; entonces anunció que Brasil abandonaba su puesto en el Consejo y en los días siguientes comunicó su retirada de la SdN (14 de junio de 1926). Por tanto, conforme a lo dispuesto en el art. 1.3 del Pacto, en junio de 1928 Brasil dejó de pertenecer *de iure* a la SdN. Brasil fue el primer Estado miembro que adoptó la decisión de retirarse de la Organización. Posteriormente le seguirían más Estados.

¹⁴⁵⁴ En todo caso, como consecuencia de la notificación de retirada, el Ministro de Estado, Yanguas Messia, clausuró la Oficina Española de la SdN, para pasar el personal y los archivos a la Sección Política del ME.

¹⁴⁵⁵ Sorprendentemente, Alemania fue elegida miembro permanente del Consejo el día 4 de septiembre de 1926, cuatro días antes de que la Asamblea aprobase por unanimidad su ingreso en la SdN. Ese mismo día 4 de septiembre, los Acuerdos de Locarno fueron ratificados en la Secretaría general en presencia de Eric Drummond y depositados a efectos de su registro (MYERS: «Representation in League of Nations Council», op. cit., p. 780).

¹⁴⁵⁶ La resolución, patrocinada por las Repúblicas hispanoamericanas e Italia —que valoraba especialmente la importancia que para sus intereses tenía la permanencia de España en la SdN— decía: «El Consejo, al compro-

tiva, afirmando que accedía a la petición del Consejo «sin condiciones ni reservas»¹⁴⁵⁷. El 10 de septiembre de 1928, la Asamblea, en votación secreta, reeligió a España como miembro no permanente del Consejo y, en sesión de la tarde del mismo día, votó favorablemente una resolución por la que se garantizaba la permanencia de España en el Consejo por un plazo de seis años, puesto que no abandonaría hasta 1937¹⁴⁵⁸. De esta manera España, a pesar de no haber obtenido satisfacción completa a sus peticiones respecto a Tánger, volvió a ocupar su puesto en el seno del Consejo en septiembre de 1928¹⁴⁵⁹. En el transcurso de los dos años siguientes, el Consejo de la SdN adoptó su forma definitiva: cinco miembros permanentes, Alemania, Francia, Gran Bretaña, Italia y Japón; dos miembros semipermanentes: España y Polonia; y siete miembros elegidos individualmente, pero siguiendo en la práctica un criterio de reparto geográfico —tres latinoamericanos, un asiático, un miembro de la «Pequeña Entente» y un miembro de la *Commonwealth*—¹⁴⁶⁰. El sistema no fue recogido en un acuerdo formal, pero se mantuvo sin dificultad y sin objeciones entre los miembros de la SdN¹⁴⁶¹.

Desde el punto de vista de los intereses españoles, con este sistema se dio satisfacción —de carácter fáctico, por supuesto— a la pretensión de España de ostentar un puesto permanente en el Consejo. Sin embargo, en política exterior la voluntad y los medios no siempre van paralelos, y en el período de entreguerras España careció de medios materiales y humanos para desempeñar el papel que ella misma deseaba como potencia media del sistema europeo de Estados. En efecto, tras su vuelta al Consejo, desempeñó un papel menos activo en la Organización, aunque Quiñones de León se anotase el triunfo de una sesión del Consejo en Madrid (10-15 de junio de 1929). Similares consideraciones se pueden hacer acerca de la participación de España en cuestiones tan relevantes como el desarme —Conferencia de Roma (1924), Conferencia de Londres (1930) y los trabajos de la Comisión Preparatoria de la Conferencia de Desarme (1925-1930)¹⁴⁶²—, el Pacto BK de 27 de agosto de 1928 y la posición española respecto del Memorándum Briand de 1930 sobre el «proyecto de Unión Europea»¹⁴⁶³.

bar con verdadera emoción que, conforme a la resolución que fue notificada en 1926 por España, cesará esta nación de ser miembro de la Sociedad de Naciones a partir de septiembre próximo; convencido de que la colaboración de la nación española es de la más alta importancia para el éxito de los trabajos del Consejo y de la Asamblea, encaminados a mantener la paz y la buena inteligencia entre los pueblos, expresa la confianza de que el Gobierno español examinará con la mayor benevolencia la posibilidad de continuar participando en la labor de la Sociedad de Naciones, a la que aportó una colaboración tan preciosa.» (publicada en el *JOSdN*, abril de 1928, p. 585).

¹⁴⁵⁷ Así, ROUSSEAU: «La sortie de la Société des Nations», *RGDIP* t. XLI, 1934, pp. 295-322, en concreto pp. 230-321.

¹⁴⁵⁸ CASTIELLA: *Una batalla diplomática*, op. cit., pp. 256-257.

¹⁴⁵⁹ Cuando España retornó al Consejo y a ejercer sus funciones como miembro de la SdN, no se restableció la Oficina Española. A propuesta del Jefe de la Sección Política del ME se creó un Centro de la SdN en el seno de la Sección (1928), pero nunca fue tan importante como la Oficina Española. Su restablecimiento tuvo lugar con la reforma del Ministerio de Estado de 17 de abril de 1930, y de nuevo se suprimió con la reforma de 1 de abril de 1932. España volvió a notificar su retirada de la SdN once años después, en mayo de 1939. Los avatares de la Segunda Guerra Mundial demostraron que esta vez sí fue definitiva la voluntad del Gobierno de retirar a España de la Sociedad.

¹⁴⁶⁰ MARKS: «The Small States at Geneva», op. cit., pp. 191-192.

¹⁴⁶¹ NEILA HERNÁNDEZ: *La Sociedad de Naciones*, op. cit., pp. 37-38. No obstante, algunos Estados que no se adscribieron a los grupos de reparto plantearon objeciones. Sus quejas fueron atendidas en 1933, creándose un puesto electivo adicional (WALTERS: *Historia de la Sociedad de Naciones*, op. cit., p. 334).

¹⁴⁶² La posición de España ante las Conferencias de Desarme, en PALOMARES LERMA: *Mussolini y Primo de Rivera. Política exterior de dos dictadores*, op. cit., pp. 134-147.

¹⁴⁶³ El 8 de septiembre de 1929, el Ministro de Asuntos Exteriores de Francia, Briand, presentó ante la Décima Asamblea de la SdN un proyecto para establecer en Europa «un lazo entre nuestros pueblos». Ese mismo día intervino Quiñones de León para asegurar el concurso de España en esa «obra de concordia europea». La Asam-

blea pidió a Briand la elaboración de un memorándum para ser sometido a los gobiernos interesados. El documento elaborado —de doce páginas, con un preámbulo y varias propuestas— fue concluido el 17 de mayo de 1930, y se solicitó en el mismo la respuesta de los Estados europeos. España veía con simpatía la propuesta europeísta de Briand, pero puso de manifiesto su voluntad de salvaguardar las especiales relaciones con Hispanoamérica y su deseo de que cualquier proyecto de federación quedara enmarcado en la SdN. Las respuestas llegaron a París entre el 26 de junio y el 4 de agosto; la primera fue la española. Como afirma RAIN, «el memorándum, a pesar de toda su prudencia, encontró muchas más reservas, por no decir hostilidades, que aprobaciones. Esta últimas fueron de pura fórmula; las reservas las anulaban.» (cit. en BRUGMANS: *La idea europea 1920-1970*. Ed. Moneda y Crédito. Madrid, 1972 (trad. de *L'idée européenne 1920-1970*. Tempel. Tempelhof, 1970), p. 71). Así, en 1931 un informe final sobre la cuestión casi no despertó interés: la proposición de Briand había naufragado. Sobre este punto *ibíd.*, pp. 68-76; *in extenso* MENCHEN BARRIOS: «La actitud de España ante el Memorándum Briand (1929-1931)», *op. cit.*, pp. 416-443, y «Las causas del fracaso del proyecto Briand de federación europea», *Estudios Históricos. Homenaje a los Profesores José M^a Jover Zamora y Vicente Palacio Atard*. UCM. Madrid, 1990, pp. 407-427.

2. LA ACTUACIÓN DE ESPAÑA EN LA SOCIEDAD DE NACIONES DURANTE EL BIENIO REPUBLICANO-SOCIALISTA

CONTENIDO: 2.1 La actuación de España en la Sociedad de Naciones de 1931 a 1933: el contexto internacional de crisis política y de depresión económica; 2.2. El primer reto al sistema de seguridad colectiva: el desarrollo del conflicto de Manchuria en la Organización internacional; 2.3. La Conferencia para la Limitación y Reducción de los Armamentos: 2.3.1. La Comisión preparatoria del Ministerio de Estado y las bases para la actuación de la Delegación española; 2.3.2. La inauguración de la Conferencia de Desarme: las posiciones de las grandes potencias; 2.3.3. Las posiciones irreconciliables: igualdad de derechos y mantenimiento del *statu quo*; 2.4. La intervención española en los conflictos hispanoamericanos: la primacía del marco societario; 2.4.1. La guerra del Chaco: el papel de la Sociedad de Naciones y la hegemonía americana en la región; 2.4.2. El conflicto de Leticia y la ausencia de intereses relevantes de las grandes potencias; 2.5. La Conferencia Económica Mundial y la renovación de la Secretaría de la Sociedad de Naciones.

2.1. La actuación de España en la Sociedad de Naciones de 1931 a 1933: el contexto internacional de crisis política y de depresión económica

A principios de los años treinta la SdN se enfrentó a una serie de retos que transformaron rápidamente, sobre todo a partir de 1931, como hemos dicho anteriormente, el orden internacional establecido en 1920. La complicada situación política interna de los Estados de Europa central, principalmente de Alemania, agravada hacia el exterior por los efectos de la gran depresión económica de 1929-1933, condujo a estos Estados y, de rechazo, al sistema europeo en su conjunto a una situación de profunda inestabilidad —en especial con el deterioro de las relaciones francoalemanas—, que terminaría por afectar a las responsabilidades de la SdN en su condición de garante de la seguridad y la cooperación pacífica entre los Estados. En este proceso revisionista del sistema de Versalles, protagonizado por Alemania, participarían decididamente Japón —que se adelantó en 1931 al desencadenar el conflicto de Manchuria— y la Italia fascista.

En particular, las reacciones del Consejo de la SdN ante los nuevos retos planteados por estas potencias fueron políticamente débiles, erráticas y siempre llegarían a destiempo. La incapacidad que las grandes potencias garantes del *statu quo* manifestaron ante el nuevo estado de cosas otorgó a los Estados revisionistas perspectivas favorables para desarrollar sus políticas exteriores imperialistas¹⁴⁶⁴. Como afirma RENOUVIN, la causa profunda del comportamiento del Consejo de la SdN se debió, especialmente, a la situación política interna de Francia y de Gran Bretaña, a sus desconfianzas mutuas y a la divergencia de puntos de vista en cuanto a la seguridad y estabilidad del sistema internacional, lo que explica, en último término, las carencias del sistema de seguridad colectiva erigido por el Pacto de la SdN¹⁴⁶⁵.

Por otro lado, la ruptura del equilibrio económico y financiero de la posguerra con el estallido de la crisis de 1929, supuso un duro golpe para los proyectos de desarme y seguridad internacionales emprendidos en los años veinte por la propia Organización, de modo que actuó como detonante de las convulsiones políticas de la época. Aunque la mayoría de los autores ha afirmado que la crisis económica fue, en su origen, un hecho «americano» en el que las causas no tenían relación con las circunstancias políticas¹⁴⁶⁶, desde una perspectiva global,

¹⁴⁶⁴ En este caso, imperialistas en la clásica terminología de MORGENTHAU: «hemos definido el imperialismo como una política tendente al rompimiento del status quo, al cambio de las relaciones de poder entre una o más naciones» (*La lucha por el poder y por la paz*, op. cit., pp. 65-102, cita en p. 66).

¹⁴⁶⁵ *Histoire des relations internationales*, op. cit., t. VIII, pp. 48-49.

¹⁴⁶⁶ Por todos, HABERLER: «The Great Depression on the 1930,s - Can it happen again?», *The Business and Public Policy 1929-1980*. Joint Committee Print. Washington, 1980, pp. 1-3.

otro grupo, encabezado por KINDLEBERGER, destacó la importancia de los desajustes estructurales y los desequilibrios económicos sobrevenidos como consecuencia de la Primera Guerra Mundial en las relaciones internacionales¹⁴⁶⁷.

Desde 1925 se pudieron percibir determinados cambios en el sistema financiero internacional que fueron perfilando los factores que, finalmente, coadyuvaron al estallido de la crisis de 1929, por lo que resulta más adecuado hablar de «depresión estructural» para referirnos al colapso económico que padeció el sistema internacional entre 1929 y 1935. Como es sabido, el 24 de octubre de 1929 estalló el pánico en la Bolsa de Nueva York al alcanzar la oferta de negocios el valor de 13 millones de títulos frente a una demanda prácticamente nula. Una semana más tarde el desplome de las cotizaciones era total y esta situación alcanzaría hasta 1932¹⁴⁶⁸. El primer impacto del hundimiento bursátil desarticuló el fragmentario sistema financiero de los Estados Unidos. De forma inmediata, los efectos en la producción agrícola e industrial y en la economía en general no se hicieron esperar¹⁴⁶⁹.

No obstante, aunque los primeros efectos de la crisis americana se exportaron inmediatamente, no fue hasta 1931 cuando la crisis se desencadenó a escala mundial. Indudablemente, su extensión fue resultado del bloqueo del sistema capitalista americano. La desesperada repatriación de los capitales e inversiones colocados en Europa¹⁴⁷⁰ tuvo dos consecuencias inmediatas: propiciar las quiebras bancarias en Alemania —que resultó el centro del desastre financiero en el continente europeo— y en Austria, con un efecto en cadena de extensión a toda Europa, generando tensiones en el mercado londinense que, a la larga, contribuyeron a ahondar aún más los efectos de la crisis a escala mundial¹⁴⁷¹. Además, la posterior política proteccionista puesta en marcha por el gobierno americano supuso un golpe adicional para los intercambios mundiales¹⁴⁷². Por aportar un dato elocuente, cita BAHAMONDE que el valor de las importaciones de los Estados Unidos pasó de 4.400 millones de dólares en 1929 a 1.323 millones en 1932 —de hecho, el volumen del comercio mundial llegó a reducirse en dos tercios respecto a las cifras anteriores a 1929—¹⁴⁷³. Se puede deducir fácilmente, pues, que el impacto de la crisis en los «Estados proveedores» resultó durísimo.

Como intento de buscar una solución multilateral a la crisis económica, en junio de 1933 se reuniría en Londres, bajo los auspicios de la SdN, la Conferencia Económica Mundial¹⁴⁷⁴.

¹⁴⁶⁷ *The World in Depression, 1929-1939*. University of California Press. Berkeley, 1973, pp. 291-308; en España, HERNÁNDEZ ANDREU: *España y la crisis de 1929*, op. cit., pp. 24-26.

¹⁴⁶⁸ Con altibajos, la Bolsa de Nueva York no dejó de bajar hasta el 8 de junio de 1932, cuando el índice industrial marcó 58,46 puntos, una octava parte de la cotización en el momento álgido de la especulación.

¹⁴⁶⁹ Vid. BAHAMONDE MAGRO: «Aspectos económicos de la crisis de 1929», op. cit., pp. 20-24.

¹⁴⁷⁰ Los Estados Unidos exportaron, sólo en 1929, capital por valor de 7.400 millones de dólares, que se sumaron a las inversiones fabulosas realizadas desde el final de la Primera Guerra Mundial —hasta 1919 habían prestado a Europa 6.000 millones de dólares y, entre 1921 y 1928, 8.500 millones—. Vid. al respecto FERNÁNDEZ CLEMENTE: «La crisis asola Europa», *Historia Universal del Siglo XX* vol. 12 (*El crac de 1929*). Historia 16. Madrid, 1998, pp. 93-106, en concreto pp. 94-95.

¹⁴⁷¹ Vid. HERNÁNDEZ ANDREU: *España y la crisis de 1929*, op. cit., pp. 52-57.

¹⁴⁷² La guerra del proteccionismo comercial, consecuencia de la crisis, se desencadenó con la entrada en vigor de la *Hawley-Smoot Tariff Act* el 17 de junio de 1930, que elevó al 59 % como promedio los derechos sobre los productos protegidos, y fue confirmada, en toda su amplitud, con la introducción de la política británica de «preferencia imperial», concertada en la Conferencia de Ottawa en agosto de 1932. Francia, Alemania y otros países adoptaron el sistema de contingentación de las importaciones. Vid. in extenso AFTALION: «Les crises économiques et financières», *Rec. des Cours* vol. 40, 1932, pp. 273-350; LHOMME: «La conférence économique d'Ottawa et ses résultats», *RGDIP* núm. 2, 1933, pp. 181-205.

¹⁴⁷³ BAHAMONDE MAGRO: «Aspectos económicos de la crisis de 1929», op. cit., p. 18; también, HERNÁNDEZ ANDREU: *España y la crisis de 1929*, op. cit., pp. 26-27 y 46-51.

¹⁴⁷⁴ La Primera Conferencia Económica Mundial se celebró en mayo de 1927. Asistieron cincuenta Estados, incluyendo a los Estados Unidos y la Unión Soviética. En el Informe final que contenía las conclusiones de la

A pesar de las expectativas depositadas en la Conferencia, terminaron por imponerse las propuestas que abogaban por soluciones nacionales a la crisis. De esta manera, el fracaso de la Conferencia de Londres mostró, a las claras, la imposibilidad de tomar medidas conjuntas para superar la crisis del sistema económico internacional¹⁴⁷⁵

Así pues, por su intensidad y duración en el tiempo, la depresión de 1929-1935 fue un factor fundamental en el renacimiento de los nacionalismos, en especial en su vertiente económica, y potenció la consolidación de los sistemas totalitarios que se extendieron por Europa y otras partes del mundo¹⁴⁷⁶. En los países de firme tradición democrática la aparición del Estado como subsidiario de la actividad privada favoreció el desarrollo de las empresas públicas y adelantó el marco keynesiano de relaciones económicas. En los Estados dotados de sistemas democráticos deficientes, este intervencionismo estatal jugó en favor de las ideologías totalitarias enmarcadas en la exaltación del papel del Estado y de la colectividad frente al individuo. La peligrosa receta puesta en práctica por los gobiernos de estos Estados para superar los efectos de la crisis de 1929 —formulada a partir de tres elementos: autarquía económica, rearme y política exterior agresiva— tuvo un impacto decisivo en la estabilidad del consenso básico de 1919-1920, plasmado en Pacto de la SdN. Particularmente, la consolidación interna del régimen nacionalsocialista en Alemania, encabezado por el Canciller Hitler, y la nueva orientación de la política exterior alemana constituyeron la amenaza más directa para la estabilidad del sistema internacional¹⁴⁷⁷.

En este contexto de crisis política y de depresión económica mundiales, la Organización internacional se convertiría en el área prioritaria de la política exterior republicana¹⁴⁷⁸. Las primeras acciones del Gobierno Provisional de la República, como hemos tratado hasta ahora, estuvieron orientadas a obtener un reconocimiento favorable del régimen republicano en el sistema internacional, tanto por los Estados como en el ámbito de la Organización internacional, que coadyuvase a la consolidación de la nueva situación política interna. En este sentido,

Conferencia se presentaba, por un lado, la situación económica mundial y, por otro, se adoptaban resoluciones para mejorarla. Si bien es verdad que la Conferencia no pretendía poner en marcha acciones directas y, por tanto, las resoluciones no necesitaban adoptarse por unanimidad, el hecho es que las medidas adoptadas por los Estados en los tres años siguientes siguieron las recomendaciones acordadas. Entre sus principales logros se cuenta el Tratado de comercio franco-alemán de 1927. Vid. al respecto WALTERS: *Historia de la Sociedad de Naciones*, op. cit., pp. 415-421.

¹⁴⁷⁵ BAHAMONDE MAGRO: «Aspectos económicos de la crisis de 1929», op. cit., p. 29.

¹⁴⁷⁶ La situación de España y la reacción de los gobiernos republicanos a la crisis económica, en BENAVIDES: *La política económica en la II República española*, op. cit.; PALAFOX: *Atraso económico y democracia. La II República y la economía española*, op. cit.

¹⁴⁷⁷ Vid. al respecto RENOUVIN: *Histoire des relations internationales*, op. cit., t. VIII, pp. 19-22; también AZAÑA: «La República española y la Sociedad de Naciones», *Obras completas*, op. cit., vol. III, en especial pp. 482-483. Poco antes de su acceso al poder, Hitler había declarado: «no retrocederé ante nada. No hay Derecho internacional ni Tratados que puedan impedirme el aprovecharme de una ventaja cuando ésta se presente.»; e inmediatamente después de la retirada de la Conferencia de Desarme y de la SdN (octubre de 1933), «estoy dispuesto a firmar y rubricar todo lo que quieran. Haré todas las concesiones que me permitan seguir libremente mi política. Garantizaré todas las fronteras, concluiré todos los pactos de no agresión y de amistad que sean precisos [...] No existe pacto solemne que tarde o temprano no haya sido rasgado o caducado. No existen actos eternos.» (vid. en RAUSCHNING: *Hitler me dijo ...* Publicaciones Cruz O. (4ª ed.). México, s.d., pp. 19 y 117 respectivamente).

¹⁴⁷⁸ En este sentido, QUINTANA NAVARRO a lo largo de toda su obra: *España en Europa, 1931-1936*, op. cit., en especial pp. 22-24; también «La política exterior española en la Europa de entreguerras: Cuatro momentos, dos concepciones y una constante impotencia», op. cit., en especial pp. 52 y 59. Menos rotundos, EGIDO LEÓN: *La concepción de la política exterior española durante la II República (1931-1936)*, op. cit., en especial p. 104; «La imagen de Francia en la España republicana», op. cit., pp. 28-29; PÁEZ-CAMINO: *La significación de Francia en el contexto internacional de la Segunda República española (1931-1936)*, op. cit., pp. 261-274, en especial p. 265.

el cambio de régimen constitucional no supuso ningún menoscabo de la posición internacional de España. Muy al contrario, desde el principio los representantes españoles ante la SdN, en especial en el Consejo, proclamaron el compromiso de la República con el Pacto y el sistema de seguridad colectiva. Fundamental para la imagen exterior del nuevo régimen en estos primeros momentos fue, como señalamos en el Capítulo anterior, la inclusión en la Constitución española de diciembre de 1931 del escueto pero importantísimo art. 6, por el que España declaraba su «renuncia a la guerra como instrumento de política nacional». Con estos argumentos, la posición de España en la Organización, y en el Consejo en particular, se vio claramente fortalecida, de forma que la Delegación española pasó a detentar un papel relevante en la Sociedad, llegando a liderar, en ocasiones, el grupo de Estados menores frente a las grandes potencias.

En efecto, la inestabilidad que impusieron las potencias revisionistas al sistema de seguridad colectiva dio ocasión a los dirigentes republicanos españoles de demostrar que el compromiso del nuevo régimen de mantener de la estabilidad del sistema europeo de Estados y, en general del sistema internacional, no era una mera declaración de intenciones. De este modo, la acción exterior en el marco de la SdN, durante el bienio republicano-socialista, estuvo presidida por tres principios básicos que, aun tratados en los capítulos anteriores, conviene retomar en este momento¹⁴⁷⁹: la concepción democrática de las relaciones internacionales; la renuncia expresa al recurso de la fuerza para la resolución de las controversias internacionales, de acuerdo con las previsiones del Pacto de la SdN; el compromiso en la defensa de los principios e ideales encarnados en el sistema societario.

Por otra parte, la presencia de España en la SdN durante el bienio 1931-1933 estuvo marcada por una serie de acontecimientos relevantes, centrados en la Organización internacional, que nos permiten analizar aquella participación de forma sistemática, no desde un punto de vista cronológico, sino desde una perspectiva material. Así, el conflicto de Manchuria, como el primer intento real de ruptura del sistema de seguridad colectiva; la convocatoria y los trabajos de la Conferencia de Desarme, inaugurada en febrero de 1932; el desarrollo de los conflictos hispanoamericanos del Chaco y Leticia y los esfuerzos de la mediación española, en especial a través de la participación de la Organización en los mismos; el desarrollo de la esperada Conferencia Económica Mundial en junio de 1933, concluida en clamoroso fracaso y, finalmente, la reforma de la Secretaría de la SdN y los intentos de las grandes potencias de afirmar su control de la Sociedad.

De forma paralela, se desarrollaron dos iniciativas que, en su momento, ocuparon el interés de los dirigentes de la política exterior española, aún cuando concluyeron, ambas, sin mayor pena ni gloria:

1) la constitución de un grupo de Estados democráticos, denominado «Grupo de los Ocho» y, posteriormente, «de los Neutrales», con posiciones comunes y concepciones concordantes acerca del sistema de seguridad colectiva y que actuó, en especial, en los trabajos de la Conferencia de desarme;

2) la articulación de un Pacto entre las potencias mediterráneas —también denominado «Locarno mediterráneo»—, respecto al cual los dirigentes republicanos mostraron un gran interés como forma de garantizar el *statu quo* en el Mediterráneo, iniciativa que fue eclipsada por la diplomacia italiana con el también frustrado «Pacto a Cuatro».

2.2. El primer reto al sistema de seguridad colectiva: el desarrollo del conflicto de Man-

¹⁴⁷⁹ Así, PALOMARES LERMA: «La política exterior española: de la Dictadura de Primo de Rivera a la Guerra Civil», op. cit., p. 15.

churia en la Organización internacional

El primero de los retos serios planteado al sistema de seguridad colectiva se inició con el ataque de Japón en Mukden (Manchuria) el 18 de septiembre de 1931. Los sucesos, acaecidos en el norte de China, fueron inmediatamente conocidos en Ginebra, puesto que el Consejo iniciaba un nuevo período de sesiones al día siguiente, 19 de septiembre. En la 65ª sesión ordinaria, la presidencia del Consejo correspondía por orden alfabético a España, y recaía en el Ministro de Estado, Lerroux, aunque la representación la ejercía *de facto* Madariaga. Por otro lado, la elección anual de los miembros no permanentes del Consejo había tenido lugar unos días antes y había deparado que China fuese elegida miembro del mismo¹⁴⁸⁰.

En este contexto, irónicamente, fue el representante de Japón en el Consejo, el Embajador en París, Yoshizawa, quien primero informó del enfrentamiento que había tenido lugar el día anterior entre elementos armados chinos —«bandidos», tal como fueron calificados por el Delegado japonés— y fuerzas del Ejército Imperial que garantizaban la seguridad del Ferrocarril Sudmanchuriano¹⁴⁸¹. Inmediatamente, China, incapaz de resistir a la fuerza militar de Japón, se declaró dispuesta a aceptar y llevar a cabo toda recomendación o decisión que el Consejo adoptara para poner fin a la agresión de que estaba siendo objeto. Después de ser informado por su gobierno, el 21 de septiembre el representante de China, Sze, anunció que la situación en Manchuria era mucho más complicada de lo que se podía deducir de las palabras del Delegado japonés, y tras apelar al art. 11 del Pacto, solicitó al Consejo que tomase las acciones adecuadas para restablecer y garantizar la paz en la zona. Además, el gobierno chino apeló a los Estados Unidos invocando el Pacto BK¹⁴⁸². En un primer momento, el Consejo autorizó a su presidente a entablar conversaciones directas con los delegados de China y Japón para que procedieran a la inmediata retirada de las tropas a sus posiciones iniciales¹⁴⁸³. Al mismo tiempo, Lerroux telegrafió a los Ministros de España en Nanking y Tokio para encararles gestiones directas con el fin de informarse sobre lo acontecido *in situ*¹⁴⁸⁴. Por su parte, los miembros permanentes del Consejo y Lerroux, como presidente del mismo, constituyeron un Comité *ad hoc*, denominado «Comité de los Cinco», para conducir las negociaciones entre las partes¹⁴⁸⁵.

Sin embargo, mientras el Consejo intentaba conocer el alcance de los hechos ocurridos en Manchuria, el Ejército japonés llevó a cabo el bombardeo aéreo de la ciudad de Changchun.

¹⁴⁸⁰ WALTERS: *Historia de la Sociedad de Naciones*, op. cit., p. 459.

¹⁴⁸¹ Para el inicio del conflicto, vid. RENOUVIN: *Historie des relations internationales*, op. cit., t. VIII, pp. 49-54. Para la posición japonesa en los primeros momentos, SAKAMOTO: *L'affaire de Mandchourie*. Librairie du Recueil Sirey. París, 1931; y desde una perspectiva actual, BURKMAN: «Japan and the League of Nations», *WA* núm. 1, 1995, pp. 45-57, en especial pp. 53-55.

¹⁴⁸² Al respecto WUNSZ KING: *China and the League of Nations*, op. cit., pp. 11-13.

¹⁴⁸³ Según MADARIAGA, «ocupaba yo entonces la presidencia del Consejo de la Sociedad de Naciones; y cumpliendo los deberes de mi cargo, me personé con Oliván en el Hotel Métropole el día 19 de septiembre de 1931 a las once de la mañana para pedir explicaciones a mi colega japonés.» (*Memorias (1921-1936). Amanecer sin mediodía*, op. cit., pp. 293-294).

¹⁴⁸⁴ Intercambio de telegramas entre el ME y los Ministros de España de 24 a 28 de septiembre de 1931 (AMAE, R-1808/6). Al mismo tiempo, el Ministro de Estado envió instrucciones al Jefe de la Legación en China para que el Cónsul de España en Shanghai fuese enviado a Manchuria en calidad de «observador oficial» del Gobierno. El 27 de septiembre el Ministro de España en China emitió un telegrama comunicando la noticia sobre el ataque japonés (AMAE, R-732/2).

¹⁴⁸⁵ La formación de este Comité «de las grandes potencias» suscitó las críticas de los delegados de las potencias menores del Consejo. En este sentido, Azcárate: «La Sociedad de Naciones. Recuerdos y notas sueltas», op. cit., p. 88. Al respecto, afirma MADARIAGA que, como la SdN «no tenía ni ojos ni oídos, [...] todo lo tenía que ver y oír por personas interpuestas, casi siempre una gran potencia.» (MADARIAGA: *Memorias (1921-1936). Amanecer sin mediodía*, op. cit., p. 294).

Ante esta situación, el 22 de septiembre de 1931, el Delegado chino volvió a intervenir en el Consejo para declarar que China aceptaba de antemano cualquier decisión que el Consejo considerara oportuna. Por su parte, y con gran cinismo, el Delegado japonés declaró que su Gobierno estaba deseoso de entrar en negociaciones directas con China y que, por tanto, el Consejo debía abstenerse de intervenir en el contencioso¹⁴⁸⁶. El 30 de septiembre de 1931 el Consejo adoptó una resolución, con el acuerdo de ambas partes, que reiteraba las amistosas declaraciones que se habían hecho mutuamente. En la misma resolución se estableció que la siguiente reunión del Consejo sería convocada para el 14 de octubre. Sin embargo, la inhibición de las grandes potencias del sistema y la consulta realizada al efecto por Lerroux al Embajador británico en Madrid, a principios de octubre, determinaron que el ME desistiese de realizar gestiones diplomáticas adicionales, al menos sin contar con la anuencia de las Autoridades japonesas¹⁴⁸⁷.

Al volver a España, el Ministro de Estado expuso al Gobierno, en el Consejo de Ministros de 9 de octubre de 1931, «una somera relación» de lo realizado por la Delegación española en la SdN, al tiempo que informó de sus gestiones al frente del Consejo¹⁴⁸⁸. Además, Lerroux informó al Gobierno de que, probablemente, tendría que marchar de nuevo a Ginebra a presidir el Consejo por las preocupantes noticias acerca del agravamiento del conflicto chino-japonés. Ante este hecho, AZAÑA reflexionó: «este anuncio nos escamó un poco. Y ayer sábado [10 de octubre] se dijo en firme que se marchaba [...] Este viaje ha parecido a todos muy mal. A nadie se le oculta que Lerroux hace tanta falta en Ginebra como los perros en misa [...]»¹⁴⁸⁹.

Tras la interrupción de las sesiones del Consejo, la situación se tornó más complicada y resultó cada vez más claro que la acción de Japón en Manchuria era una ocupación militar en toda regla, en violación flagrante de las disposiciones del Pacto de la SdN y del Pacto BK —que «maldito si servía para nada», en palabras de MADARIAGA¹⁴⁹⁰—. En efecto, las noticias del bombardeo de la ciudad de Chinchow, el 8 de octubre de 1931, obligaron al Consejo a reunirse de nuevo el 13 de octubre. Lerroux, imposibilitado de abandonar Madrid por la primera crisis ministerial de la República, cedió la presidencia a Briand —que correspondía a Francia por orden alfabético—, y el puesto de primer Delegado de España en el Consejo estuvo ocupado por Madariaga. Esta vez, sin la presencia del Ministro de Estado, en la sesión de 15 de octubre, Madariaga orientó su intervención a criticar la posición del gobierno japonés que, al mismo tiempo que estaba ejerciendo una fuerza ilegal contra un Estado miembro, proclamaba en el Consejo su compromiso con el Pacto, y también censuró al Consejo por la dilación en cuestiones de procedimiento, sin querer entrar en el fondo del asunto. A las críticas de Madariaga se unieron los delegados de otros Estados miembros no permanentes del Consejo¹⁴⁹¹. Después de oír a las partes durante el primer día de sesiones, Briand propuso a los demás delegados invitar a los Estados Unidos a participar en sus reuniones, y esto por dos razo-

¹⁴⁸⁶ WALTERS: *Historia de la Sociedad de Naciones*, op. cit., pp. 462-463.

¹⁴⁸⁷ QUINTANA NAVARRO: *España en Europa, 1931-1936*, op. cit., pp. 59 y 62-63).

¹⁴⁸⁸ AZAÑA: *Memorias políticas y de guerra*, op. cit., vol. 1, p. 204; LERROUX: *La pequeña historia de España, 1931-1936*, op. cit., p. 92. La primera información del Ministro de Estado al Gobierno sobre las gestiones en Ginebra la realizó el 23 de septiembre de 1931, mediante telegrama dirigido a Alcalá-Zamora (AMAE, R-951/24).

¹⁴⁸⁹ El 29 de septiembre AZAÑA anotó: «se prolonga la ausencia de Lerroux, y todos ven en ello una astucia para eludir los compromisos en las Cortes» (*Memorias políticas y de guerra*, op. cit., vol. 1, pp. 215 y 197, respectivamente).

¹⁴⁹⁰ *Memorias (1921-1936). Amanecer sin mediodía*, op. cit., p. 296. Vid. en este sentido, BROWN: «Japanese interpretation of the Kellogg Pact», *AJIL* vol. 27, 1933, pp. 100-102; WUNSZ KING: *China and the League of Nations*, op. cit., pp. 15-16.

¹⁴⁹¹ Vid. QUINTANA NAVARRO: *España en Europa, 1931-1936*, op. cit., pp. 63-64.

nes¹⁴⁹²: por el indudable peso político de los Estados Unidos en los asuntos internacionales y no en menor medida, por sus extensos intereses comerciales y de seguridad en el Pacífico en general y en China en particular.

El texto de la invitación fue tratado por el Consejo como «cuestión de procedimiento» y, por tanto, pudo salir adelante pese a la oposición del Delegado japonés. La invitación fue aceptada el 16 de octubre e, inmediatamente, se sentó en el Consejo el cónsul americano en Ginebra, Gilbert. A pesar de la escasa entidad del representante americano, su sola presencia se consideró en aquel momento un paso de enorme importancia para atraer a los Estados Unidos a la SdN. Después de seis días de intensas deliberaciones de carácter secreto¹⁴⁹³, el 24 de octubre de 1931, el Consejo se reunió en sesión pública y Briand presentó un proyecto de resolución. El texto recogió en esencia la anterior Resolución de 30 de septiembre, pero con dos importantes exigencias: 1ª) la retirada completa de Japón a la posición que ocupaba antes del 18 de septiembre, en un plazo de tres semanas; 2ª) una vez se completase la retirada, debían iniciarse conversaciones directas entre Japón y China para solucionar las disputas que existiesen entre ellos.

La sesión del 24 de octubre estuvo protagonizada por el discurso de Madariaga a favor de la decidida aplicación del Pacto. El Delegado español expuso que las explicaciones por las Autoridades de Japón no satisfacían a los miembros del Consejo y empleó, por primera vez, la palabra «invasión» para referirse a la acción en Manchuria¹⁴⁹⁴. Con esta actitud España ganó, inmediatamente, las simpatías de China y, en particular, de los otros miembros no permanentes del Consejo, partidarios de una actuación firme ante la acción de Japón en China. De nuevo, el Delegado japonés votó formalmente contra el proyecto de resolución, por lo que el tex-

¹⁴⁹² Vid. las consideraciones que hace al respecto WUNSZ KING: *China and the League of Nations*, op. cit., pp. 16-17. MADARIAGA afirma que, para ser la primera vez que la SdN hacía frente a una violación grave del Pacto, «todo lo que Hoover y Stimson eran capaces de hacer era enviar a un modesto funcionario cuya mera presencia en el Consejo decía al Japón: “Haz lo que quieras con Manchuria o hasta China, que a nosotros se nos da un bledo”» (*Memorias (1921-1936). Amanecer sin mediodía*, op. cit., p. 297). El día 5 de octubre el Secretario de Estado americano, Stimson, envió un mensaje al Secretario General de la SdN, en el que afirmaba que la Sociedad «no debe en modo alguno relajar su vigilancia ni dejar de ejercer toda la presión y la autoridad que tiene dentro de su competencia para regular la acción de China y Japón. El gobierno americano, actuando independientemente, a través de sus representantes diplomáticos, tratará de apoyar lo que la Sociedad haga [...]» (en WALTERS: *Historia de la Sociedad de Naciones*, op. cit., pp. 464-465; también DEPARTAMENTO DE ESTADO: *Paz y Guerra. La política exterior de los Estados Unidos 1931-1945*. Departamento de Estado. Washington, 1943, pp. 5-6). En efecto, la llegada de Hoover a la Presidencia, en marzo de 1929, se caracterizó, desde un principio, por la voluntad de modificar la actitud americana hacia la Organización. En opinión de Hoover y de su Secretario de Estado, Stimson, el sistema de observadores oficiosos debía sustituirse por el de la acción paralela, común en ciertos casos (vid. al respecto, DUROSELLE: *Política exterior de los Estados Unidos 1913-1945*, op. cit., p. 226 y 238).

¹⁴⁹³ Por ejemplo, el 17 de octubre Francia, Gran Bretaña, España y otros Estados miembros del Consejo enviaron, de forma separada, sendas notas a los Gobiernos de China y Japón recordándoles que, como signatarios de diferentes instrumentos internacionales, estaban obligados a resolver sus disputas por métodos pacíficos. Los Estados Unidos hicieron lo mismo tres días después. El 18 de octubre, Cecil, Massigli, Colban y Madariaga celebraron un encuentro informal con la finalidad de elaborar un informe sobre las medidas que la SdN podría adoptar frente a la acción japonesa aunque, desde un principio, excluyeron por inviables las sanciones previstas en el art. 16 del Pacto. En este sentido, THORNE: *The limits of foreign policy. The West, the League and the Far Crisis of 1931-1933*. Hamilton. Londres, 1972, en especial pp. 145-146.

¹⁴⁹⁴ Al respecto, el editorial del *Journal de Genève*, de 25 de octubre de 1931, expresaba: «[Madariaga] ha hablado de la “invasión” de Manchuria. La palabra ha caído como una cuchilla. Es un lenguaje revolucionario y refrescante [sic].» (cit. en QUINTANA NAVARRO: *España en Europa, 1931-1936*, op. cit., pp. 65-66). No obstante, el Ministro de Estado cursó instrucciones al Ministro de España en Tokio para que transmitiese al Gobierno japonés el desinterés, la imparcialidad y los sentimientos amistosos que movían la actuación de España en la SdN (mensajes cruzados de 3 y 4 de noviembre de 1931, AMAE, R-969/8).

to no pudo salir adelante. Briand, de acuerdo con los otros miembros del Consejo, expresó que la Resolución se desarrollaría con «toda su fuerza moral», como si a los responsables de la acción en China preocupara demasiado esta declaración¹⁴⁹⁵.

El 16 de noviembre de 1931, por tercera vez, el Consejo examinó el problema de Manchuria —entre el 16 de noviembre y el 10 de diciembre se celebraron 25 reuniones, de las que sólo 4 fueron públicas—. Sin embargo, la diplomacia china tenía ya todas las razones para considerar que la SdN era incapaz de detener la agresión japonesa. Es más, a partir de este momento, la conducta del Delegado japonés fue de obstrucción a la acción del Consejo e incluso sumamente ruda con la Delegación china. El motivo radicaba en que, a pesar de la aparente firmeza del Consejo, las grandes potencias, incluidos los Estados Unidos, no estaban dispuestas a arriesgar la posibilidad de una guerra con el Japón poniendo en práctica las disposiciones del Pacto¹⁴⁹⁶. En este sentido, MADARIAGA comentaría que «el caso es que la respuesta de tendero que dio el *Foreign Office* más el silencio del *Quai d'Orsay* obraron como agujones para espolear el ya brioso caballo del imperialismo japonés»¹⁴⁹⁷. De esta manera, se produjo una escisión entre dos grupos de Estados miembros de la SdN sobre esta cuestión que abriría una brecha cada vez más profunda a lo largo del tiempo: la abstención por parte de las grandes potencias y la desconfianza del resto de Estados hacia aquellas¹⁴⁹⁸.

En este momento el Delegado japonés, Yoshizawa, formuló una propuesta para que la SdN crease una Comisión de encuesta que estudiase sobre el terreno la situación en Manchuria. Tras sondear la opinión de los miembros del Consejo, el 21 de noviembre de 1931 el Delegado japonés realizó formalmente la propuesta. Sin embargo, hasta el 9 de diciembre no llegaron a término las negociaciones para determinar la formación, composición y funciones de tal Comisión. El 10 de diciembre el Consejo adoptó finalmente una resolución unánime y, por tanto, jurídicamente eficaz, en la que acordaba el envío de una Comisión investigadora a China¹⁴⁹⁹.

La tarea encomendada a la Comisión, tal era el texto de la Resolución, consistía en estudiar e informar de todas las circunstancias de carácter internacional que amenazaban la paz y el buen entendimiento entre China y Japón. Los miembros de la Comisión fueron elegidos, exclusivamente, entre las grandes potencias, circunstancia que motivó la primera Nota oficial de protesta del Gobierno republicano al Secretario de la SdN, en un telegrama remitido por Zuñeta, el 13 de enero de 1932, en el que deploraba la exclusión de otros Estados de la Comi-

¹⁴⁹⁵ MADARIAGA destaca que, pocos meses antes, el Consejo había decidido que, para aplicar el art. 11 del Pacto, «principal instrumento para hacer frente a una agresión, era menester la aquiescencia de todos los vocales del Consejo, incluso, por lo tanto, la del Estado presunto agresor. Esta decisión era absurda, pero convenía a las grandes potencias [...]» (*Memorias (1921-1936). Amanecer sin mediodía*, op. cit., pp. 294-295).

¹⁴⁹⁶ Vid. en este sentido, THORNE: *The limits of foreign policy. The West, the League and the Far Crisis of 1931-1933*, op. cit., pp. 152-162; también POTEKIN: *Historia de la Diplomacia*, op. cit., pp. 456-457.

¹⁴⁹⁷ *Memorias (1921-1936). Amanecer sin mediodía*, op. cit., p. 310; también AZAÑA: «La República española y la Sociedad de Naciones», *Obras completas*, op. cit., vol. III, p. 483.

¹⁴⁹⁸ WALTERS habla de «una cierta escisión» (*Historia de la Sociedad de Naciones*, op. cit., p. 467). Como veremos más adelante, esta escisión resultaría bastante clara a medida que las potencias revisionistas pusieran en marcha sus agresivas políticas exteriores y no fueran contestadas, de forma rotunda, por las grandes potencias, que se vieron sustituidas en este papel por los Estados menores, sin posibilidad de aportar soluciones creíbles a la ruptura del sistema de seguridad colectiva. La actuación de España en el marco de la SdN se inscribirá claramente en esta línea. Así, QUINTANA NAVARRO: *España en Europa, 1931-1936*, op. cit., pp. 71-77.

¹⁴⁹⁹ Vid. al respecto SCHWARZENBERGER: *La política del poder*, op. cit., pp. 384-385. En todo caso, afirma MADARIAGA que esta resolución causó un grave daño a la SdN: «su humillación era evidente. Pero ¿qué era la Sociedad de Naciones sino las naciones de la Sociedad?». Y añade con rotundidad: «aquel día se inició el principio del fin de la fe en la Sociedad de Naciones» (*Memorias (1921-1936). Amanecer sin mediodía*, op. cit., p. 307).

sión de encuesta¹⁵⁰⁰. No obstante, la formación de la Comisión Lytton, como fue denominada, no se efectuó hasta enero de 1932 y su llegada a China no se produjo hasta el mes de abril siguiente.

Ante la ineptitud de la medida que, en cierta manera, trataba de reforzar el papel de la SdN ante la opinión pública internacional, «los representantes de las pequeñas potencias aceptaron la resolución con muy poco entusiasmo»¹⁵⁰¹. Realmente consideraban que, al menos, la cesación de las hostilidades se estaba dilatando en el tiempo y que éste, sin duda, corría a favor de la agresión japonesa. Y efectivamente así fue, puesto que, bajo las directrices del Gobierno imperial, el 18 de febrero de 1932 el gobierno títere de Manchuria declaró la independencia del Estado de Manchukuo —«*the puppet state of Manchukuo*»—, y se promulgó la Constitución del nuevo Estado el día 9 de marzo de 1932¹⁵⁰².

De este modo, cuando se inició la 66ª sesión del Consejo, el 25 de enero de 1932, los delegados se encontraron sobre la mesa un nuevo acto de la agresión japonesa, en este caso a la ciudad de Shanghai, en la que las potencias occidentales, en especial Gran Bretaña y los Estados Unidos, tenían importantes intereses comerciales¹⁵⁰³. En estas circunstancias, a China sólo le quedaba el recurso de solicitar la aplicación de las disposiciones del sistema de seguridad colectiva. El 29 de enero de 1932, el Delegado chino requirió que la cuestión fuese tratada bajo el art. 15 del Pacto. A los pocos días y amparado en este mismo precepto, pidió que la cuestión fuese considerada por la Asamblea en lugar de por el Consejo¹⁵⁰⁴.

Zulueta, que encabezaba la Delegación española, apoyó sin reservas la intervención de la Asamblea, de la que se esperaba una acción más rotunda en defensa del Pacto¹⁵⁰⁵. Así pues, el 19 de febrero de 1932, el Consejo convocó a la Asamblea en sesión extraordinaria para el 3 de marzo siguiente, con el objeto de tratar de forma monográfica el asunto, fundamentándose en las gestiones realizadas por el Secretario General y los trabajos de la Comisión de encues-

¹⁵⁰⁰ Cit. en QUINTANA NAVARRO: *España en Europa, 1931-1936*, op. cit., p. 71. Los miembros de la Comisión, elegidos exclusivamente entre las grandes potencias, eran Lord Lytton —que al ser presidente de la Comisión dio a ésta su nombre—, el general McCoy, el general Claudel, el conde Aldrovandi-Marescotti y el Dr. Schnee.

¹⁵⁰¹ MADARIAGA: *Memorias (1921-1936). Amanecer sin mediodía*, op. cit., pp. 307-310; WALTERS: *Historia de la Sociedad de Naciones*, op. cit., pp. 469-470.

¹⁵⁰² El Ministro de España en China informaba en este sentido al ME en despacho de 28 de marzo de 1932, para hacer hincapié en la resistencia de la población y de las autoridades chinas a la ocupación japonesa, así como un comentario acerca del contenido de la Constitución del nuevo Estado (AMAE, R-951/23). Los despachos de los responsables diplomáticos en Peiping y Tokio eran remitidos, en seguida, por la Dirección de Asuntos Políticos al Embajador en París y al Secretario de la Delegación española en la Conferencia de Desarme. Posteriormente, el 2 de agosto de 1932 Japón procedió al reconocimiento formal del nuevo Estado. La firma de un Protocolo de amistad y cooperación consagró el derecho de Japón a intervenir en Manchukuo. Este Tratado contenía dos tipos de estipulaciones: 1) la obligación asumida por el nuevo Estado de confirmar y respetar los derechos y las inversiones de Japón en Manchuria; y 2) un tratado de garantía, por el cual Japón se reservaba el control de la defensa y la política exterior del nuevo Estado. Sobre esta cuestión, vid. *in extenso*, CAVARE: «La reconnaissance de l'Etat et le Mandchoukouo», op. cit., pp. 5-99.

¹⁵⁰³ THORNE: *The limits of foreign policy. The West, the League and the Far Crisis of 1931-1933*, op. cit., p. 269; WALTERS: *Historia de la Sociedad de Naciones*, op. cit., p. 473. El 31 de enero de 1932, el Ministro de Estado instruyó al Ministro de España en China para que se concertase con los representantes de Francia, Gran Bretaña, Alemania, Italia, Estados Unidos y Noruega, para constituir una Comisión encargada de transmitir informes de la situación al Secretario de la Sociedad sobre la situación en Shangai; asunto reiterado por un telegrama del Subsecretario del ME al Cónsul de España en Shangai de 20 de febrero de 1932 (AMAE, R-951/23).

¹⁵⁰⁴ El art. 15.9 del Pacto disponía: «El Consejo podrá, en todos los casos previstos en el presente artículo, llevar la cuestión a la Asamblea. También podrá la Asamblea encargarse del examen de cualquier controversia a requerimiento de una de las partes; esta demanda deberá ser formulada dentro de los catorce días siguientes a la fecha en la que la cuestión haya sido presentada ante el Consejo.»

¹⁵⁰⁵ Telegrama cifrado de Zulueta a Azaña, 30 de enero de 1932 (AMAE, R-951/23).

ta¹⁵⁰⁶. Esta vez los debates se caracterizaron, desde el principio, por el tono más radical con el que se pronunciaron las delegaciones de las pequeñas potencias, lideradas por Motta, Delegado de Suiza. Sus intervenciones se situaron en la línea de las denuncias formuladas por Madariaga en el Consejo: Japón había violado el Pacto y los tratados internacionales vigentes, había invadido un territorio que no le pertenecía, había consumado un acto de agresión contra otro miembro de la Sociedad y había rechazado sistemáticamente el arbitraje y los medios pacíficos¹⁵⁰⁷. Por su parte, Zulueta expuso ante la Asamblea, el 5 de marzo, la posición española, que se sustentaba en tres principios irrenunciables¹⁵⁰⁸: 1) la Asamblea debía ordenar la retirada de las fuerzas japonesas, previa al inicio de cualquier negociación bilateral; 2) los Estados miembros no debían reconocer ningún cambio político que hubiera sido obtenido por la fuerza; y 3) la vía adecuada para resolver cualquier contencioso debía ser el recurso a los mecanismos de solución pacífica de las controversias internacionales, que establecía el propio Pacto.

En este momento, y siguiendo la declaración oficial realizada por el Secretario de Estado, Stimson, el 7 de enero de 1932¹⁵⁰⁹, la Asamblea adoptó la resolución de 11 de marzo de 1932, en la que declaraba, con carácter general, el principio siguiente: «es de la incumbencia de los Miembros de la Sociedad de Naciones el no reconocer ninguna situación, tratado o acuerdo que se logre por medios contrarios al Pacto de la Sociedad o al Pacto de París»¹⁵¹⁰.

¹⁵⁰⁶ De vuelta a Madrid, el 22 de febrero de 1932, Azaña y Zulueta trataron con el Presidente de la República los asuntos de la agenda internacional de España, en especial, las gestiones en la SdN sobre el conflicto de Manchuria. En dicha reunión se acordó que el Ministro de Estado volviese a Ginebra para asistir a la Asamblea extraordinaria, con instrucciones de exponer la posición del Gobierno al más alto nivel y, de esta manera, controlar a Madariaga que, aunque «está enteradísimo de los asuntos de Ginebra, ve demasiado a España como una pieza de la Sociedad y hay que frenarlo, mirando el interés de España, para no lanzarse a quijotadas [sic]». Azaña hizo ver que estas prevenciones eran «a propósito de Japón, con el que no conviene ponernos a mal». Al fin y al cabo, se trataba de una de las grandes potencias del sistema de Versalles y miembro permanente del Consejo (AZAÑA: *Memorias políticas y de guerra*, op. cit., vol. 1, pp. 413-414). Estas directrices eran compartidas por Zulueta, que se consideraba partidario de buscar una solución que no provocase el enfrentamiento directo entre Japón y la SdN, al tiempo que se mostraba bastante más cauto en cuanto al protagonismo de España, distanciándose de la posición que sostenía Madariaga.

¹⁵⁰⁷ Vid. QUINTANA NAVARRO: *España en Europa, 1931-1936*, op. cit., p. 73.

¹⁵⁰⁸ «Discurso de Zulueta ante la Asamblea Extraordinaria de la Sociedad de Naciones», 5 de marzo de 1932 (cit. en ibídem).

¹⁵⁰⁹ El 7 de enero de 1932, en una nota dirigida a China y Japón, el Secretario de Estado, Stimson, declaró que, a partir de ese momento, los Estados Unidos no reconocerían ningún acuerdo entre aquellos que pudiera poner en peligro los derechos americanos en China, ni ninguna situación establecida en violación del Pacto BK. Posteriormente, el 23 de febrero, Stimson escribió al senador Borah, presidente del Comité de Relaciones Exteriores del Senado, que si los demás gobiernos seguían una política similar, se pondría un obstáculo efectivo para la consolidación legal de la agresión japonesa en China (DEPARTAMENTO DE ESTADO: *Paz y guerra. La política exterior de los Estados Unidos (1931-1941)*, op. cit., pp. 6-7; PERKINS: *La política exterior norteamericana*. Ed. Bosch. Barcelona, 1956 (trad. de *The American Approach to Foreign Policy*. Harvard University Press. Cambridge (Mass.), 1962), pp. 81-82).

¹⁵¹⁰ Vid. al respecto, CAVARE: «La reconnaissance de l'État et le Mandchoukou», op. cit., pp. 24 y 92-96. A pesar de esta declaración de firmeza, Manchukuo, que había sido reconocido *de iure* por Japón, al igual que El Salvador, y *de facto* por la Unión Soviética —tras concluir un tratado el 4 de septiembre de 1934 concerniente a la navegación fluvial fronteriza—, siguió un proceso de reconstrucción económica y social acelerado, que abrió un nuevo mercado a la industria y el comercio internacionales. El gobierno de Manchukuo se dirigió al ME solicitando el reconocimiento en 1932, «pero hasta ahora, y considerando que el asunto está *sub-judice* [sic] ante la Sociedad de las Naciones, no nos hemos pronunciado. Lo mismo han hecho los demás países con excepción del Japón (documento s.d., AMAE, R-951/23, la cursiva en el original). Más tarde, a principios de 1934, varios Estados realizaron acercamientos de carácter oficial u oficioso al nuevo Estado. España no fue una excepción y, en abril de 1934, el ME se planteó el interés de «conocer las condiciones de aquel mercado en relación con nuestros productos de exportación, y en ese sentido parece justificado el viaje de algún funcionario que llevase a

Esta resolución, aun recayendo en la misma materia que la Declaración Stimson, ofrece algunas diferencias esenciales en cuanto a su naturaleza y eficacia jurídica, puestas de manifiesto por MIAJA¹⁵¹¹: 1) la resolución de la Asamblea era declarativa de una obligación jurídica para los Estados miembros de la Sociedad, para quienes el reconocimiento de actos de fuerza pasó de ser un acto discrecional a constituir una actividad reglada¹⁵¹²; 2) la resolución tenía su fundamento en las obligaciones impuestas por el Pacto, que regulaba una serie de procedimientos para la resolución pacífica de las controversias internacionales. Por su parte, como tratamos anteriormente, el Pacto BK era un tratado meramente declarativo de las reglas de renuncia a la guerra y de cooperación pacífica entre los Estados firmantes; 3) la resolución creaba una norma jurídica, no de Derecho internacional general, sino particular, que unía a los Estados representados en la Asamblea. Sólo otras resoluciones posteriores la podrían derogar¹⁵¹³.

Además, la Asamblea estableció un nuevo Comité, denominado «de los Diecinueve», con el triple objetivo de seguir el cumplimiento de las resoluciones adoptadas por la Organización, lograr el cese de las hostilidades e intentar llegar a un arreglo pacífico¹⁵¹⁴.

Zulueta informó a Azaña, a su regreso de Ginebra (19 de marzo de 1932), de los debates y

cabo el estudio adecuado». De todos modos, el Gobierno español no adoptó ninguna decisión definitiva al respecto (vid. QUINTANA NAVARRO: *España en Europea, 1931-1936*, op. cit., pp. 87-88). Instaurado el régimen del general Franco, el 18 de septiembre de 1941, España y el Estado de Manchukuo suscribieron en Madrid un Tratado de Amistad, Comercio y Navegación, en cuyo art. 2 se acordó el intercambio de representantes diplomáticos (el texto completo en *Colección de Tratados internacionales suscritos por España. Bilaterales*, op. cit., vol. IV, pp. 1121-1125).

¹⁵¹¹ *El principio de efectividad en Derecho internacional*, op. cit., p. 58. Sobre el efecto inmediato de esta declaración en la práctica diplomática española, resulta interesante la anotación de AZAÑA, el 13 de marzo de 1932, respecto al reconocimiento del gobierno de El Salvador por España: «El encargado de negocios de El Salvador me visita, con el empeño de que reconozcamos el nuevo Gobierno, salido de un golpe de mano. Nadie lo ha reconocido aún porque hay el acuerdo tácito [sic] de no reconocer en casos tales, y el propio Ministro de Guatemala ha hecho una gestión cerca del Subsecretario de Estado para que no accedamos al reconocimiento.» (*Memorias políticas y de guerra*, op. cit., vol. 1, p. 431). En este espíritu se emitieron, con posterioridad, la Declaración de los Estados americanos, de 3 de agosto de 1932, en la guerra del Chaco; la Resolución del Consejo de la SdN, de 18 de marzo de 1933, respecto al conflicto de Leticia y las Notas británica y francesa, de 14 y 19 de enero de 1939, a Japón sobre China. Especialmente relevante fue la inclusión de una cláusula similar en el Pacto Antibélico de Río de Janeiro, de 10 de octubre de 1933, suscrito por España y renovado en Tratados posteriores. En todo caso, esta doctrina del no reconocimiento o doctrina Stimson, «aceptable como mera advertencia en concepto de medida preventiva» de posibles violaciones del Derecho internacional, resultó demasiado débil ante los hechos consumados (MIAJA: *Introducción al Derecho internacional público*. Ediciones Atlas (2ª ed.). Madrid, 1955, pp. 464-466). En idéntico sentido, VERHOEVEN, J.: *La reconnaissance internationale dans la pratique contemporaine*, op. cit., pp. 286-288.

¹⁵¹² En plena consonancia, OPPENHEIM escribió: «La obligación impuesta en aquella resolución, respecto de los miembros de la Sociedad, debe ser considerada como declaratoria de las obligaciones del artículo 10 del Pacto, en virtud del cual, los miembros se comprometían a garantizar la integridad territorial y la independencia política existentes de otros miembros de la Sociedad. Constituye realmente el mínimo de los deberes de un garante, y aunque obliga con fuerza muy especial a aquellos miembros de la Sociedad que expresamente la aceptaron, no amplía las obligaciones del Pacto.» (*Tratado de Derecho internacional público*, op. cit., vol. I-1º, pp. 150-153, cita en p. 151).

¹⁵¹³ Al respecto OPPENHEIM opinó que «hay que recordar la tendencia que se manifestó a poner en duda el carácter obligatorio de ésta como de cualquier otra resolución de la Asamblea [...] Probablemente, no existe una razón de peso para negar, de una manera general, que un Estado pueda asumir una obligación imperativa asintiendo a una resolución de la Asamblea. La ratificación de un tratado firmado no es la única forma de asumir obligaciones en Derecho internacional» (ibídem). En este sentido se expresó el TPJI en el Dictamen de 15 de octubre de 1931, asunto del tráfico ferroviario entre Lituania y Polonia (*Rec. série A/B 42*).

¹⁵¹⁴ MADARIAGA: *Memorias (1921-1936). Amanecer sin mediodía*, op. cit., pp. 311-312. El nuevo Comité estaba compuesto por el presidente de la Asamblea, Hymans, representantes de los miembros del Consejo, excepto China y Japón, y de Checoslovaquia, Colombia, Hungría, Portugal, Suecia y Suiza.

acuerdos adoptados por el Consejo y la Asamblea extraordinaria. «Viene relativamente contento», anotó AZAÑA, «de Madariaga se queja un poco. Madariaga no quiere estar en París, sino en Ginebra. Zulueta cree que Madariaga olvida a veces, en la Sociedad de Naciones, que representa a nuestro país y procede como un “intelectual”. Tardieu le ha dicho que a Madariaga “se le habla del desarme y responde Japón”». En todo caso, el Ministro de Estado expresó al Presidente que «España no puede hacer una política demasiado idealista, y combatir con Inglaterra en la Asamblea por defender a China»¹⁵¹⁵. A los pocos días (23 de marzo de 1932), el Ministro de Estado dio cuenta al Gobierno en pleno de lo acontecido en Ginebra y de la posición española ante el conflicto de Manchuria, y respecto al inicio de los trabajos de la Conferencia de Desarme¹⁵¹⁶. En este sentido, Zulueta expuso a Azaña la conveniencia de volver a Ginebra.

Así, a petición de Zulueta el Gobierno volvió sobre el conflicto de Manchuria en el Consejo de 18 de abril de 1932 para tratar un asunto «urgente y delicado». La razón de tales prevenciones era que el Ministro de Japón en España había comunicado al ME el regreso a su país y Zulueta tenía la impresión de que las intervenciones de la Delegación española en la Sociedad, habían motivado la decisión del Gobierno japonés de retirar su representante diplomático. Según Zulueta «el Japón está molesto, primero, por la actitud de la delegación de España en Ginebra respecto de la cuestión de Manchuria [...] y, segundo, porque hay tratos de vender armas españolas a China». Para Azaña, desde el ME se exageraba la posición de Japón. No obstante, a petición del Ministro, transmitió instrucciones para que el Consorcio de Industrias Militares no procediese a la venta «de nada» a China. Y respecto a las intervenciones en el Consejo y la Asamblea, Azaña manifestó que «se recomienda prudencia»¹⁵¹⁷.

Estos temores del ME no debían responder a la realidad, al menos en lo tocante a la retirada del representante diplomático, pues el 21 de diciembre de 1932 el Presidente de la República, con la presencia de Azaña como Ministro de Estado en funciones, recibía las cartas credenciales del nuevo Enviado Extraordinario y Ministro plenipotenciario de Japón en España¹⁵¹⁸. Después del acto protocolario en el Palacio Nacional, Azaña sostuvo una larga conversación con el diplomático en la Presidencia del Consejo, en la que «en vez de limitarse a las frases de rúbrica, me habló de la Manchuria, de los intereses del Japón, de las garantías de la paz, etcétera». En cualquier caso, Azaña contestó con evasivas y buenas palabras, adecuadas al tono de la conversación¹⁵¹⁹. Por su parte, ALCALÁ-ZAMORA refiere en sus *Memorias* una entrevista con el diplomático japonés en la que éste le transmitió el «ruego» de su gobierno para que España «no se destacara tanto en la hostilidad contra aquel país dentro de la Socie-

¹⁵¹⁵ *Memorias políticas y de guerra*, op. cit., vol. 1, p. 437. Pérez de Ayala había informado al ME de que la prensa británica, en general, no ocultaba sus simpatías hacia Japón («Informe trimestral de la Embajada de España en Londres», 14 de abril de 1932, AMAE, R-330/3 b).

¹⁵¹⁶ *Memorias políticas y de guerra*, op. cit., vol. 1, pp. 438-439.

¹⁵¹⁷ *Ibid.*, p. 458. Respecto al primer punto, Madariaga sugirió a Zulueta que se diese publicidad a la prohibición de vender armas a China para calmar la posible animadversión de Japón hacia España (carta de 18 de mayo de 1932, AMAE, R-94/1).

¹⁵¹⁸ La *GdM* de 22 de diciembre de 1932 daba cuenta de la recepción en el Palacio Nacional.

¹⁵¹⁹ Bastante impresión debió causar al Presidente del Gobierno el nuevo Ministro, Arata Aoki, para dejarnos tan excelente retrato: «El nuevo Ministro, feo como un demonio, muy levantada la cúpula del cráneo, y revestido de una casaca cubierta de oro, se nos apareció en el despacho amarillo del Presidente, donde estaba todo su Cuarto Militar, con el general Queipo a la cabeza, que, siendo muy alto, parecía un gigante al lado del japonés. Lo menos humillante para este hijo del sol naciente es el general de marina Rebolledo, ayudante de don Niceto, que no levanta cinco palmos del suelo.» (*Diarios, 1932-1933. «Los cuadernos robados»*, op. cit., pp. 107-108). E. Ortega y Gasset se hizo eco de los temores del ME para atacar en las Cortes la política exterior del Gobierno republicano-socialista en octubre de 1932, al tiempo que descalificaba la política de pequeñas potencias de Madariaga: «la intervención de nuestro delegado en este asunto es lamentable» (*DSC* de 25 de octubre de 1932).

dad de Naciones». Paradójicamente, el Presidente de la República recordó al Ministro que «esa buena amistad era en España recomendación y aun legal [sic] muy añeja, pues databa nada menos que del tiempo de Felipe II». Alcalá-Zamora afirma que quedó convencido de que «no teníamos segundas intenciones y sí sólo deseo de justicia internacional [sic]; y no pasó más en tal asunto»¹⁵²⁰.

Después de la interrupción en las gestiones de Ginebra, en espera de que la Comisión de encuesta concluyese sus trabajos, el conflicto chino-japonés entró en su fase decisiva en septiembre de 1932, cuando el Informe Lytton llegó a Ginebra. La publicación del Informe en octubre¹⁵²¹, fue seguida por un debate general de la Asamblea entre el 6 y 8 de diciembre de 1932 que constituyó «una reivindicación sustancial de la posición china en todos sus aspectos fundamentales»¹⁵²², mostrando que aquella diferencia de enfoque entre las grandes potencias y los Estados menores, pero con peso relativo en el sistema ginebrino, se hacía patente de nuevo, sobre todo tras la constitución oficiosa del «Grupo de los Ocho».

En efecto, desde mediados de 1932 Madariaga había actuado al unísono con Benes y Unden, Delegados de Checoslovaquia y Suecia respectivamente, sosteniendo posiciones comunes, tanto respecto al conflicto de Manchuria como en la Conferencia de Desarme, movidos por el compromiso en la estricta aplicación de los principios del Pacto de la SdN. Así, el 22 de noviembre de 1932, en una conversación entre Madariaga y Benes se perfiló la estrategia a desarrollar por el Grupo de los Ocho en el Consejo, la Asamblea y el Comité de los Diecinueve¹⁵²³. Ante esta iniciativa, Francia y Gran Bretaña llegaron, incluso, a criticar la ligereza con la que algunos Estados miembros se pronunciaban acerca de las acciones que debían emprenderse contra Japón como Estado agresor, de acuerdo con los principios y disposiciones del Pacto. A pesar de estas críticas, las Delegaciones de Checoslovaquia, España y Suecia, a las que se añadió Irlanda, presentaron un proyecto de resolución a la Asamblea el 7 de diciembre de 1932 sobre la base de tres principios: la inexistencia de legítima defensa en la acción de Japón, la declaración de violación del Pacto y el no reconocimiento del Estado títere de Manchukuo¹⁵²⁴.

En España, AZAÑA, informado por Zulueta de esta iniciativa, pronosticó que, «si no es retirada, puede conducir a que el Japón se vaya de la Sociedad»¹⁵²⁵. En cualquier caso, en su intervención ante la Asamblea el mismo día 7 de diciembre, MADARIAGA expuso la posición de firmeza de la República en este asunto¹⁵²⁶.

«Por desgracia, en el curso de este año, el conflicto chino-japonés ha ido tomando, a pesar de los pacientes esfuerzos del Consejo, todos los caracteres de una divergencia cada vez más acentuada entre la opinión de los organismos dirigentes de la Sociedad de Naciones y la de una de las poten-

¹⁵²⁰ *Memorias*, op. cit., p. 370.

¹⁵²¹ *Report of the Commission of Inquiry (Lytton Report)*. League of Nations. Ginebra, 1932.

¹⁵²² WALTERS: *Historia de la Sociedad de Naciones*, op. cit., p. 479. El denominado Informe Lytton fue firmado definitivamente en Pekín el 4 de septiembre de 1932. Inmediatamente, fue enviado a Europa en el Transiberiano para ser traducido e impreso en Ginebra a la mayor brevedad posible. Las opiniones de diversos autores sobre este documento son concluyentes acerca de la objetividad y la seriedad del trabajo de la Comisión, así como lo certero de sus conclusiones (al respecto THORNE: *The limits of foreign policy. The West, the League and the Far Crisis of 1931-1933*, op. cit., pp. 283-287; WALTERS: *Historia de la Sociedad de Naciones*, op. cit., pp. 478-481). En especial, el nada sospechoso testimonio de Stimson: «[el Informe Lytton] fue desde el principio, [...] el trabajo más descollante, imparcial y autorizado sobre el tema que trata.» (cit. en CHURCHILL: *Segunda Guerra Mundial*, op. cit., vol. I, p. 88).

¹⁵²³ Vid. al respecto QUINTANA NAVARRO: *España en Europa, 1931-1936*, op. cit., pp. 78-82.

¹⁵²⁴ MADARIAGA: *Memorias (1921-1936). Amanecer sin mediodía*, op. cit., pp. 312-314.

¹⁵²⁵ *Diarios, 1932-1933. «Los cuadernos robados»*, op. cit., p. 96.

¹⁵²⁶ El texto completo del discurso en MADARIAGA: *Discursos internacionales*, op. cit., pp. 184-193; también en *Memorias (1921-1936). Amanecer sin mediodía*, op. cit., pp. 579-582.

cias más influyentes y más oídas de nuestro hogar internacional, una nación que desde que se fundó esta Sociedad ha ocupado una autoridad jamás desmentida, un puesto permanente en el Consejo. [...] Pero lo que hace a este asunto particularmente grave para todos los países del mundo es que en su desarrollo, a partir del momento en que se presenta ante nuestra Sociedad, se van manifestando causas cada vez más serias de disenso entre la Sociedad de Naciones y el Gobierno japonés. [...] Sólo tendríamos una tarea que cumplir si el Japón no nos hubiera impuesto otra segunda. Nuestra tarea consistía en detener las hostilidades y hallar una solución al conflicto chino-japonés. Pero hoy tenemos que restablecer la autoridad y proclamar los principios de la Sociedad de Naciones.»

El discurso del Delegado español produjo un auténtico revuelo político en España, en especial porque su contenido no fue conocido previamente por el Ministro de Estado. En el Consejo de Ministros del día siguiente, el Gobierno trató extensamente la actuación de Madariaga, y se planteó la oportunidad de su relevo al frente de la Delegación española en la SdN. En particular, Azaña expresó que «ya antes de que Madariaga pronunciase este discurso, habíamos recibido un despacho del embajador [sic] de España en Tokio diciendo que en las “esferas oficiales” se hacen fuertes censuras a la conducta de Madariaga en Ginebra, que puede ser dañosa para la buena amistad de los dos países». De este modo, los miembros del Gobierno debatieron sobre el efecto que había causado el discurso del Delegado. Se comentó que Madariaga procedía «como si fuese el portavoz y el apóstol de la Sociedad de Naciones». La colaboración con representantes de otros Estados, en especial Uden y Benes, se juzgó negativa, pues éstos «se abstienen de decir lo que dice Madariaga», utilizando al español como punta de lanza de sus posiciones radicales. Así se explicaba que el Delegado español «padece una especie de misticismo» en el asunto de Manchuria. Azaña afirmó entonces que «bien está sostener una política elevada y moral, pero llevarla a tales extremos sólo puede producirnos conflictos por cuestiones que no afectan directamente a los intereses de España». Además, el Presidente del Gobierno recordó que, ya en el mes de septiembre, a cuenta de la visita del presidente del Consejo de Ministros francés a España, hubo de advertir a Madariaga de que «la política internacional del Gobierno la dirige el Gobierno mismo y no sus agentes»¹⁵²⁷. Por su parte, el Ministro de Estado había expuesto en las Cortes, el 25 de octubre de 1932, al tratar de la actuación de la Delegación española en este asunto, que¹⁵²⁸:

«Debo afirmar que la política de España en Ginebra no es política personal del Sr. Madariaga, no es la política de ningún otro delegado en la Sociedad de las Naciones; es la política del Gobierno. Esa política, acordada en Consejo de Ministros sobre la ponencia obligada del Ministro de Estado, es la política del Gobierno. [...] pero si hay alguna responsabilidad, ésta, como la dirección y la ejecución, corresponden al Ministro de Estado.»

En este momento, Prieto planteó el relevo inmediato del Delegado, propuesta a la que no se oponía el Presidente de la República, presente en el Consejo de Ministros. Sin embargo, Zulueta expuso, con evidente convicción, que «el relevo de Madariaga en estos momentos y por tal motivo hacía daño a España en Ginebra». El Gobierno adoptó, entonces, dos decisiones¹⁵²⁹: 1) enviar instrucciones al Ministro de España en Tokio para que tratase de apaciguar la negativa impresión que el discurso podía haber causado en el Gobierno y la opinión pública japoneses; 2) que el Ministro de Estado llamase al orden al Delegado español en la SdN de forma expresa, recordándole la necesidad de actuar con moderación y prudencia para no poner en peligro las relaciones bilaterales, no sólo con Japón, sino principalmente con las otras

¹⁵²⁷ AZAÑA: *Diarios, 1932-1933. «Los cuadernos robados»*, op. cit., pp. 95-96.

¹⁵²⁸ DSC de 25 de octubre de 1932.

¹⁵²⁹ AZAÑA: *Diarios, 1932-1933. «Los cuadernos robados»*, op. cit., p. 96.

grandes potencias, en especial con Gran Bretaña.

El mismo MADARIAGA da cuenta de la recepción de una carta de Zulueta, de 8 de diciembre de 1932, en el sentido indicado. En todo caso, afirma que el contenido de dicha carta venía a ser una defensa de la política desarrollada en Ginebra, que «se debía a que Madrid no intentó refrenar, modificar o inspirar lo que yo hacía», afirmación que no se correspondía con la realidad de las cosas como queda demostrado¹⁵³⁰. Madariaga respondió al Ministro de Estado en un despacho (9 de diciembre de 1933) en el que hizo un repaso de la posición española respecto al conflicto, y concluía¹⁵³¹:

«Somos el Gobierno más avanzado de Europa, después de Rusia, y es natural que apliquemos en Ginebra nuestras ideas interiores. Nos acompañan en este proyecto de resolución las naciones gobernadas por socialistas. Benes es socialista y Uden también lo es. La larga experiencia de estos hombres, que no sólo me acompañan, sino que me preceden en el movimiento, debe ser una garantía para mi gobierno de que no me equivoco en mi actuación. Pero ¿es que la República española va a renunciar a ir en vanguardia y en minoría cuando se trata de establecer en Ginebra unos principios internacionales de carácter republicano que nos permitan desarmar?»

En Ginebra, el 9 de diciembre de 1932, la Asamblea pasó al Comité de los Diecinueve el Informe Lytton, así como los diversos proyectos de resolución presentados, que debía mostrar proposiciones para la solución del conflicto, entre ellas la propuesta de las Delegaciones de Checoslovaquia, España, Irlanda y Suecia basada en los principios enunciados en el discurso de Madariaga —inexistencia de legítima defensa en la acción de Japón, violación del Pacto por un acto de agresión y no reconocimiento del Estado de Manchukuo—. Finalmente, el procedimiento sugerido por Benes y suscrito por Madariaga fue aceptado en líneas generales por el Consejo, no sin antes haber sido sometido a una ardua discusión¹⁵³².

El Comité, siguiendo las conclusiones del Informe Lytton, y después de dos meses de intensas negociaciones con el gobierno japonés, acordó un proyecto de «Declaración sobre los hechos en disputa y las recomendaciones que se consideran justas y apropiadas a este respecto».

El 24 de febrero de 1933, la Asamblea de la SdN aprobó la propuesta de Declaración por cuarenta y dos votos contra uno, de modo que condenaba la agresión japonesa y recomendaba a las partes la apertura inmediata de negociaciones que condujeran a un arreglo pacífico. La resolución conminaba a Japón a retirar sus tropas de Manchuria; confirmaba la soberanía china sobre las provincias nororientales; e indicaba a los miembros de la SdN el no reconocimiento, *de iure* o *de facto*, de Manchukuo, «considerando la incompatibilidad de este reconocimiento con los principios fundamentales de los compromisos internacionales existentes». Ahora bien, como esta declaración no iba acompañada de sanciones económicas ni de otro tipo, previstas en el art. 16 del Pacto, la situación antijurídica terminaría consolidándose con el paso del tiempo, tal como ocurrió dos años más tarde con las sanciones impuestas a Italia durante la guerra italo-etíope¹⁵³³. Al aprobarse la resolución, la Delegación japonesa se retiró de la Asamblea.

Un mes más tarde, el 27 de marzo de 1933, el gobierno japonés anunció oficialmente su re-

¹⁵³⁰ *Memorias (1921-1936). Amanecer sin mediodía*, op. cit., p. 316. Confróntese esta afirmación con las llamadas de atención de AZAÑA (*Memorias políticas y de guerra*, op. cit., vol. 1, pp. 272, 383, 413-414; y *Diarios, 1932-1933. «Los cuadernos robados»*, op. cit., pp. 95-96).

¹⁵³¹ Texto completo en *Memorias (1921-1936). Amanecer sin mediodía*, op. cit., pp. 587-590, cita en p. 589. Copia de la misma fue enviada a Azaña (ibíd., p. 322).

¹⁵³² Así, en ibíd., pp. 313-315.

¹⁵³³ Al respecto MIAJA: *Introducción al Derecho internacional público*, op. cit., pp. 464-466; e *in extenso* ROBERTSON: *Mussolini as Empire Builder. Europe and Africa, 1932-1936*. MacMillan Press. Londres, 1977.

tirada de la SdN, que se haría efectiva dos años después, a pesar de que no había cumplido «todas sus obligaciones internacionales, comprendidas las del presente Pacto», tal como prescribía el art. 1.3 del Pacto¹⁵³⁴. De todos modos, desde el punto de vista militar, la resistencia china se hizo cada vez más fuerte y, consecuentemente, Japón y China alcanzaron un armisticio en mayo de 1933, por el que China reconoció la presencia japonesa al norte de la Gran Muralla y se estableció una zona desmilitarizada al sur de ella. El armisticio de Tangku no hizo ningún tipo de referencia al nuevo *status* de Manchuria¹⁵³⁵.

Este fue el grado máximo en la actuación de la SdN en el conflicto. Al respecto, SCHWARZENBERGER concluyó que «el golpe japonés fue ayudado por la no-universalidad de la Sociedad y por el hecho de que las dos mayores potencias navales en la Sociedad de Naciones [aquí incluimos nosotros también a los Estados Unidos] no estaban preparadas para emplear sus flotas, ni siquiera apoyar la aplicación de sanciones económicas»¹⁵³⁶. En este sentido, Azaña declaró al corresponsal de *Le Temps* que la posición de España en el conflicto «sería mucho más eficaz, si estuviese apoyada por una poderosa escuadra»; y añadió en sus *Diarios*: «el pedante de Madariaga encontró mal esta salida. Pero es conforme a la realidad. [...] La experiencia, ya antigua, lo tiene probado para cualquier observador»¹⁵³⁷.

Las posiciones sostenidas por la República durante el desarrollo del conflicto de Manchuria fueron recapituladas en unas «Notas sobre la actitud española en el conflicto sino-japonés», redactadas por MADARIAGA en la Embajada de España en París en 1932¹⁵³⁸.

1) Desde el principio se constató la existencia de dos conflictos diferenciados: uno, China con Japón y, otro, Japón contra la SdN en violación del Pacto¹⁵³⁹. Ante el primero, España

¹⁵³⁴ Vid. al respecto BURKMAN: «Japan and the League of Nations», op. cit., pp. 53-54; también WUNSZ KING: *China and the League of Nations*, op. cit., pp. 60-61. La retirada de Japón fue comunicada con telegrama del Ministro de Asuntos Exteriores el 27 de marzo de 1933, aprobado ese mismo día por un Decreto imperial. El documento terminaba con la frase siguiente: «El Gobierno japonés, convencido de la imposibilidad de continuar una colaboración en las circunstancias actuales, otorga, por la presente, el preaviso, previsto por las disposiciones del artículo 1º § tercero del Pacto, de la intención de Japón de retirarse de la Sociedad de Naciones.» (cit. en ROUSSEAU: «La sortie de la Société des Nations», op. cit., p. 304). El Ministro de España en Tokio, Méndez del Vigo, ya había informado en diciembre de 1932, al ME de los rumores acerca de la resolución del gobierno japonés de retirarse de la SdN, «si a ello dan lugar las futuras discusiones sobre el problema manchú» (carta de 14 de diciembre de 1932, AMAE, R-951/23).

¹⁵³⁵ Así, CROZIER: *The Causes of the Second World War*. Blackwell Publishers. Oxford, 1997, p. 193.

¹⁵³⁶ *La política del poder*, op. cit., p. 256; también KISSINGER: *Diplomacia*, op. cit., p. 301. Aquí incluso viene a colación la conversación de Madariaga y Simon sobre el papel de las grandes potencias y de otros Estados miembros de la SdN. Dicha conversación, muy celebrada entre los autores que se han ocupado del tema y no siempre con una interpretación acertada, se sustancia en la propuesta de Madariaga de que el Consejo enviase un Embajador especial a Japón que hiciese saber al gobierno imperial la necesidad de resolver, de forma pacífica, el contencioso con China en un plazo de treinta días. En caso contrario, el Consejo activaría los mecanismos del art. 16 del Pacto, en especial las sanciones, que podrían incluir, hipotéticamente, las de naturaleza coercitiva. A esta propuesta, fantástica, por supuesto, teniendo en cuenta las relaciones de Japón con Gran Bretaña a principios de los años treinta, Simon respondió: «Y si llegara el caso, ¿estaría dispuesta a cooperar la escuadra española?»; a lo que Madariaga contestó: «la escuadra española estará al lado de la inglesa siempre que la inglesa esté al lado del Pacto». Lo que resulta cierto es que, de ser conocido en su momento el contenido de la conversación Madariaga-Simon por el Presidente del Gobierno, el Delegado español hubiera sido destituido *ipso facto* (MADARIAGA: *Memorias (1921-1936). Amanecer sin mediodía*, op. cit., pp. 301-304).

¹⁵³⁷ Como vemos, Azaña no disientía de Simon (*Memorias políticas y de guerra*, op. cit., vol. 2, p. 63). Más tarde, en plena Guerra Civil (1937), se quejaría amargamente: «si en lugar de docena y media de barcos de escaso poder, tuviéramos en el Mediterráneo ocho o diez acorazados, el derecho de España brillaría en Ginebra [...] los grandes se disputarían nuestra amistad, y sus preferencias repercutirían en la asamblea de las naciones servilmente. Pareció que la Sociedad iba a ser el amparo de los débiles. Se ha convertido en un cortejo de satélites.» (ibídem).

¹⁵³⁸ *Memorias (1921-1936). Amanecer sin mediodía*, op. cit., pp. 574-575.

¹⁵³⁹ Así inicia MADARIAGA el primer capítulo de los dedicados al conflicto de Manchuria en sus *Memorias*

mantenía una «estricta neutralidad». En su intervención en la Asamblea el 11 de septiembre de 1931, MADARIAGA había afirmado con rotundidad que «la combinación del Pacto de la Sociedad de las Naciones con el Pacto de París para los miembros de la Sociedad de las Naciones implica que la neutralidad ha muerto. Ya no existe la neutralidad»¹⁵⁴⁰. Contrastada con la tesis sostenida en las «Notas», se percibe un cambio en la concepción de la posición de España respecto a la neutralidad, antes y después del desencadenamiento del conflicto de Manchuria. Se trataba, sin duda, de un acercamiento a la concepción sostenida por Azaña acerca de la neutralidad activa como uno de los fundamentos de la política exterior republicana.

Ante el segundo, destacaba que China había actuado en todo momento conforme a las disposiciones del Pacto y, por contra, Japón estaba violando sistemáticamente sus obligaciones como miembro de la SdN, y las promesas hechas a la Asamblea y al Consejo. Todas estas cuestiones fueron puestas de manifiesto por Madariaga en el discurso pronunciado en la sesión extraordinaria de la Asamblea de 7 de diciembre de 1932, citado *ut supra*. El Delegado español se expresó en estos términos¹⁵⁴¹:

«La [buena voluntad] nuestra es evidente. No tendríamos más que una misión que cumplir, si el Japón no nos hubiese impuesto una segunda. Nuestra misión sería detener las hostilidades y encontrar una solución al conflicto chino-japonés. Pero también debemos restablecer la autoridad y proclamar los principios de nuestra Sociedad. [...] A esta locura [«pasar la esponja, con tal de encontrar una solución viable»], la delegación española responde claramente: No. [...] por respeto a la Sociedad de las Naciones, puesto que la Sociedad de las Naciones vería su Pacto debilitarse y perecer de una enfermedad mortal, si dejásemos establecerse por defecto en el espíritu de las gentes la idea de que el artículo 10 permite que la Manchuria china se convierta en el “Manchukuo” japonés, que el artículo 12 permite una invasión militar, convertida en permanente, y que los principios del Pacto deben plegarse ante los casos excepcionales, cuando todos los casos, sin excepción, son y serán casos excepcionales.»

2) La posición de España estuvo enmarcada, desde el primer momento, en la defensa los principios constitucionales y el sistema de valores que inspiraban la política exterior de la República en la Organización internacional, es decir, la oposición al imperialismo y al militarismo y el compromiso con el Pacto y demás convenios multilaterales de los que España era parte¹⁵⁴². De acuerdo con estos principios, los Delegados españoles actuaron, tanto en el Consejo como en la Asamblea, al unísono con otros activos miembros no permanentes del Consejo, en especial Checoslovaquia y Suecia. Para MADARIAGA, «la compañía de estos dos Estados, de tanta experiencia internacional, prueba que si bien la política de la Delegación española es enérgica, no es imprudente»¹⁵⁴³.

(1921-1936). *Amanecer sin mediodía*, op. cit., p. 290.

¹⁵⁴⁰ *Discursos internacionales*, op. cit., p. 171.

¹⁵⁴¹ Vid. en *Memorias (1921-1936). Amanecer sin mediodía*, op. cit., pp. 579-582; una versión parcialmente diferente da el mismo autor en *Discursos internacionales*, op. cit., pp. 190-191, pero que no altera el sentido de lo expuesto.

¹⁵⁴² En su intervención en las Cortes de octubre de 1932, el Ministro de Estado proclamó: «nuestra política, pues, tiene una gran objetividad y una gran imparcialidad. Ayudamos a todo esfuerzo en favor de la paz ¿Cuál es nuestra posición? Nuestra posición en Ginebra es muy fuerte, porque es muy clara; nosotros defendemos el cumplimiento estricto del Pacto de la Sociedad de Naciones en su letra, leal y fielmente interpretada, y en su espíritu, que tiende a sustituir la barbarie de la guerra por los nuevos principios del Derecho y la Justicia. [...] esa política responde a los principios que vosotros habéis introducido en la Constitución, Constitución que, aunque sólo fuera por su orientación merecería figurar a la cabeza de las Constituciones del siglo XX.» (*DSC* de 25 de octubre de 1932).

¹⁵⁴³ En este sentido, la carta de 22 de noviembre de 1932 de Madariaga al Ministro de Estado, Luis de Zulueta (vid. en MADARIAGA: *Memorias (1921-1936). Amanecer sin mediodía*, op. cit., pp. 576-578). La colaboración

3) Desde la perspectiva española, el Consejo careció de la capacidad de decisión necesaria para actuar con firmeza desde que tuvo conocimiento de la verdadera naturaleza de los hechos acaecidos en Mukden. El mantenimiento de esta posición benefició, claramente, la actuación agresiva de Japón en China y, por tanto, contribuyó al deterioro de la imagen de la SdN, más por tratarse de un conflicto entre dos miembros del Consejo¹⁵⁴⁴.

4) El Delegado español consideraba que, aunque el compromiso firme no contase con apoyos suficientes en la SdN, debía cejar en su posición por cuanto se trataba de la aplicación a la agenda internacional de los principios constitucionales y del sistema de valores que inspiraban la política exterior de la República. Bien es verdad que este posicionamiento de España con respecto al conflicto de Manchuria no representaba directamente ningún peligro para los intereses nacionales, pues además de la situación geográfica, las relaciones comerciales con China y Japón eran realmente exiguas¹⁵⁴⁵. Así pues, MADARIAGA percibía que una actuación invariable, abogando por la aplicación del Derecho internacional a la resolución de las controversias entre los Estados, representaba un gran activo para la política exterior de España y para la valoración internacional de la República¹⁵⁴⁶. Esencialmente, se trataba de un incremento del prestigio que redundaba en el fortalecimiento de su condición de miembro semi-permanente del Consejo.

5) Por último, si la SdN fracasaba en la resolución del conflicto chino-japonés, las limitadas perspectivas de éxito de la Conferencia de Desarme, inaugurada en febrero de 1932, se verían seriamente afectadas. Para los intereses de la seguridad nacional de España esto representaría tener que emprender un costoso programa de rearme terrestre y naval, que desviaría recursos necesarios para poner en marcha las reformas de carácter interno¹⁵⁴⁷.

Por otra parte, en el ME se preparó, a finales de 1932, un Informe sobre el conflicto con la finalidad de determinar la posición de la República al respecto. De hecho, el documento planteaba «¿Cuál será la actitud de España? [...] Pues como siempre [...] procuraremos mantenernos dentro de la más reservada objetividad y sumar nuestros esfuerzos para que el conflicto tenga una solución y el Pacto y los principios de la Sociedad de Naciones no puedan salir debilitados de la prueba»¹⁵⁴⁸. Como expresa QUINTANA NAVARRO, una de las consecuencias que se desprendía de tal análisis era que «la necesidad de una reformulación de la política exterior republicana, que debía tener más en cuenta sus limitaciones y no comprometerse tan decididamente en la defensa del Pacto»¹⁵⁴⁹.

en el seno del «Grupo de los Ocho» había sido destacada como necesaria y conveniente para los intereses de España por Madariaga en su «Nota sobre política exterior de España» (ibíd., p. 615).

¹⁵⁴⁴ Idea compartida con Benes, Delegado en el Consejo y Ministro de Asuntos Exteriores de Checoslovaquia (en carta de 22 de noviembre de 1932 ya citada).

¹⁵⁴⁵ En la intervención en las Cortes, de 25 de octubre de 1932, el Ministro de Estado continuó en este sentido: «esa política que refleja nuestras idealidades republicanas, responde al mismo tiempo a las conveniencias nacionales. España, señores diputados, no es un país situado en uno de esos rincones del planeta por donde no pasan hoy los caminos de la Historia; España está situada en un lugar de mucho porvenir; pero de gran responsabilidad [...] se pregunta que vamos a hacer en Ginebra. ¡Si hay un pueblo en el mundo, Sres. Diputados, que tenga interés en actuar en Ginebra, ese pueblo es la República española!» (DSC de 25 de octubre de 1932). Los datos concretos de las relaciones económicas y comerciales con China en la época, en OJEDA ÁLVAREZ: «Relaciones entre España y China desde 1927 hasta 1937», *CHMC* núm. 1, 1980, pp. 211-230, en especial p. 22-224.

¹⁵⁴⁶ También MADARIAGA en el citado discurso de 7 de diciembre de 1932 (*Discursos internacionales*, op. cit., p. 193).

¹⁵⁴⁷ Carta de Madariaga a Zulueta de 9 de diciembre de 1932. En el mismo sentido y en las mismas fechas, AZAÑA: *Diarios, 1932-1933. «Los cuadernos robados»*, op. cit., p. 107.

¹⁵⁴⁸ «Informe sobre el conflicto de Manchuria», AMAE, R-951/23.

¹⁵⁴⁹ Este autor opina que el desarrollo del conflicto de Manchuria en el seno de la SdN hizo las veces de laboratorio para la nueva política exterior republicana, cuyos principios básicos estaban siendo plasmados, en esos momentos, en la Constitución de la República española. Así, entraron en juego la capacidad de la diplomacia

Desde una perspectiva general, las conclusiones más relevantes que se pueden extraer de la actuación de la SdN en el conflicto de Manchuria son las siguientes.

1) La ausencia de liderazgo por parte de las grandes potencias, en especial Francia y Gran Bretaña, y en menor grado los Estados Unidos, en el mantenimiento del sistema de seguridad colectiva erigido por el Pacto en 1919¹⁵⁵⁰. La actuación de las grandes potencias en la SdN posibilitó que Japón considerase el recurso a la fuerza como el camino conveniente para alcanzar los objetivos de su política exterior imperialista en China, así que la agresión iniciada en 1931 continuó en 1937 y terminó por encadenar con la Segunda Guerra Mundial, con el resultado conocido por todos¹⁵⁵¹. Al final fueron las armas las que decidieron la suerte de Japón, y de las demás potencias revisionistas, y no las apelaciones a los ideales societarios o la reiteración en el establecimiento de Comisiones y subcomisiones al efecto¹⁵⁵².

2) La ruptura del consenso entre las grandes potencias y el resto de los Estados miembros en la defensa del sistema. Los Estados menores, liderados por determinadas potencias medias, ejemplarmente España, solicitaron durante el desarrollo del conflicto la aplicación de las disposiciones del Pacto, aun de manera flexible, pero siempre que Japón accediese a someter la cuestión a cualquiera de los procedimientos de resolución pacífica de las controversias, recogidos en el Pacto de la SdN o cualquier otro medio en Derecho internacional¹⁵⁵³. Su negativa y la indiferencia de las grandes potencias hicieron el resto.

3) La otra gran potencia externa a la SdN, la Unión Soviética, estaba más directamente implicada en la resolución del conflicto que ninguna otra, a excepción de China o Japón. Una invitación de la Asamblea para que diplomáticos soviéticos apoyaran la actuación de la Comisión de encuesta fue, inicialmente, desestimada. Sin embargo, se produjo un cambio en la actitud soviética hacia la SdN como garante de la paz y la seguridad internacionales¹⁵⁵⁴.

En definitiva, como ha expresado WALTERS, «todas estas consideraciones fueron sobrepasadas por un daño fundamental causado a la Sociedad».¹⁵⁵⁵ La finalidad del Pacto, como expusimos al principio, residía fundamentalmente en la prevención del recurso a la fuerza armada en la resolución de las controversias en las relaciones internacionales, *a fortiori* entre los Estados miembros. El que un miembro permanente del Consejo, como Japón, emprendiera una guerra de agresión contra otro Estado miembro representó, por tanto, un golpe duro al sistema de seguridad colectiva. Pero más grave resultó a la postre la actitud pasiva del Conse-

española, la demostración a los Estados europeos de que las declaraciones de adhesión plena al Pacto de la SdN de los dirigentes republicanos no eran meras proclamas de imagen internacional y, en fin, representó una excelente oportunidad para superar la inhibición internacional característica de la etapa anterior, en especial de los últimos años de la Dictadura (*España en Europa, 1931-1936*, op. cit., pp. 86 y 37 respectivamente).

¹⁵⁵⁰ De hecho, la pretendida asociación de los Estados Unidos a los trabajos del Consejo, por los fuertes intereses económicos y de seguridad americanos en el Pacífico y, concretamente, en China, defraudó las esperanzas de los Estados menores de la SdN de una participación activa de los Estados Unidos en el mantenimiento de la estabilidad del sistema internacional (así, KISSINGER: *Diplomacia*, op. cit., pp. 397-398).

¹⁵⁵¹ THORNE: *The limits of foreign policy. The West, the League and the Far Crisis of 1931-1933*, op. cit., pp. 112-120; *in extenso* LONG-HSUEN y MING-KAI (comp.): *History of the Sino-Japanese War (1937-1945)*. Chung Wu Publishing. Taipei, 1971.

¹⁵⁵² En este sentido, AZAÑA: «La República española y la Sociedad de Naciones», *Obras completas*, op. cit., vol. III, en concreto p. 483.

¹⁵⁵³ En este sentido, por ejemplo el discurso citado de Madariaga de 7 de diciembre de 1932.

¹⁵⁵⁴ En la nota de respuesta a la invitación de la Asamblea, el Gobierno soviético destacó que «se observaba cierto acuerdo entre los puntos de partida de las decisiones tomadas por la Sociedad y los puntos de vista de la Unión Soviética». Después de años de enfrentamiento, en los que el mismo Lenin llegó a calificar a la SdN como «la Internacional Capitalista», esta variación en el lenguaje era todo un síntoma del cambio táctico que operaría la política exterior de la Unión Soviética en los años siguientes, para acercarse a las potencias occidentales e ingresando, en septiembre de 1934, en la SdN.

¹⁵⁵⁵ WALTERS: *Historia de la Sociedad de Naciones*, op. cit., p. 485.

jo, es decir, de las grandes potencias, ante la agresión, actuación que puede resumirse en que se limitó a constatar que la agresión había tenido lugar y que no reconocería al nuevo Estado.

Así pues, con la actuación de Japón en 1931-1933 se abrió la veda para las políticas exteriores imperialistas de las potencias revisionistas. Las puertas de una nueva guerra mundial no se encontrarían a mucha distancia¹⁵⁵⁶.

En fin, la posición de España con respecto al conflicto de Manchuria se movió dentro de los límites posibles de una potencia media en el sistema europeo de Estados de los años treinta. La ausencia de intereses directos en la zona posibilitó el desarrollo de una acción beligerante en defensa de los principios del Pacto y del sistema de seguridad colectiva que obtuvo, como resultado más notable, un extraordinario incremento en la valoración internacional de la República por los actores del sistema internacional, pues éstos se encontraron con un miembro permanente *de facto* del Consejo que defendía la aplicación estricta de las disposiciones del Pacto, enfrentándose, en ocasiones, con la actitud pusilánime de las grandes potencias¹⁵⁵⁷. Por otra parte, la actuación de Madariaga en este asunto, así como durante todo el período que permaneció al frente de la Delegación española, generó hacia la República el respeto y la admiración de los Estados miembros de la SdN por esa defensa activa de los principios del Pacto que, incorporados a la Constitución de 9 de diciembre de 1931, orientaron la concepción y desarrollo de la política exterior española a lo largo del período objeto de nuestro estudio y más adelante¹⁵⁵⁸. Ahora bien, también es cierto que la República no reunía, a principios de los años treinta, los elementos materiales, económicos y militares para poder influir, de forma decisiva, en la resolución del conflicto conforme a aquellos dictados de la política exterior¹⁵⁵⁹.

2.3. La Conferencia para la Reducción y Limitación de Armamentos

A lo largo de la historia, los armamentos y las carreras de armamento han sido una de las manifestaciones más espectaculares de la lucha por el poder en el sistema internacional, que continúa vigente hasta hoy en día¹⁵⁶⁰. Consecuentemente, el desarme se presenta como un

¹⁵⁵⁶ Vid. al respecto CROZIER: *The Causes of the Second World War*, op. cit., pp. 71-74 y 97-119.

¹⁵⁵⁷ El propósito de la política de prestigio es «impresionar a otras naciones con el poder con el que la propia nación posee actualmente, o con el poder que cree o quiere que otras naciones crean que ella posee». Al servicio de la política de prestigio actúan la diplomacia y el despliegue de la fuerza militar. En todo caso, como afirmó MORGENTHAU, «cualquiera que sean los objetivos finales de la política exterior de una nación, su prestigio —o reputación de poder— es siempre un factor importante y a veces decisivo en determinar el éxito y el fracaso de la política exterior. Una política de prestigio es, por tanto, un elemento indispensable de una política exterior racional.» (*La lucha por el poder y por la paz*, op. cit., pp. 103-120, cita en p. 114).

¹⁵⁵⁸ En este sentido contestó Zulueta a las críticas de E. Ortega y Gasset en la sesión de las Cortes de 25 de octubre de 1932, reiteradamente citada.

¹⁵⁵⁹ Totalmente en contra de estas valoraciones QUINTANA NAVARRO, para quien la actuación de España en el conflicto de Manchuria «quedó sólo en eso; en manifestaciones e intenciones, en diplomacia testimonial, demostrándose así la escasa o nula capacidad de decisión de una pequeña potencia que sólo podía ofrecer buenos deseos y esfuerzos vanos de conciliación» (*España en Europa, 1931-1936*, op. cit., pp. 88-89). Resulta evidente que, para QUINTANA NAVARRO, —que llega al contrasentido de afirmar la condición de España como «una pequeña potencia de peso medio» («La política exterior española en la Europa de entreguerras: Cuatro momentos, dos concepciones y una constante impotencia», op. cit., pp. 56 y 67-68— una potencia existe cuando tiene capacidad de influencia decisiva en el sistema internacional. Si no, se trata de una pequeña potencia, pero como esto, lo hemos dicho anteriormente, es un contrasentido, nos hallamos ante un Estado que, contando con los elementos y atributos que el ordenamiento internacional le atribuye en su condición de tal, se encuentra sometido a los vaivenes de las relaciones internacionales, cuyas reglas dictan las grandes potencias del sistema o, en su caso, la potencia hegemónica. No es éste, por supuesto, el planteamiento teórico previo del que partimos en nuestro análisis, expuesto y defendido en el Capítulo II de esta tesis.

¹⁵⁶⁰ Así, MORGENTHAU: *La lucha por el poder y por la paz*, op. cit., p. 527. Esta es una de las tesis centrales de la obra de KEEGAN: *Historia de la guerra*, op. cit., en especial pp. 436-466; también de KENNEDY: *Auge y caída*

factor de primera magnitud para el funcionamiento de cualquier sistema de seguridad colectiva. Los primeros intentos de desarme tuvieron una doble significación: como imposición del vencedor a los vencidos de modo que se trataba de un desarme unilateral; y como medida de ahorro en los gastos del Estado, al reducir los ejércitos en campaña¹⁵⁶¹.

Ahora bien, de forma paralela, la complejidad de los intereses políticos en liza, en especial por parte de las grandes potencias, «hace difícil el estudio de la cuestión desde una perspectiva jurídica»¹⁵⁶². Así, sobre la naturaleza del problema del desarme no existe acuerdo entre los teóricos. Para unos, como BAKER, el armamentismo es causa de tensiones y conflictos bélicos y, por esta razón, el desarme debería preceder a las medidas de carácter político para restaurar y asegurar la confianza recíproca entre los Estados. Para otros, como MORGENTHAU, «los hombres no pelean porque tienen armas. Tienen armas porque las consideran necesarias para satisfacer sus necesidades de poder»¹⁵⁶³, o en palabras de MADARIAGA: «la causa de la guerra es la búsqueda de mayor seguridad de los Estados individualmente y los armamentos son un instrumento de política internacional, efectos, no causas de las guerras»¹⁵⁶⁴. De este modo indicaba que todos los Estados aceptarían una reducción absoluta de los armamentos, pero nunca del tamaño de sus armamentos respecto de los de sus potenciales adversarios, pues esto implicaría una pérdida de su poder actual o potencial, dado que el poder es siempre relativo a los demás¹⁵⁶⁵.

Así pues, «desarme» constituye un término polisémico que responde a tres ideas diferentes: la limitación de los armamentos, la reducción de los armamentos, la fórmula adoptada por el art. 8 del Pacto de la SdN, y la supresión de los armamentos, posición que conduce a la tesis del desarme completo, defendida por la Unión Soviética al inicio de la Conferencia internacional de Desarme de 1932.

Como expresa CALDUCH CERVERA, la primera de estas ideas no se corresponde estrictamente con el concepto de desarme, por cuanto la limitación de los armamentos puede implicar el aumento de éstos para alcanzar un equilibrio en el sistema¹⁵⁶⁶.

Por otra parte, el desarme puede ser clasificado atendiendo a dos criterios: 1) por el número de Estados implicados en las negociaciones o las partes del convenio de desarme, éste puede ser local, es decir, entre un número determinado de potencias o Estados —por ejemplo, las Conferencias navales de 1922 y 1930—; o general, si persigue resolver los peligros del armamentismo a escala mundial, implicando a la mayor parte de los Estados del sistema internacional, entre ellos, por supuesto, las grandes potencias, así, por ejemplo, la Conferencia de 1932; 2) por su naturaleza, de carácter cuantitativo, si afecta al número de efectivos o equipos; o cualitativo, si el desarme se concreta en efectivos y equipos precisos —aviones, barcos, piezas de artillería, misiles—.

El objetivo del desarme general ya estuvo presente en la convocatoria de la Conferencia de la Paz de La Haya de 1899. Entre los asuntos a tratar, el gobierno ruso propuso, por razones económicas y de política interior, la limitación de los armamentos pero, como ya vimos en el

de las grandes potencias, op. cit.

¹⁵⁶¹ Así, la iniciativa del zar Alejandro I, comunicada al Secretario del FO, Castlereagh, el 2 de abril de 1816, que proponía que los aliados acordaran la reducción de sus Ejércitos en todas las categorías (BOURQUIN: *Histoire de la Sainte Alliance*. Ginebra, 1954, pp. 186-187; GARCÍA ARIAS: *La guerra moderna y la organización internacional*. Instituto de Estudios Políticos. Madrid, 1962, pp. 354-355).

¹⁵⁶² PASTOR RIDRUEJO: *Curso de Derecho internacional público y organizaciones internacionales*, op. cit., p. 660.

¹⁵⁶³ *La lucha por el poder y por la paz*, op. cit., p. 543; también AMADEO: *Manual de Política internacional*, op. cit., pp. 341-344.

¹⁵⁶⁴ *Disarmament*, op. cit., p. 103.

¹⁵⁶⁵ *Ibid.*, p. 41.

¹⁵⁶⁶ *Dinámica de la sociedad internacional*, op. cit., pp. 419-427, en concreto p. 419.

Capítulo anterior, los Estados participantes descartaron absolutamente llegar a un acuerdo en este punto¹⁵⁶⁷. En la Conferencia de la Paz de 1907, de nuevo se excluyó toda referencia a la limitación o reducción de los armamentos, efectivos o presupuestos militares. Sin embargo, la carrera de armamentos que caracterizó la etapa de la «Paz armada» tuvo su lógico final en 1914¹⁵⁶⁸.

En plena conflagración mundial, en enero de 1918, Wilson incluyó en su Programa de Paz, como Punto Cuarto, «garantías suficientes, dadas y adquiridas, para que los armamentos nacionales sean reducidos a un nivel compatible con la seguridad interior del país». Este punto no dejaba de ser un contrasentido, puesto que la misión fundamental de las Fuerzas Armadas y de los armamentos a gran escala es la garantía de la seguridad exterior del Estado, frente a cualquier agresión procedente de otro Estado o grupo de Estados. Sólo de forma secundaria, las Fuerzas Armadas se convierten en elemento de la seguridad interior y, en este caso, el volumen de armamentos de que tratamos carece de relevancia, como regla general. A salvo quedarían supuestos excepcionales, como insurrecciones masivas o guerras civiles.

Al final de la contienda mundial, el Tratado de paz de Versalles, de 28 de junio de 1919, impuso a Alemania obligaciones especiales en materia de desarme, en particular la reducción de efectivos, la prohibición de determinados armamentos, la desmilitarización de zonas concretas y el establecimiento de un sistema de vigilancia y control del cumplimiento de estas obligaciones ejercido por una Comisión de control interaliado y, a partir de 1926, por Comisiones de la SdN¹⁵⁶⁹.

Paralelamente, el Pacto de la SdN incluyó una obligación general de desarme —en el sentido señalado de «reducción de los armamentos»— para todos los Estados miembros, subordinada al mantenimiento de la seguridad nacional. El art. 8 del Pacto disponía que «el mantenimiento de la paz exige la reducción de los armamentos nacionales al *mínimum* compatible con la seguridad nacional y con la ejecución de las obligaciones internacionales impuestas por una acción común». El Consejo, «teniendo en cuenta la situación geográfica y las condiciones especiales de cada Estado», prepararía los planes de esta reducción, para su examen y decisión por los gobiernos de los Estados miembros. Una vez fuesen aceptados, los Estados no podrían pasar del límite de los armamentos establecido sin el consentimiento del Consejo de la SdN¹⁵⁷⁰. Por su parte, el art. 9 preveía la constitución de una «Comisión permanente para dar su opinión al Consejo acerca de las disposiciones de los artículos 1º y 8º y en general, respecto de las cuestiones militares, navales y aéreas».

De acuerdo con estas previsiones, el Consejo estableció, por Resolución de 8 de diciembre de 1925, la Comisión preparatoria de la Conferencia de Desarme, con el encargo de dar respuesta a una encuesta de siete preguntas que constituían el sumario de los estudios realizados sobre el problema del desarme hasta ese momento¹⁵⁷¹. Convertida en organismo fundamental

¹⁵⁶⁷ GARCÍA ARIAS: *La guerra moderna y la organización internacional*, op. cit., pp. 354-355.

¹⁵⁶⁸ KENNEDY: *Auge y caída de las grandes potencias*, op. cit., pp. 398-409.

¹⁵⁶⁹ Arts. 159 a 213 del Tratado de Versalles y concordantes de los Tratados de paz correspondientes de 1919 a 1923.

¹⁵⁷⁰ El extenso art. 8 continuaba «5. Considerando que la fabricación privada de las municiones y del material de guerra presentan graves inconvenientes, los Miembros de la Sociedad encargan al Consejo que adopte las medidas necesarias para evitar las lamentables consecuencias de dicha fabricación, teniendo en cuenta las necesidades de los Miembros de la Sociedad que no pueden fabricar las municiones ni el material de guerra necesarios para su seguridad. 6. Los Miembros de la Sociedad se comprometen a cambiar entre sí, de la manera más franca y más completa, toda clase de datos relativos a la escala de sus armamentos, a sus programas militares, navales y aéreos, y a la condición de aquellas industrias susceptibles de ser utilizadas para la guerra.»

¹⁵⁷¹ La SdN comenzó a trabajar en 1920 en las cuestiones de desarme, estableciendo el Consejo una Comisión permanente consultiva, de carácter técnico para las cuestiones militares, navales y aéreas el 17 de mayo de ese año. En la Primera Asamblea (noviembre-diciembre de 1920) se creó la Comisión temporal mixta para el estudio

para la preparación de la Conferencia internacional, la Comisión inició sus trabajos en mayo de 1926, recabando, en primer lugar, la colaboración y la opinión de los organismos competentes de la SdN, en particular de las Comisiones técnicas. Para ordenar los trabajos procedió a la creación de dos Subcomisiones: Subcomisión A, cuestiones militares, y Subcomisión B, asuntos económicos y sociales, compuestas por representantes técnicos de cada delegación de la Comisión preparatoria.

Por otra parte, para afrontar las difíciles implicaciones de seguridad del proceso de desarme, se constituyó, el 30 de noviembre de 1927, el Comité de Arbitraje y Seguridad, bajo la presidencia de Benes. A lo largo de cuatro años, de 1926 a 1930, veintiséis Estados miembros de la SdN, además de los Estados Unidos y la Unión Soviética —más tarde se agregó Turquía—, tomaron parte activa en los trabajos de la Comisión preparatoria¹⁵⁷². Después de años de intenso trabajo, en la segunda parte de la 6ª reunión de la Comisión preparatoria, de noviembre a diciembre de 1930, se concluyó el proyecto de Convenio, que recogía en esencia las proposiciones de los planes francés e inglés sugeridos en la 3ª sesión de 1927. El proyecto de Convenio general de desarme, de 9 de diciembre de 1930, comenzaba afirmando el compromiso de los Estados para «limitar y, en lo posible, reducir sus armamentos respectivos en la forma que previene el presente convenio», y establecía, a continuación, la regulación concreta del proceso de desarme: Personal, Materiales, con referencia a los armamentos terrestres, navales y aéreos, Gastos presupuestarios, Cambio de informes, Armas químicas y Disposiciones generales, con la constitución de una Comisión permanente de desarme¹⁵⁷³.

España, como miembro semipermanente del Consejo, participó en las dos primeras reuniones de la Comisión preparatoria en 1926. Sin embargo, como consecuencia del anuncio de retirada de la SdN, comunicado al Secretario General en septiembre de este año, en adelante la posición española consistió en mantenerse al margen de los trabajos y, en tal sentido, Primo de Rivera envió instrucciones precisas a Torrehermosa y a Quiñones de León. Esta actitud de España no era sino una muestra más de la falta de credibilidad hacia la Organización internacional que demostró Primo de Rivera a lo largo de su mandato, ámbito en el que no se vieron

de los aspectos políticos, económicos, sociales, históricos y geográficos que implica todo proceso de desarme y que «había de estudiar, para someterlos al Consejo, los trabajos y proposiciones sobre las cuestiones de reducción de armamentos prevista en el artículo 8 del Pacto». La tarea fundamental de ambas Comisiones era definir los términos en los que se presentaba el problema. Por otra parte, la iniciativa sobre desarme aneja al Protocolo para el arreglo pacífico de las controversias internacionales, de 2 de octubre de 1924 —que constataba que «no puede haber arbitraje o seguridad sin desarme, ni desarme sin arbitraje o seguridad»—, fracasó al igual que éste, por lo que decayó la previsión de la convocatoria de una conferencia internacional para el 15 de junio de 1925, a la que estarían invitados todos los Estados, miembros y no miembros de la SdN. Ante esta situación, el Consejo decidió establecer en septiembre de 1925 una Comisión preparatoria de la Conferencia internacional de Desarme, compuesta por representantes de los Estados miembros del Consejo y de aquellos Estados cuya participación en la Comisión fuera relevante para la finalidad prevista, es decir, los Estados Unidos y la Unión Soviética. Cualquier Estado no representado en la Comisión podía hacer llegar a ésta los estudios e informes que considerase oportunos y tenía derecho a escuchado. Fue entonces cuando los dos principios de seguridad y desarme fueron disociados y, a partir de 1926, se buscó la solución al desarme a través de dos líneas paralelas: 1) la preparación de una Conferencia internacional; y 2) el desenvolvimiento del sistema de arreglo pacífico con objeto de solventar los problemas de la seguridad. Vid. al respecto, «Síntesis de la política del desarme realizada por la Sociedad de las Naciones», s.d. (AMAE, R- 697/25).

¹⁵⁷² Sobre los trabajos de la Comisión preparatoria, vid. BROUCKERE: «Les travaux de la Société des Nations en matière de désarmement», *Rec. des Cours* vol. 25, 1928, pp. 365-450; GEINBERG: *Le problème du désarmement devant la Société des Nations et en dehors d'elle*. Presses Universitaires de France. París, 1930. Con carácter general, LYON: *Les problèmes du désarmement*. Bowein et Co. París, 1931; MADARIAGA: *Disarmament*, op. cit.

¹⁵⁷³ «Projet de Convention», C.P.D. 298(2). 1930. IX, de 9 de diciembre de 1930. El «Rapport du Comité d'Experts en Questions Budgetaires» fue aprobado por la Comisión preparatoria el 28 de febrero de 1931, C.P.D. 298/ C.P.D./C.Q.B. 155(2). 1931.IX.3, de 28 de febrero de 1931.

satisfechos ninguno de los objetivos de política exterior de la Dictadura¹⁵⁷⁴. En marzo de 1928 España terminó con su marginación voluntaria de la SdN, comunicando su reincorporación a los trabajos de la Sociedad, que incluía su retorno a la Comisión preparatoria y la participación en el Comité de Arbitraje y Seguridad. Como Delegado español en la Comisión preparatoria fue designado un diplomático de carrera, Cobián, asistido por tres asesores militares¹⁵⁷⁵.

Con todo, doce años después del final de la Guerra Mundial, el Consejo no se había decidido a poner en marcha una de las conferencias internacionales más esperadas del período de entreguerras, la Conferencia del desarme, a pesar de la previsión del art. 8 del Pacto¹⁵⁷⁶. Sin embargo, la creciente presión de la opinión pública internacional y el temor de las potencias menores a la amenaza de un nuevo conflicto que podría arrastrar a toda Europa a la guerra — en particular, tras el empeoramiento de las relaciones francoalemanas— llevaron a que, el 24 de enero de 1931, el Consejo de la SdN acordase la convocatoria de la Conferencia para la Reducción y Limitación de los Armamentos el 2 de febrero de 1932. En el mes de mayo siguiente el Consejo, ya con la participación de la Delegación republicana, designó presidente de la Conferencia al británico Henderson y, seguidamente, aprobó su composición: integrada por los Estados miembros de la SdN —cincuenta y cinco Estados—, más Afganistán, Brasil, Costa Rica, Ecuador, Egipto, los Estados Unidos, México, Turquía y la Unión Soviética. Para comprender la magnitud de la convocatoria de la Conferencia general de Desarme en 1931, podemos acudir a las palabras de WALTERS: «por la eminencia de sus principales delegados, por el número y calidad de sus expertos, por la importancia del trabajo para el que se habían reunido y por el interés público que se observaba, por la multitud de periodistas que informaban de sus progresos, fue, al menos, la más importante desde la Conferencia de Paz de París»¹⁵⁷⁷.

Resulta evidente que cualquier carrera de armamentos tiene su origen en la desconfianza recíproca entre los Estados. El temor que provoca el probable resultado de la superioridad militar de los posibles adversarios obliga a los gobiernos a hacer cuanto esté en su poder para conservar esa superioridad o para acceder a ella, si no la tiene. De este modo, en toda negociación de desarme, esa disposición sincera es esencial, sobre todo en las grandes potencias¹⁵⁷⁸.

Así, a pesar de la convocatoria de la Conferencia internacional, la carrera de armamentos no se detuvo. La inquietud generada en Europa por el aumento de los gastos militares entre las principales potencias llevó a Italia a proponer, durante la Duodécima Asamblea, una «tregua de armamentos» durante el tiempo que la Conferencia de Desarme se hallase reunida.

¹⁵⁷⁴ Así, PALOMARES LERMA: *Mussolini y Primo de Rivera. Política exterior de dos dictadores*, op. cit., pp. 140-142.

¹⁵⁷⁵ Vid. referencias a la participación española en este período, en «Comisión preparatoria de la Conferencia del Desarme dependiente del Ministerio de Estado», varios documentos (AMAE, R-821/3).

¹⁵⁷⁶ A lo largo de los años veinte, se convocaron varias Conferencias internacionales entre las cinco grandes potencias del período, que tuvieron por objeto la limitación de los armamentos navales. Estas conferencias concluyeron en la adopción del Tratado de Washington, de 8 de febrero de 1922, por parte de los Estados Unidos, Francia, Gran Bretaña, Italia y Japón; dicho Tratado limitaba el número, desplazamiento y armamento de los acorazados y portaaviones. El Tratado de Londres, de 22 de abril de 1930, representó una extensión del Tratado de 1922 a nuevas clases de buques —cruceros y destructores—, pero quedó restringido a los Estados Unidos, Gran Bretaña y Japón, por el rechazo de Francia a la paridad con Italia en estos sistemas de armas. Vid. al respecto, NEILA HERNÁNDEZ: «España ante las implicaciones de la Conferencia naval de Londres de 1930», op. cit., pp. 27-41.

¹⁵⁷⁷ *Historia de la Sociedad de Naciones*, op. cit., p. 488.

¹⁵⁷⁸ En este sentido, AMADEO: *Manual de Política internacional*, op. cit., pp. 342-343; MORGENTHAU: *La lucha por el poder y por la paz*, op. cit., p. 548.

Esta propuesta, presentada el 8 de septiembre de 1931 por el Ministro italiano de Asuntos Exteriores y apoyada por las grandes potencias, incluidos los Estados Unidos y la Unión Soviética, fue aprobada por la Asamblea, de forma suavizada, después de un prolongado debate; en ella se estableció el compromiso de una tregua de armamentos de un año a contar desde el 1 de noviembre de 1931¹⁵⁷⁹. El espíritu de esta resolución era el de crear un «clima de confianza» entre los Estados europeos, en especial las grandes potencias, con vistas a la celebración de la Conferencia¹⁵⁸⁰.

En este contexto, pues, el estudio de la participación española en la Conferencia de Desarme constituye uno de los temas más importantes para la valoración de la política exterior republicana durante el bienio 1931-1933.

2.3.1. La Comisión preparatoria del Ministerio de Estado y las bases para la actuación de la Delegación española

Ya en marzo de 1931, el Secretario General de la SdN remitió al ME, como al resto de los Estados invitados, una carta en la que solicitaba la confirmación de la participación de España en la Conferencia internacional y el número de miembros de su Delegación a efectos de protocolo. El 13 de junio, el Secretario reiteró, esta vez al Gobierno Provisional de la República española, la invitación oficial para «asistir a la Conferencia del Desarme y a comunicar en tiempo la composición de la delegación designada a tal fin»¹⁵⁸¹. Así, tras la inesperada participación en la 65ª sesión del Consejo, en mayo de 1931, la primera contribución de la República a la Conferencia tuvo lugar en la Duodécima Asamblea de la SdN. Después de la intervención del Ministro de Estado, el 10 de septiembre de 1931, MADARIAGA pronunció, al día siguiente, un discurso centrado en las cuestiones del desarme en Europa, en el que expuso la posición de la República en la Organización internacional, en particular, ante la reunión de la Conferencia internacional en febrero de 1932¹⁵⁸²:

«Ya se ha indicado brevemente, pero con gran autoridad, por el Sr. Ministro de Estado, primer Delegado de España en la Asamblea, el punto de vista de España en la cuestión del desarme. Sin embargo, se ha creído útil por parte de nuestra Delegación, y especialmente por su Jefe, que se examinara de nuevo ante la Asamblea por la misma Delegación, desde un punto de vista más general, que no fuese necesariamente el punto de vista oficial de España [sic], pero que fuese, por decirlo así, en cuanto sea posible hacerlo, un punto de vista internacional y objetivo. No es que los dos puntos de vista difieran en su esencia. De hecho coinciden perfectamente en sus conclusiones [...] Faltan apenas cinco meses para la gran Conferencia del Desarme [...] Hemos aquí, pues, al término de la primera etapa de nuestros trabajos, al cabo de doce años, y parece que haya llegado el momento de echar la vista atrás y ver si durante estos doce años hemos perdido el tiempo o no. [...] [En fin] esta primera etapa de doce años justifica plenamente los métodos, la técnica y la existencia de la Sociedad de las Naciones.»

¹⁵⁷⁹ Vid. en SALVEMINI: *Mussolini diplomate*. Bernard Grasset. París, 1932, pp. 315-317; también «Notas tomadas por el Secretario de la Delegación española en la Tercera Comisión», septiembre de 1931 (AMAE, R-732/2). El proyecto de resolución, de 24 de septiembre de 1931, Doc. A III/19, en *ibidem*.

¹⁵⁸⁰ Durante el transcurso de esta negociación, la Delegación española propuso que la limitación de los presupuestos de defensa se fijase en el 10 % del presupuesto medio de los últimos años (AMAE, R-732/2). Esta proposición tenía en cuenta los planes del Gobierno de iniciar la construcción de unidades navales por treinta y ocho toneladas —dos cruceros, cuatro destructores y doce submarinos— y veintisiete aviones durante el ejercicio presupuestario de 1932 (vid. en «Informe reservado del vicealmirante Montagut a los Ministerios de Estado y de Marina. Preparación de la Conferencia del Desarme», febrero-marzo de 1931, AMAE, R-825/2).

¹⁵⁸¹ AMAE, R-821/3.

¹⁵⁸² El texto completo en MADARIAGA: *Discursos internacionales*, op. cit., pp. 163-166.

A la vuelta de la Delegación, a primeros de octubre Madariaga trató con el Presidente del Gobierno sobre la inauguración de la Conferencia de Desarme y la composición de la Delegación que acudiría a Ginebra¹⁵⁸³. El primer paso que se adoptó en el ME fue la elaboración de un Informe sobre los trabajos de desarme realizados por la Organización internacional desde 1920: el establecimiento de la Comisión permanente consultiva, la Comisión temporal mixta, el Protocolo de 2 de octubre de 1924, la Comisión preparatoria y el proyecto de Convenio general de 9 de diciembre de 1930¹⁵⁸⁴.

Desde el principio el Delegado español expuso, claramente, la necesidad de lograr la mayor colaboración entre los distintos Ministerios implicados. Así, el ME recabó datos e informes de los Departamentos de Guerra y Marina, para establecer y redactar las diferentes propuestas que, una vez aprobadas por el Gobierno de acuerdo con las previsiones del planeamiento de la defensa nacional y de las disponibilidades presupuestarias, la Delegación presentaría en la Conferencia de Desarme¹⁵⁸⁵.

Con esta perspectiva, el Gobierno acordó, el 30 de diciembre de 1931, el establecimiento de una Comisión preparatoria dependiente del ME, encargada del «estudio detenido y adecuado de la voluminosa documentación existente sobre la materia y el examen de las cuestiones técnicas que el problema de que se trata puede plantear en relación con la organización militar, naval y aérea de España», y de elaborar un informe con las bases que la Delegación española presentaría a la Conferencia internacional, «con objeto de que pueda ser examinado por el Gobierno y por los delegados que éste acuerde designar para representar a España en dicha Conferencia». La Comisión preparatoria estaba integrada por un presidente, Madariaga, un Secretario General, López Oliván, once asesores militares y dos diplomáticos del ME. No obstante, la Comisión dispuso de muy poco tiempo para llevar a cabo la labor encomendada¹⁵⁸⁶.

El documento «Bases para la actuación de la delegación española en la Conferencia de Desarme», redactado por la Comisión, elevaba al Gobierno la posición que debía sostener la República en la Conferencia, condicionada por las perspectivas de éxito o fracaso de la misma¹⁵⁸⁷. El informe se estructuraba en unas Indicaciones generales, donde se contenían los principios básicos de actuación; Material de Guerra; Armamentos navales; Armamentos aéreos; y Organización de la Comisión permanente. En particular, las «Bases» establecían que:

«Convendría señalar claramente la disyuntiva entre un Estado internacional, basado en la “organización de la paz”, a base del Pacto, es decir, la colaboración política internacional, y una anarquía internacional basada en la rivalidad que hoy, bajo las apariencias del Pacto, continúa como antes. La Delegación española debería subrayar que si en la primera hipótesis está resuelta a desarmar como la que más, en la segunda viene obligada a prepararse como lo permitan sus medios.»

Fundamentándose en la primera hipótesis, la Comisión formuló los principios generales en materia de desarme que debían orientar la actuación de la Delegación¹⁵⁸⁸: 1) la afirmación del

¹⁵⁸³ AZAÑA: *Memorias políticas y de guerra*, op. cit., vol. 1, p. 204.

¹⁵⁸⁴ «Síntesis de la política del desarme realizada por la Sociedad de las Naciones», s.d., AMAE, R- 697/25.

¹⁵⁸⁵ Así, por ejemplo, los extensos informes: «Informe reservado del vicealmirante Montagut a los Ministerios de Estado y de Marina. Preparación de la Conferencia del Desarme», febrero-marzo de 1931 (AMAE, R-825/2), y «Notas de aviación para el Ministerio de Estado», s.d. (AMAE, R- 697/25). Este último informe destaca, en particular, por las valoraciones del Ministerio de la Guerra acerca de la relevancia del proceso en curso pues, «el punto que consideramos capital, en estos momentos, de nuestra política internacional, por su palpitante actualidad y trascendencia política, militar y económica, es el desarme».

¹⁵⁸⁶ Vid. la génesis y establecimiento de la Comisión preparatoria en AMAE, R-821/3.

¹⁵⁸⁷ S.d., AMAE, R-822/10.

¹⁵⁸⁸ Al respecto QUINTANA NAVARRO: *España en Europa, 1931-1936*, op. cit., p. 101.

Pacto de la SdN y el perfeccionamiento continuo del sistema de seguridad colectiva. En este punto destacaba la «necesidad del funcionamiento del Consejo en el espíritu genuinamente internacional y no como Comité de grandes potencias. Si necesario, alusión clara al asunto de Manchuria [sic]»; 2) la posición contraria a confundir el desarme con la humanización de la guerra, «dando de lado a los temas sentimentales [sic], como son el de la guerra química, el de la bacteriológica. Afirmación de que el mecanismo de la Sociedad de las Naciones ejerce su eficacia en el período prebélico y no en el período en el que la guerra está ya declarada»; 3) la afirmación de la necesidad de orientar el desarme como mecanismo para la estabilidad del sistema internacional en tiempo de paz y, «en particular, defensa de todas las medidas tendentes a suprimir los armamentos de carácter francamente agresivo»; 4) proponer la publicidad más completa y el control máximo de los acuerdos de desarme que se alcanzasen en la Conferencia, en cumplimiento del último párrafo del art. 8 del Pacto.

En materia de Armamentos terrestres, las «Bases» establecían que la Delegación podría proponer un método mucho más severo de limitación que el previsto en el proyecto de Convenio. En los Armamentos navales radicaban las mayores objeciones de España, como hemos visto, pues los planes del Gobierno preveían el aumento del tonelaje de la Armada, a todas luces insuficiente en 1931 para asegurar la defensa del Estrecho, los dos archipiélagos y las costas peninsulares¹⁵⁸⁹. En este punto, se planteaba la oportunidad de proponer «el desarme absoluto y la internacionalización de derecho internacional [sic] de todos los estrechos y canales marítimos, tales como Panamá, Suez, Gibraltar, Dardanelos, etc.». Finalmente, se daba la posibilidad de que se plantease la negociación de un «Locarno mediterráneo». A estos efectos, «sería oportuno que nuestros técnicos y nuestros representantes políticos fueren a Ginebra con la idea concreta sobre el particular». En los Armamentos aéreos, a iniciativa de Madariaga, «la delegación española podría proponer la internacionalización de la aviación comercial y la supresión total de la aviación militar». Si fracasaban estas proposiciones, la Delegación debería contribuir a toda medida que dificultase o impidiera el uso de la aviación comercial con fines militares y a la limitación del poder bélico de los aviones. En cuanto a la organización de la Comisión permanente, debía ser «civil, con asesores técnicos estrictamente limitados a un papel consultivo», con el quimérico objetivo de evitar «que esté controlada por las grandes potencias»¹⁵⁹⁰.

De forma simultánea, el ME preparó la composición de la Delegación que asistiría a la Conferencia, cuyo núcleo fundamental lo constituían los miembros de la Comisión preparatoria española, de la que formaban parte once asesores militares¹⁵⁹¹. Desde un principio

¹⁵⁸⁹ La posición española ante la limitación de los armamentos navales se concretó en tres puntos: 1) la libertad de acción de España para determinar el tonelaje de la Armada; 2) la consideración estratégica de España, en razón de su situación geográfica y de equilibrio con otras potencias medianas, ya que no renunciaba a disponer de unas fuerzas navales de entidad similar a las de aquéllas; y 3) España no obtenía, por tanto, ninguna ventaja «directa» de la limitación de los armamentos navales. De hecho, estas fueron las directrices sostenidas a lo largo de los años veinte en las Conferencias navales de Washington (1922) y Londres (1930).

¹⁵⁹⁰ S.d., AMAE, R-822/10.

¹⁵⁹¹ Las críticas sobre el predominio del elemento militar no se hicieron esperar, en especial por los periódicos de izquierdas (por ejemplo, *El Socialista* de 16 de enero de 1932). Según QUINTANA NAVARRO no fue posible improvisar un equipo técnico renovado por cuestiones de tiempo, «de tal forma que Lerroux recurrió a los mismos expertos militares que, bajo el régimen de Primo de Rivera, habían asesorado a la antigua representación española en los trabajos preparatorios de la Comisión» (*España en Europa, 1931-1936*, op. cit., p. 97). Esta cuestión queda desmentida a la luz de los documentos relativos al establecimiento de la Comisión preparatoria del ME, pues precisamente, por ese conocimiento exhaustivo de los trabajos del desarme desde 1926 fueron designados los asesores militares citados: «En principio este Comité debiera estar integrado, para que los trabajos tengan el carácter de continuidad necesario, por las personas que con carácter puramente técnico se han venido ocupando de estas cuestiones y en este sentido propone esta Oficina el nombramiento de los señores siguientes [...]»

MADARIAGA mostró gran empeño en que el Presidente del Gobierno encabezase la Delegación en la inauguración de la Conferencia el 2 de febrero de 1932: «mi principal deseo era que viniera Azaña (entonces presidente del Consejo) como jefe de la delegación, por abrigar la seguridad de que lograría un éxito personal, que redundaría en beneficio de la República. No me fue fácil convencerle, pero lo logré, al menos en el papel. Luego no vino lo que me obligó a tomar la cabeza de la delegación [sic]»¹⁵⁹².

Lo cierto es que el Gobierno no pudo examinar con la atención requerida las «Bases» de la Comisión preparatoria e instruir a la Delegación al respecto. Esta actuación quedó, por tanto, substanciada en el Informe antedicho y en las instrucciones que, ya en Ginebra, impartiría el Ministro de Estado, Zulueta, a los miembros de la Delegación designados para asistir a la Conferencia.

En esta período el Gobierno español fue objeto de dos consultas acerca de la posición que sostendría la Delegación en la Conferencia en febrero de 1932. A finales de noviembre de 1931, el Embajador de Francia, Herbette, mostró vivos deseos de entrevistarse con el Presidente del Gobierno de forma reservada, «para que no lo comentasen los periodistas». Con este motivo, Azaña se desplazó a la Embajada francesa y en la reunión Herbette habló de la difícil situación política de Alemania, y leyó una serie de telegramas confidenciales en los que se anunciaba el pronto triunfo de Hitler —«cosa que todo el mundo sabe», apostilló Azaña—. Después trataron de los problemas comerciales bilaterales, de la situación política en general y del restablecimiento de la confianza entre las dos Repúblicas, deteriorada, precisamente, por la tradicional actitud de Francia en los asuntos comerciales¹⁵⁹³. Es lógico suponer que el Embajador francés —«finísimo y entrometido», en palabras de Azaña— sondeó en las máximas instancias la posición del Gobierno respecto a la próxima Conferencia de Desarme.

En segundo lugar, el 30 de diciembre de 1931, el Consejero de la Embajada de Alemania se personó en el ME manifestando que, por encargo del Embajador, «deseaba preparar una conferencia entre dicho Embajador y el Sr. López Oliván, sobre la Conferencia del Desarme», al tiempo que expuso, con toda claridad, los puntos de interés para su gobierno. La respuesta del funcionario diplomático que le atendió fue igual de discreta que la anterior del Presidente del Gobierno, al afirmar que «ignoraba por completo cual pudiera ser el criterio del Gobierno español sobre los extremos que quedan reseñados y que también ignoraba si el Gobierno español tenía el propósito de designar una Comisión preparatoria de la Conferencia del Desarme»¹⁵⁹⁴.

A finales de enero, el ME comunicó a la Secretaría de la SdN la composición de la Delegación que asistiría a la inauguración de la Conferencia en Ginebra, en la que el número de asesores militares se redujo a tres, destacando la ya anunciada ausencia del Presidente del Gobierno y Ministro de la Guerra¹⁵⁹⁵. A pesar de la afirmación anterior de Madariaga, la jefa-

(«Propuesta del Jefe de la Oficina Española de la Sociedad de las Naciones», s.d., y «Propuesta del Director de Política» del ME al Ministro, de 11 de noviembre de 1931, AMAE, R-821/3). Y así fueron designados por el Presidente de la República con fecha 6 de enero de 1932 («Nombramientos del Excmo. Sr. Presidente de la República», 6 de enero de 1932, AMAE, R-821/3).

¹⁵⁹² *Memorias (1921-1936). Amanecer sin mediodía*, op. cit., p. 344; *España. Ensayo de historia contemporánea*, op. cit., pp. 390-391.

¹⁵⁹³ AZAÑA: *Memorias políticas y de guerra*, op. cit., vol. 1, pp. 307-308.

¹⁵⁹⁴ «Conversación habida entre el consejero de la Embajada de Alemania Sr. Mey y el Marqués de Auñón», 30 de diciembre de 1931, AMAE, R-825/2.

¹⁵⁹⁵ AZAÑA justificó su inasistencia a la apertura de la Conferencia de Desarme «porque la situación de España no me permite alejarme de aquí», y continuó refiriendo una conversación con Pérez de Ayala, Embajador en Londres, «Ayala dice que Madariaga quiere llevar a la Conferencia a cuantos más ministros españoles pueda, para darse importancia y que ahora pretende llevar a tres, como sujetos por una cuerda en el hocico [sic]. Ayala me aconseja que no haga caso de lo que me diga Madariaga [...]» (*Memorias políticas y de guerra*, op. cit., vol.

tura de la Delegación correspondió al Ministro de Estado, Zulueta. Formaban parte, también, el Ministro de Marina, Giral, el Embajador A. Castro, los diputados Araquistáin y G. Franco, además de Madariaga y López Oliván¹⁵⁹⁶. En todo caso, resulta oportuno afirmar que la ausencia del Presidente del Gobierno y la natural falta de protagonismo de Zulueta hicieron que el peso de la actuación de la Delegación española en Ginebra recayese en Madariaga, por otra parte experto en temas de desarme¹⁵⁹⁷.

Así pues, entre la Duodécimo Asamblea de la SdN y la apertura de la Conferencia, el 2 de febrero de 1932, se concretó el programa que el Gobierno español llevaría a Ginebra como posición de la República ante el problema del desarme, fruto de la contribución de dos concepciones fundamentales acerca de la seguridad nacional, el sistema de seguridad colectiva y el desarme, personificadas en los dos dirigentes más relevantes de la política exterior, Azaña y Madariaga¹⁵⁹⁸. El programa, inspirado por estas dos concepciones, compatibilizaba la voluntad del Gobierno de potenciar una «política positiva de defensa nacional» y, al mismo tiempo, el compromiso de una cooperación activa en los trabajos de la Conferencia, con el objetivo de alcanzar un acuerdo de desarme general que contribuyese a reducir las tensiones y el peligro de un conflicto bélico general en la Europa de principios de los años treinta.

2.3.2. La inauguración de la Conferencia de Desarme: las posiciones de las grandes potencias

Sin embargo, el ambiente que rodeó el inicio de la Conferencia no fue el más adecuado, como tampoco sería toda la década de los treinta¹⁵⁹⁹, para afrontar con garantía de éxito un proceso de desarme, y menos de alcance general, por tres razones principales: 1) los efectos de la depresión económica en la que se encontraba inmerso el sistema internacional; 2) el renovado auge de los nacionalismos, especialmente en Europa central; y 3) el desarrollo del conflicto de Manchuria, que estaba poniendo en grave trance el sistema de seguridad colectiva.

En sentido opuesto actuaban dos elementos decisivos, que no eran ajenos al Gobierno español: la presión alemana hacia la igualdad de derechos y la petición de desarme de la opinión pública de los Estados¹⁶⁰⁰. Para proceder al análisis de la posición española en la Conferencia, seguiremos la sistemática basada en los trabajos de dicha Conferencia a lo largo del período

1, p. 383).

¹⁵⁹⁶ España. *Ensayo de historia contemporánea*, op. cit., p. 391. El 29 de enero de 1932, el Gobierno presentó en las Cortes un proyecto de ley para la concesión de un crédito extraordinario, destinado a satisfacer los gastos que se originasen por la concurrencia de la representación española a la Conferencia (*DSC* de 29 de enero de 1932, Ap. núm. 2), que fue aprobado en los presupuestos del ME por Ley de 30 de marzo de 1932, de Presupuestos del Estado para 1932 (*GdM* de 1 de abril de 1932). En cuanto la Delegación marchó para Ginebra, el 27 de enero de 1932, Ortega y Gasset dimitió como presidente de la Comisión de Estado de las Cortes. Esta decisión fue tomada, supuestamente, porque el Ministro de Estado no convocó a la Comisión parlamentaria para informar del programa de la Delegación en la Conferencia. Ante las protestas de Zulueta, el 12 de febrero, Ortega y Gasset publicó en prensa una nota de rectificación, al tiempo que reconsideraba su decisión (al respecto AZAÑA: *Memorias políticas y de guerra*, op. cit., vol. 1, pp. 388-389 y 402).

¹⁵⁹⁷ Madariaga había trabajado como funcionario internacional en la Sección de Desarme de la SdN de 1922 a 1927 y publicó, en 1928, una de las primeras monografías sobre el tema: *Disarmament*, op. cit.). Vid. en este punto, QUINTANA NAVARRO: «Madariaga y el programa de desarme de la Segunda República», *Salvador de Madariaga, 1886-1986*. Ayuntamiento de La Coruña. La Coruña, 1987, pp. 51-55.

¹⁵⁹⁸ La política de defensa nacional del Gobierno republicano-socialista, fundamental para entender la posición de España en la Conferencia de Desarme, quedó expuesta en el Capítulo II.

¹⁵⁹⁹ En este sentido, CROZIER: *The Causes of the Second World War*, op. cit., p. 73.

¹⁶⁰⁰ Así, el documento «Informe reservado del vicealmirante Montagu a los Ministerios de Estado y de Marina. Preparación de la Conferencia del Desarme», febrero-marzo de 1931, AMAE, R-825/2.

1932-1933¹⁶⁰¹.

1) La primera fase, del 2 de febrero al 23 de julio de 1932, en la que se presentaron dos planes sucesivos de desarme: el *Plan Tardieu* y la proposición Hoover. La resolución de la Conferencia, de 23 de julio de 1932, expresó el acuerdo de los Estados participantes sobre los principios esenciales del desarme.

2) La fase intermedia, de agosto a diciembre de 1932, en la que se desarrolló un debate entre las grandes potencias, al margen de la Conferencia y de los restantes Estados miembros, acerca del reconocimiento de la igualdad de derechos de Alemania. Esta etapa estuvo marcada por tres momentos centrales: la presentación del Memorándum alemán, el 29 de agosto de 1932; el abandono de la Conferencia por Alemania, el 16 de septiembre siguiente; y la firma del «Pacto de los Cinco», el 11 de diciembre de 1932, donde se atendían, de forma sustancial, las reivindicaciones de Alemania.

3) La fase final, de diciembre de 1932 a octubre de 1933, caracterizada por el fracaso definitivo de la Conferencia. En esta etapa Francia y Gran Bretaña presentaron dos planes alternativos de desarme: el *Plan Constructif* y el Plan McDonald.

Por consiguiente, en un clima de creciente inestabilidad internacional, la Conferencia para la Reducción y Limitación de los Armamentos inició sus trabajos en Ginebra el 2 de febrero de 1932 con un discurso de su presidente. Henderson dio la bienvenida a las Delegaciones representantes de 1.700 millones de habitantes del planeta y expresó el convencimiento de que ellas conducirían a la Humanidad hacia la Tierra prometida. Posteriormente, la Conferencia procedió a dotarse de una estructura de funcionamiento, al establecer una Comisión general y un Bureau, así como diversas Comisiones especializadas. España obtuvo la presidencia de una comisión técnica y, como miembro del Consejo, una de las catorce vicepresidencias, que recayó en Madariaga, circunstancia que le otorgaba el derecho de formar parte del Bureau. Este protagonismo de la Delegación española desde el comienzo de la Conferencia internacional fue una prueba más de la condición intermedia que España ocupaba en el sistema europeo de Estados de los años treinta¹⁶⁰².

El documento base sobre el cual la Conferencia inició sus trabajos fue el proyecto de Convenio general elaborado por la Comisión preparatoria, concluido el 9 de diciembre de 1931. Pese a los esfuerzos realizados durante cuatro años para alcanzar un texto consensuado, el proyecto de Convenio general fue prácticamente ignorado¹⁶⁰³. Desde que comenzó la Conferencia quedó claro para el resto de las delegaciones que las grandes potencias tenían un enfoque diverso acerca de los problemas del desarme, así pudieron distinguirse tres grupos de Estados con tendencias bien definidas, «aparte del coro amorfo de las potencias secundarias atentas sólo a sus problemas locales». Uno lo encabezaba Francia, con sus satélites de la Europa central y oriental, los Estados nacidos de la guerra. Para ellos, el Convenio de desarme sólo podía ser un instrumento más para asegurarse el disfrute de las ganancias adquiridas. El segundo grupo lo representaba Alemania, que buscaba a toda costa la igualdad de derechos

¹⁶⁰¹ Sobre el desarrollo de la Conferencia de Desarme, vid. en general, ARNOLD-FOSTER: *The Disarmament Conference*. Londres, 1932; SHOTWELL y SALVIN: *Lessons on security and disarmament from the history of the League of Nations*. Nueva York, 1949; WALTERS: *Historia de la Sociedad de Naciones*, op. cit., pp. 487-502 y 526-539.

¹⁶⁰² Incluso QUINTANA NAVARRO que, a nuestro juicio de manera obsesiva, alude continuamente a la condición de España como «pequeña potencia» del período, expresa en este punto: «de esta forma, España ocupó un *status* intermedio, por debajo de las grandes potencias, pero con un protagonismo superior al de la mayor parte de los 64 Estados participantes.» (*España en Europa, 1931-1936*, op. cit., p. 105).

¹⁶⁰³ NEILA HERNÁNDEZ: *La Sociedad de Naciones*, op. cit., p. 63; WALTERS: *Historia de la Sociedad de Naciones*, op. cit., p. 488. Para MORGENTHAU, la literatura voluminosa que la Comisión preparatoria dejó fue, «en su inutilidad y falta de conclusiones, un monumento a la desesperanza de la tarea», en vista de las condiciones en las que se desarrolló (*La lucha por el poder y por la paz*, op. cit., p. 536).

—*Gleichberechtigung*— para eludir las limitaciones impuestas por el Tratado de Versalles. El tercero lo lideraba Gran Bretaña, también los Estados Unidos, para quienes los armamentos terrestres eran un problema muy secundario, de ahí las simpatías con las tesis alemanas¹⁶⁰⁴.

La Delegación francesa, presidida por el presidente del Consejo de Ministros, Tardieu, presentó el 5 de febrero de 1932 su propio plan de desarme. Las líneas generales del denominado *Plan Tardieu* eran la internacionalización de los armamentos ofensivos, la creación de una fuerza militar internacional a disposición de la SdN, la «humanización» de la guerra y la conclusión de nuevas alianzas militares¹⁶⁰⁵. Aunque el plan francés obtuvo el apoyo inmediato de Bélgica, Checoslovaquia y Polonia, no encontró una acogida favorable entre las grandes potencias, sobre todo porque no abordaba el «problema alemán». Así pues, las otras grandes potencias formularon sus propias propuestas de desarme, que discrepaban substancialmente del proyecto francés, en tanto que éste ponía su acento en la seguridad y, como hemos dicho, trataba de perpetuar la hipotética hegemonía francesa en Europa¹⁶⁰⁶.

A continuación, la Delegación alemana encabezada por el Canciller Brüning reclamó la «igualdad de derechos» en materia de armamentos, presentando la siguiente propuesta: la extensión a todos los Estados de las cláusulas del Tratado de Versalles relativas a la limitación cuantitativa y cualitativa de armamentos de Alemania. Según la interpretación alemana, las obligaciones de la Parte V del Tratado de Versalles tenían un carácter absoluto: «a fin de hacer posible la preparación de una limitación general de los armamentos de todas las Naciones, Alemania se compromete a observar estrictamente las cláusulas militares, navales y aéreas que a continuación se estipulan». El Reich sólo se consideraba vinculado a esta obligación especial, si se llevaba a efecto la obligación general de desarme impuesta a los demás Estados. Por tanto, cumplida aquella, el incumplimiento de la obligación general suponía una violación del Tratado. Y esta fue la tesis sustentada por Alemania, de Stresemann a Hitler. En todo caso, el propósito fundamental de Alemania era cambiar la distribución de poder en el sistema europeo de Estados a principios de los años treinta¹⁶⁰⁷. Por su parte, Francia, obviamente, trataba de mantenerlo; pretendía realizar sus objetivos de seguridad oponiendo al principio alemán de igualdad de derechos, el principio de la seguridad. De esta manera, cualquier aumento en el poderío alemán tendría que relacionarse con un aumento del poderío francés, esquema que, de 1923 a 1933, no respondió a la realidad de las cosas, teniendo en cuenta las potencialidades de ambos Estados¹⁶⁰⁸.

La Delegación británica, por boca de su primer delegado, Simon, expuso a la Conferencia, el 8 de febrero de 1932, un plan de desarme selectivo que incluía la destrucción del armamen-

¹⁶⁰⁴ En este sentido, el «Informe reservado del vicealmirante Montagut al Ministerio de Estado y de Marina. Preparación de la Conferencia del Desarme», febrero-marzo de 1931, AMAE, R-825/2.

¹⁶⁰⁵ MADARIAGA expresó respecto a las propuestas sobre «humanización» de la guerra, en su discurso ante la Comisión general el 27 de marzo de 1933, que «todos los esfuerzos para humanizar la guerra son esfuerzos totalmente perdidos, que si la guerra estalla, será antihumanizable por ley natural de la guerra. En efecto, la guerra es un fenómeno natural; no es por ello un fenómeno defendible. La guerra tiene sus leyes, como las tiene la gravedad. Una de las leyes naturales de la guerra que ninguna legislación internacional podrá jamás abolir es que, la guerra declarada, ninguna de las partes renunciará a aquellas armas que le sean necesarias para ganar la guerra». (*Discursos internacionales*, op. cit., p. 207).

¹⁶⁰⁶ El planteamiento de la seguridad de Francia en el período, en DUROSELLE: *La politique extérieure de la France de 1919 à 1945*. Centre de Documentation Universitaire. La Sorbonne. París, s.d., pp. 181-194.

¹⁶⁰⁷ Vid. en este sentido el planteamiento de MORGENTHAU: «el análisis retrospectivo revela una fuerza constante en la política internacional: el deseo de mantener la distribución de poder existente [...], por una parte y el deseo de derribar la distribución de poder existente por la otra»; así expresó que «podría uno escribir la historia de la Conferencia Mundial del Desarme en función de ese conflicto por el poder entre Francia y Alemania.» (*La lucha por el poder y por la paz*, op. cit., pp. 531-534, cita en pp. 533 y 538).

¹⁶⁰⁸ Vid. *in extenso*, KENNEDY: *Auge y caída de las grandes potencias*, op. cit., pp. 437-526.

to ofensivo y químico, la supresión del servicio militar obligatorio, la ampliación general de los Tratados navales de Washington y Londres y la creación de una Comisión permanente de control de armamentos. Gran Bretaña sustentaba que la habilidad de recurrir a una guerra agresiva se basaba en la posesión de armas agresivas. Así, eliminadas estas armas no podría haber guerra de agresión. La conclusión se derrumbaba por su propio peso, pues las armas no son ni lo uno ni lo otro por naturaleza. Se convierten en tales por el propósito al que sirven¹⁶⁰⁹. De todos modos, el delegado británico propuso retomar, como base para un futuro acuerdo de desarme, el proyecto de Convenio general elaborado por la Comisión preparatoria.

Por su parte, la Delegación de Italia apoyó las tesis alemanas y los Estados Unidos se expresaron en la línea de las propuestas británicas, aunque subrayando los problemas que planteaba el desarme cualitativo. Japón se mostró en contra de todo proceso de desarme.

La última gran potencia en exponer su posición a las delegaciones participantes en la Conferencia fue la Unión Soviética. El 11 de febrero de 1932, el Comisario del pueblo para los Asuntos Exteriores, Litvinov, después de criticar el plan francés, mostró la radical perspectiva soviética ante el problema del desarme: «debemos aspirar a convertir la propia guerra en imposible, pues es causa de sufrimientos para las masas populares tanto de los países vencidos como de los vencedores. [...] Hay que crear la seguridad frente a la guerra. Esta seguridad no puede ser alcanzada por caminos indirectos, sino únicamente por el camino recto de la renuncia general y completa a los armamentos»¹⁶¹⁰.

El Delegado soviético recordó que la Unión Soviética había presentado ya en la Comisión preparatoria un proyecto de convenio de desarme completo a ejecutar en un período de cuatro años¹⁶¹¹. Al mismo tiempo declaró que su delegación no se hacía ilusiones acerca de tal propuesta de desarme general y completo y señaló, no obstante, la disposición a examinar cualquier proposición destinada a la reducción de los armamentos. En este sentido, el proyecto soviético de desarme parcial preveía la destrucción completa del armamento ofensivo, así como la prohibición total de la guerra química y bacteriológica. Proponía además un método proporcional y progresivo de reducción de los armamentos y un sistema de preferencias y excepciones en favor de las potencias menores¹⁶¹².

Pese a la bondad de estas propuestas, la mayoría de las delegaciones se manifestaron en contra. Como representantes de las potencias menores intervinieron Politis, delegado de Grecia, y Madariaga, quienes hablaron de los «funestos resultados» que podía ocasionar el método de desarme general y completo. Es más, ante la propuesta de Litvinov, MADARIAGA replicó: «de acuerdo amigo mío [...] deje usted de hablar del desarme y comience a hablar del ingreso de la Unión Soviética en la Sociedad de Naciones»¹⁶¹³.

¹⁶⁰⁹ Así, MORGENTHAU: *La lucha por el poder y por la paz*, op. cit., p. 545. En efecto, como expresó RANDELZHOFFER, los armamentos, al igual que las alianzas, sólo mediante una falacia pueden ser considerados ofensivos o defensivos. Todos tienen la finalidad teórica de la defensa, pero toda defensa eficaz contiene elementos de ataque, por lo que se convierten de alguna manera en elementos disuasivos, si no amenazantes, dependiendo de la calidad del sistema de que se trate (cit. en RODRÍGUEZ CARRIÓN: «Las nociones de “amenaza” y “uso” del arma nuclear», op. cit., p. 103).

¹⁶¹⁰ Cit. en POTEKIN: *Historia de la Diplomacia*, op. cit., vol. III, pp. 466-468.

¹⁶¹¹ En efecto, ya en la IV sesión de la Comisión preparatoria, la Unión Soviética había presentado una Declaración que contenía las bases de un plan de desarme general y completo (30 de noviembre de 1927), en cuyo punto 2º refería: «La delegación de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas está autorizada por su Gobierno para proponer la supresión completa de todas las fuerzas armadas, terrestres, navales y aéreas», y exponía a continuación las medidas concretas para su realización (el texto en SEARA VÁZQUEZ: *La paz precaria*, op. cit., pp. 288-290).

¹⁶¹² Vid. al respecto MILIOUKOV: *La politique extérieure des soviets*, op. cit., pp. 389-394. La posición soviética en la Conferencia de Desarme, en POTEKIN: *Historia de la Diplomacia*, op. cit., vol. III, pp. 468-475.

¹⁶¹³ *Memorias (1921-1936). Amanecer sin mediodía*, op. cit., p. 347. Recordemos que, para Azaña, una de las

La primera intervención de la Delegación española estuvo protagonizada por el Ministro de Estado, Zulueta (12 de febrero de 1932). En su discurso, que giró en torno a los principios fundamentales establecidos por la Comisión preparatoria del ME, pidió a los representantes de los Estados presentes en la Conferencia un esfuerzo sincero para establecer un clima de confianza mutua que permitiera atacar de forma directa las causas de la guerra, tanto las psicológicas, propiciando el desarme moral de los pueblos, como las económicas, cuya problemática residía en «el contraste existente entre la interdependencia económica de las naciones y el caos que origina el libre juego de sus derechos soberanos». El jefe de la Delegación expuso en primer lugar el «programa máximo» al que aspiraba España, cuyo objetivo era el desarme general¹⁶¹⁴:

«En tierra, reducción de armamentos, efectivos y material de guerra a los límites estrictamente necesarios para el mantenimiento del orden nacional, el cumplimiento de las obligaciones internacionales y el servicio a la Sociedad de Naciones.

En el mar, reducción de las marinas de guerra hasta el mínimo necesario para la vigilancia de las costas, la neutralización de los estrechos y la contribución de cada país a la flota de policía internacional.

En el aire, prohibición absoluta de toda aviación militar combinada con la internacionalización de la aviación civil.»

No obstante, la prudencia obligaba a alcanzar un acuerdo en línea con las previsiones del proyecto de Convenio general de 9 de diciembre de 1930. El «programa mínimo» de la Delegación se basaba en los siguientes puntos: 1) la supresión de las armas calificadas como «ofensivas»; 2) la publicidad de los armamentos y de las instalaciones de producción; 3) la adopción del Convenio de desarme sobre la base del art. 8 del Pacto; y 4) la discusión de las propuestas concretas de desarme y el establecimiento de mecanismos de control del cumplimiento del Convenio.

De esta manera, la presentación de las tesis españolas sobre el desarme sirvió, en primer lugar, para poner de manifiesto el espíritu conciliador que animaba a la Delegación y, segundo, el compromiso en la defensa activa de las propuestas españolas reportó una excelente operación de imagen para la República ante los delegados de sesenta y tres Estados participantes en la Conferencia, en particular de las potencias medianas y los Estados menores. En este sentido fueron valoradas por los grupos pacifistas y asociaciones internacionales, por los partidos políticos de izquierdas liberales y socialistas¹⁶¹⁵. MADARIAGA afirmaría, más tarde, que la Delegación española fue la única que mantuvo posiciones realistas en la Conferencia¹⁶¹⁶:

maneras de dar respuesta a los problemas de la seguridad nacional era optar por una política pacifista radical, que implicaba un desarme inmediato y total: «cabría el recurso de desarmar totalmente al país, de ir a colgar una guirnalda en el pórtico de la Sociedad de Naciones y decir al mundo: aquí hay un país noblemente, sinceramente pacífico, que suprime hasta la última peseta de los gastos militares y se entrega a la protección de la conciencia universal del mundo civilizado». Evidentemente, ésta no era la política posible ni deseable para España en la década de los años treinta (DSC de 18 de diciembre de 1932).

¹⁶¹⁴ «Expediente sobre Conferencia de Desarme», AMAE, R-822/10.

¹⁶¹⁵ En la prensa española por *El Sol*, de 13 de febrero de 1932, *El Socialista*, de 14 de febrero de 1932 y *ABC*, de 13 y 16 de febrero de 1932, *Luz*, de 12 y 13 de febrero de 1931. Esta cuestión sería destacada por las intervenciones de varios diputados, en particular de la coalición gubernamental, en el debate sobre defensa nacional, política exterior y presupuestos militares para 1933, de diciembre de 1932 (DSC de 18 de diciembre de 1932). Las reacciones de la prensa extranjera, en AMAE, R-822/1 y AGA, AE-11.008/39.

¹⁶¹⁶ *España. Ensayo de historia contemporánea*, op. cit., pp. 391 y 392. El planteamiento de Azaña era sustancialmente idéntico, en particular su discurso en las Cortes en el debate citado de 18 de diciembre de 1932 (DSC de 18 de diciembre de 1932).

«Nuestro argumento era y siempre fue: hay que desarmar o perecer, ya en tiempo de paz aplastados por los impuestos, ya en tiempo de guerra, aplastados por las bombas. No podemos desarmar si no combinamos nuestra política extranjera en un todo armónico. Es pues menester crear instituciones mundiales de gobierno y de administración. Pero si no somos capaces de hacerlo, cada cual tendrá que volverse a armar. [...] [Por tanto,] la República tenía un interés de primer orden en asegurar la paz europea, aunque no fuera más que por razones de política interior.»

Después de tres semanas de debate sobre cuestiones de procedimiento, la Conferencia dejó paso, el 24 de febrero de 1932, a la Comisión general, organismo compuesto por representantes de todos los Estados participantes, que debía elaborar el proyecto definitivo de Convenio de desarme. Para continuar con las discusiones se establecieron cuatro Comités: de armamentos terrestres, navales y aéreos y de presupuestos de defensa¹⁶¹⁷. Después de un forcejeo con la Secretaría general de la SdN, Madariaga obtuvo la presidencia de la Comisión aérea, en la que centró su trabajo al aplazarse los debates de la Comisión general¹⁶¹⁸. Durante el mes de abril se desarrolló una auténtica *melée diplomatique* en el seno de los Comités específicos sobre los métodos de desarme que se debían aplicar: desarme cualitativo frente a desarme cuantitativo, reducción automática o progresiva y, en fin, supresión o internacionalización de determinadas armas ofensivas. En todas estas cuestiones, la Delegación española se caracterizó por su espíritu conciliador, pero en la defensa de los intereses nacionales, perspectiva compartida por las potencias menores del sistema internacional.

En el Consejo de Ministros de 19 de febrero de 1932, el Gobierno trató extensamente sobre política exterior, con especial referencia a la Conferencia de Desarme por las explicaciones del Ministro de Marina, Giral, que había regresado de Ginebra. Azaña aprovechó el momento «para exponer mis puntos de vista sobre lo que debe ser la política de la República». El Presidente del Gobierno hizo un repaso de los asuntos internacionales y de los problemas que afectaban a la seguridad nacional en relación con ellos: Portugal y el Estrecho de Gibraltar, y expresó el propósito de preparar los planes para, en caso de conflicto, alcanzar el dominio de aquél, fuera como beligerante o como neutral. Azaña sostuvo, entonces, la necesidad de que la República procediese con plena independencia en esta cuestión, «es de suponer que Inglaterra no va a declararnos la guerra por eso». Los Ministros estuvieron conformes con este planteamiento, aunque Carner, como responsable de Hacienda, expuso el penoso estado de las finanzas nacionales al tiempo que recomendó que los esfuerzos de España se limitasen «por ahora a reconstituir su economía»¹⁶¹⁹.

Un mes más tarde (23 de marzo de 1932), Zulueta informó al Gobierno de las gestiones de la Delegación en Ginebra, en los dos temas centrales del momento: la Conferencia de Desarme y el conflicto de Manchuria. En una conversación previa entre Azaña y Zulueta, éste se quejó de que «Madariaga se olvida a veces, en la Sociedad de Naciones, de que representa a nuestro país, y procede como un intelectual [sic]». Por este motivo, el Ministro de Estado expresó, el 21 de marzo de 1932, la conveniencia de regresar a Ginebra para continuar al frente de la Delegación¹⁶²⁰.

En las conversaciones de desarme, Madariaga se opuso radicalmente a la adopción del principio de reducción automática de armamentos y efectivos militares, abogando por una solución de equilibrio donde los Estados menores pudieran mantener un nivel de fuerzas que garantizase, al menos, la independencia nacional. Como alternativa el Delegado español pro-

¹⁶¹⁷ WALTERS: *Historia de la Sociedad de Naciones*, op. cit., p. 494.

¹⁶¹⁸ Vid. MADARIAGA: *Memorias (1921-1936). Amanecer sin mediodía*, op. cit., pp. 348-349. Sobre la insistencia de la Delegación española en el desarme aéreo, vid. QUINTANA NAVARRO: *España en Europa, 1931-1936*, op. cit., pp. 109-112.

¹⁶¹⁹ AZAÑA: *Memorias políticas y de guerra*, op. cit., vol. 1, p. 408.

¹⁶²⁰ *Ibid.*, pp. 437, 438 y 439.

puso acudir a una progresiva reducción de armamentos a través del trabajo continuo de una Comisión permanente de desarme, teniendo en cuenta las circunstancias particulares de cada Estado. En esta línea, la Delegación republicana presentó, junto con Checoslovaquia, Noruega y Suecia, una propuesta según la cual los límites del desarme se establecerían de acuerdo con lo dispuesto en el art. 8 del Pacto, pero «teniendo en cuenta la situación geográfica y las condiciones especiales de cada Estado». Esta actuación en Ginebra del Delegado español y la exposición de la cuestión al Gobierno por el Ministro de Estado en Madrid, no coincidentes, revelan a nuestro juicio una descoordinación al frente de la Delegación, donde la personalidad y la calificación de Madariaga en los asuntos del desarme dejaba en segundo plano la intervención del Ministro.

En este contexto, en abril de 1932, el Canciller Brüning presentó en Bessinges nuevas propuestas dirigidas a obtener la igualdad de derechos con respecto a las grandes potencias, más que hacia el desarme *strictu sensu*. Las propuestas alemanas se pueden resumir en: la reducción del tiempo de servicio del personal de la Reichswehr de 12 a 6 años; el aumento de efectivos a 200.000 soldados; la libertad para adquirir cualquier tipo de armamento del que dispusieran las otras grandes potencias; y la sustitución de las restricciones del Tratado de Versalles por las del Convenio general de desarme que se adoptase en la Conferencia

El plan alemán fue aceptado por Italia, Gran Bretaña y los Estados Unidos. El presidente del Consejo francés fue invitado por las otras potencias pero, al ser informado de una próxima crisis política en Alemania que derrocaría a Brüning, rehusó siquiera acudir a Ginebra para estudiar las propuestas alemanas, por lo que los esfuerzos del Canciller resultaron baldíos¹⁶²¹. De todas maneras, el relevo en el Consejo de Ministros francés por la coalición de izquierdas, encabezada por Herriot, en julio de 1932 produjo un cambio en la política francesa al tratar de buscar un entendimiento con Alemania. Sin embargo, este acontecimiento tuvo consecuencias negativas inmediatas para el desarrollo de la Conferencia, puesto que las grandes potencias retornaron a las mejores tradiciones de la diplomacia secreta, dejando de lado al resto de los Estados¹⁶²². En cualquier caso, la Comisión general acordó el 26 de abril suspender sus reuniones, para pasar el peso de los trabajos a los Comités técnicos, pero sin orientaciones claras sobre las que continuar¹⁶²³.

Hacia mediados de junio de 1932, la Conferencia de la SdN se encontró paralizada por un cúmulo de obstáculos técnicos, que no eran realmente tales, sino que habían sido colocados para bloquear las propuestas concretas sobre desarme¹⁶²⁴. En esta situación, las negociaciones se llevaron al seno de las grandes potencias, en una revitalización de los principios de la diplomacia secreta, hecho que produjo gran disgusto en el resto de los Estados participantes en la Conferencia de Desarme. En este momento, la indignación de los Estados participantes, en particular las pequeñas potencias, resultaba ya más que patente¹⁶²⁵. De este modo, comenzó a

¹⁶²¹ Brüning fue sustituido el 30 de mayo de 1932 por el nacionalista von Papen, quien actuó de palanca para abrir las puertas de la Cancillería a Hitler. «Así concluyó en la Alemania de la posguerra el último gobierno que pudo haber conducido al pueblo alemán al goce de una constitución estable y civilizada, permitiéndole establecer relaciones pacíficas con sus vecinos.» (CHURCHILL: *Segunda Guerra Mundial*, op. cit., vol. 1, p. 78).

¹⁶²² Así, MADARIAGA: *Memorias (1921-1936). Amanecer sin mediodía*, op. cit., pp. 350-351.

¹⁶²³ WALTERS: *Historia de la Sociedad de Naciones*, op. cit., p. 492.

¹⁶²⁴ Como ha expresado KISSINGER, «los expertos en desarme son notablemente ingeniosos para presentar esquemas que satisfagan formalmente las cuestiones de desarme, pero sin llegar a la sustancia.» (*Diplomacia*, op. cit., p. 300).

¹⁶²⁵ Según MADARIAGA, «las potencias menores, o impotencias, se tuvieron que contentar con seguir como coro griego, a veces inactivo y mudo, mientras las sedicentes grandes tejían sus conciliábulo, textos e intrigas sobre cañones, aviones y barcos.» (*Memorias (1921-1936). Amanecer sin mediodía*, op. cit., p. 351). Para BENDIMER, «la diplomacia de trastienda» de las grandes potencias provocó «la furia de las pequeñas potencias, cuyos delegados fueron abandonados a pasar el tiempo en Ginebra como si fueran niños esperando a que sus indecisos

percibirse el agrupamiento de varios Estados europeos que hasta ese momento habían sostenido posiciones comunes en los dos asuntos centrales de la SdN en el último año: la Conferencia de Desarme y el conflicto de Manchuria. Esta colaboración se concretó en la constitución, no institucionalizada, del denominado «Grupo de los Ocho», integrado por Bélgica, Checoslovaquia, Dinamarca, España, Holanda, Noruega, Suecia y Suiza¹⁶²⁶. Estos Estados, *a priori* dispares entre sí, compartían dos rasgos esenciales para establecer una cooperación beneficiosa en el marco de la Conferencia: 1) un régimen de democracia parlamentaria avanzada en el interior; y 2) el compromiso activo en la defensa de los principios del Pacto de la SdN y del sistema de seguridad colectiva.

Además, seis de los Estados —excepto Bélgica y Checoslovaquia— habían permanecido neutrales en la Guerra Mundial y, en tal condición, habían sido invitados en 1919 a adherirse a la SdN como miembros fundadores. Sin embargo, esta «revuelta de los débiles» no se produjo repentinamente¹⁶²⁷. La formación del Grupo de los Ocho vino a culminar un proceso que había comenzado a gestarse varios meses atrás. La iniciativa partió de Madariaga, que propuso al Ministro de Estado iniciar conversaciones a fin de explorar las posibilidades de una acción concertada entre estos Estados en el marco de la Conferencia de Desarme. Zulueta dio su aprobación al inicio de las gestiones diplomáticas con las delegaciones de los otros siete Estados, destinadas a «articular un cauce de colaboración» en los trabajos del desarme¹⁶²⁸. El Ministro de Estado justificó en las Cortes, el 25 de octubre de 1932, la posición del Gobierno en este punto¹⁶²⁹:

«Sin hacer una política de grandes potencias, nosotros hemos coincidido muchas veces en el voto, en las opiniones, con las principales naciones de Europa, que tienen un puesto permanente en el Consejo de la Sociedad, y sin hacer una política de pequeñas potencias, nosotros hemos colaborado activamente con otras siete naciones que no pueden ser llamadas pequeñas, porque si bien no son de las de más población de Europa, sin embargo, por su alta cultura, por sus progresos sociales, figuran a la cabeza de la civilización; nosotros hemos colaborado con esas siete potencias habiendo tenido el honor de reunir las alguna vez, sin alcance político, sin compromiso alguno y

mayores aplicaran la ley.» (*A Time for Angels. A Tragicomic History of the League of Nations*. A. Knopf. Nueva York, 1975, p. 281).

¹⁶²⁶ WALTERS: *Historia de la Sociedad de Naciones*, op. cit., p. 497.

¹⁶²⁷ Así la califica QUINTANA NAVARRO: *España en Europa, 1931-1936*, op. cit., p. 114. Para WALTERS la formación del Grupo de los Ocho se basó «en el convencimiento común de que la Conferencia podía solamente tener éxito manteniendo el asunto al alcance de todos, y que sería fatal dejar el desarme una vez más para ser discutido en conversaciones secretas entre las grandes potencias» (*Historia de la Sociedad de Naciones*, op. cit., p. 497).

¹⁶²⁸ Vid. al respecto el extenso documento «Cuadernos de política internacional española. Cuaderno I. España en la Sociedad de las Naciones. La política de los neutrales», AMAE, R-5449/3. Con todo, MADARIAGA sabía que «en realidad, las grandes potencias no nos permitieron, pese a vistosas apariencias, tomar parte efectiva y suficiente en la dirección política de la vida internacional y que desde luego para nada se acordaban de nosotros cuando se trataba de distribuir los provechos y beneficios de su política. Así, pues, nuestras naciones tomaban parte en los riesgos, pero no en los beneficios ni en la dirección de lo que se hacía.» (*España. Ensayo de historia contemporánea*, op. cit., p. 402).

¹⁶²⁹ DSC de 25 de octubre de 1932. Esta intervención se produjo en respuesta a las críticas de E. Ortega y Gasset en la sesión de ese día, que calificó «la política exterior del Sr. Madariaga en Ginebra, patrocinada por el Sr. Zulueta, como la política de cabeza de ratón». El Ministro de Estado continuó exponiendo la posición de España en el sistema internacional: «España no practica en Ginebra política de pequeñas naciones, ni política de grandes naciones, entre otros motivos porque España, que no se jacta de ser una gran nación, no puede considerarse tampoco una pequeña potencia; España, grande en unas cosas, modesta en otras, que aspira a ser mucho más grande espiritualmente en el porvenir. [...] Nosotros estimamos, además, que una rivalidad entre las grandes naciones que tienen puesto permanente en el Consejo de la Sociedad y las otras que no lo tienen, sería volver a aquella vieja política de unos grupos de Estados frente a otros que impediría la labor de paz y de solidaridad que ha de realizar la Sociedad de las Naciones.» (ibídem).

coincidiendo en algunos asuntos relativos al desarme, para preparar la labor que más adelante puede presentarse a la Conferencia a fin de lograr una reducción efectiva de los armamentos y una organización jurídica de la vida internacional.»

Sin embargo, desde una perspectiva externa, Francia vio en la formación de un grupo de Estados neutrales un alarmante síntoma de independencia respecto a las orientaciones generales de su política exterior¹⁶³⁰, aun cuando, afirman varios autores, las posiciones de los Estados neutrales estaban más cerca de las tesis francesas que las de ningún otro Estado o grupo de Estados en la Conferencia de Desarme¹⁶³¹. Por tanto, esta situación, así como el protagonismo del Delegado español entre las potencias menores, fue objeto de atención especial por la diplomacia francesa, que trataría de acercar a España a sus tesis. Uno de los esfuerzos más destacados en este objetivo serían los intentos de vinculación de España al sistema de seguridad francés, concretados en la visita Herriot a España a principios de noviembre de 1932. Sobre esta cuestión volveremos extensamente en el Capítulo siguiente.

El 20 de junio de 1932, Madariaga confirmó al Ministro de Estado que los gobiernos de aquellas potencias estaban de acuerdo en tomar una iniciativa común que permitiera superar el estado de estancamiento de las conversaciones de desarme, sobre la base de un proyecto de desarme concreto *ex art. 8* del Pacto, cuya defensa asumiría la Delegación española¹⁶³². Sin embargo, este proyecto no pasó de una mera formulación al convocarse, de forma inesperada, la Comisión general para el 22 de junio de 1932, después de un mes y medio sin reunirse.

En efecto, el presidente de la Conferencia convocó una sesión plenaria para tratar la propuesta del gobierno de los Estados Unidos de un nuevo plan de desarme. La propuesta del presidente Hoover fue anunciada simultáneamente en Washington por él mismo y por el Delegado de los Estados Unidos, Gibson, en la Conferencia. Se substanciaba en la destrucción de todo el armamento ofensivo, el bombardeo aéreo, la guerra química y la reducción de otros sistemas a un tercio¹⁶³³. De obtenerse un acuerdo en este tema, el ahorro financiero en el vigente período de crisis económica sería enorme y la seguridad internacional aumentaría en gran medida. De este modo, las propuestas americanas reavivaron temporalmente los trabajos de la Conferencia, al obtener el apoyo de las pequeñas potencias y de Alemania, Italia y la Unión Soviética.

El 7 de julio de 1932, Madariaga dio a conocer la posición oficial del Gobierno español,

¹⁶³⁰ Sobre la necesidad de proceder con independencia en la consecución de los objetivos de la política exterior, AZAÑA anotó, a finales de febrero de 1932, una conversación con el Presidente de la República y el Ministro de Estado: «Zulueta no está contento con la actitud de Francia con España. Que los delegados españoles hayan dejado de ser humildes servidores de Francia en la SdN no gusta [...] A Francia, opinan don Niceto y Zulueta, le conviene más una España aletargada, débil y sin problemas.» (*Memorias políticas y de guerra*, op. cit., vol. 1, p. 414). En este sentido, EGIDO LEÓN: *La concepción de la política exterior española durante la II República (1931-1936)*, op. cit., p. 110.

¹⁶³¹ NEILA HERNÁNDEZ: *La Sociedad de Naciones*, op. cit., pp. 63-64; también WALTERS: *Historia de la Sociedad de Naciones*, op. cit., pp. 536-537.

¹⁶³² Cit. en QUINTANA NAVARRO: *España en Europa, 1931-1936*, op. cit., pp. 115-116.

¹⁶³³ MADARIAGA: *Memorias (1921-1936). Amanecer sin mediodía*, op. cit., p. 351; WALTERS: *Historia de la Sociedad de Naciones*, op. cit., p. 495. Hoover se interesaba por el desarme por dos razones de carácter general: el mantenimiento de un equilibrio de poder entre las potencias y la idea moral de organización de la sociedad internacional de cierto corte wilsoniano. Así, el 10 de diciembre de 1931, afirmó en un mensaje al Congreso que los Estados Unidos participarían en la Conferencia de Desarme. El Embajador en Bélgica, Gibson, que había tomado parte en los trabajos de la Comisión preparatoria, fue designado jefe de la Delegación americana. Sobre su propuesta concreta de desarme, Hoover preparó un memorándum, de 24 de mayo de 1932, en el que anunciaba que, después de una etapa en la que los Estados Unidos habían desempeñado un papel activo en la Conferencia, debía cambiar de política y formular «una sugestión constructiva y audaz, que ayudara a sacar al mundo de ese pantano.» (vid. DUROSELLE: *Política exterior de los Estados Unidos 1913-1945*, op. cit., pp. 230-232).

favorable a los planteamientos americanos, aunque propuso diversas enmiendas y realizó algunas concesiones a las tesis francesas sobre la creación de organismos de control adecuados. En privado, el Delegado español opinaba que «el plan era de lo más primitivo e irrealizable. A lo que había que ir entonces no era a desarmar físicamente a los franceses, sino a desarmar moralmente a los alemanes», en la línea de la intervención del Ministro de Estado en la inauguración de la Conferencia en febrero de 1932¹⁶³⁴.

De todas formas, la Conferencia se mostró demasiado impotente o demasiado hostil, según la perspectiva, como para aceptar el plan de Hoover. Por su parte, Gran Bretaña formuló objeciones en cuanto a la reducción naval y Francia volvió a insistir en el tema de las garantías a la seguridad —«la France restait fidèle au principe: Sécurité d'abord»—¹⁶³⁵. Por último, Japón se declaró totalmente en contra. Sin embargo, el sentimiento de indignación de las potencias menores ante el obstruccionismo de las grandes se encauzó, esta vez, a través del Grupo de los Ocho, buscando una fórmula de consenso que evitara el fracaso de la Conferencia —plasmado en el denominado «Plan Lague»—. Tanto la Delegación británica como la francesa se mostraron indiferentes a estas propuestas¹⁶³⁶.

De esta manera, la primera fase de la Conferencia de Desarme concluyó, el 23 de julio de 1932, con la aprobación de una resolución de consenso promovida por Benes, «Conclusiones de la Primera Fase y Preparatoria de la Segunda Fase de la Conferencia». Esta resolución contenía un acuerdo de principio acerca de las bases sobre las que debían continuar los trabajos del desarme:

«La Conferencia [...] decide [...], inspirada en los principios que se encuentran en la base de la proposición Hoover:

1. Que se realizara una reducción sustancial de los armamentos mundiales, que deberá ser aplicada en su conjunto por un convenio general sobre los armamentos terrestres, navales y aéreos;
2. Que un objetivo esencial a tener en cuenta es la reducción de los medios de agresión.»

Obviamente, fue imposible intentar establecer cifras concretas para la reducción de los armamentos, a lo sumo se determinaron las reglas para el futuro: la prohibición absoluta de los bombardeos aéreos sobre las poblaciones civiles; la limitación de la aviación militar; la reglamentación y publicidad de la aviación civil; la limitación de la artillería terrestre y del tonelaje individual de los carros de combate; la prohibición de la guerra química, bacteriológica e incendiaria. La resolución recomendaba que el Bureau continuase los trabajos durante el aplazamiento de la Conferencia y que se prorrogara la tregua de armamentos, que expiraba en noviembre, durante cuatro meses más.

Pese a este aparente acuerdo, la mayoría de las cuarenta y una delegaciones que votaron a favor de la resolución lo hicieron con evidentes muestras de desagrado. Austria, Bulgaria, China, Hungría, Italia y Turquía se abstuvieron. Rusia y Alemania votaron en contra¹⁶³⁷. Si la resolución no allanó las discrepancias, profundas, entre las grandes potencias, tampoco satisfizo las tesis del Grupo de los Ocho, ni de los Estados menores en general¹⁶³⁸.

¹⁶³⁴ MADARIAGA: *Memorias (1921-1936). Amanecer sin mediodía*, op. cit., p. 351.

¹⁶³⁵ DUROSELLE: *Historie diplomatique de 1919 à nos jours*, op. cit., p. 164.

¹⁶³⁶ Vid. al respecto, QUINTANA NAVARRO: *España en Europa, 1931-1936*, op. cit., pp. 117-118.

¹⁶³⁷ En particular, Litvinov expresó que «voto por el desarme pero contra la resolución.» (cit. en WALTERS: *Historia de la Sociedad de Naciones*, op. cit., p. 498).

¹⁶³⁸ MADARIAGA: *Memorias (1921-1936). Amanecer sin mediodía*, op. cit., p. 352.

2.3.3. Las posiciones irreconciliables: igualdad de derechos y mantenimiento del *statu quo*

En este momento, el Delegado alemán, Nadolny, anunció que su país no participaría en la segunda fase de la Conferencia hasta tanto no se aceptase por los Estados participantes el principio de la igualdad de derechos, y para afirmar esta intención el Ministro de la Guerra, y poco más tarde canciller, von Schleicher pronunció un discurso, el 26 de julio, que sonó como un ultimátum: «si a Alemania no se le concedía la igualdad de derechos en los armamentos ella misma se preocuparía de su seguridad»¹⁶³⁹. El efecto que produjo esta declaración fue, en palabras de WALTERS, un «golpe dramático a un mundo acostumbrado a tapujos y demoras»¹⁶⁴⁰. Con una gran sensación de fracaso por parte de las delegaciones nacionales se puso fin a la primera fase de la Conferencia de Desarme.

Durante el verano de 1932, continuaron las negociaciones cerradas entre las grandes potencias, pero sin llegar a una posición remotamente próxima, pues las posiciones de Francia y Alemania resultaban irreconciliables. Sin embargo, como adelantamos al inicio de este epígrafe, la realidad de 1932 no era la de la década de 1920, y Francia no estaba en condiciones de ejercer una posición hegemónica en la Europa continental lo bastante fuerte como para intimidar por sí misma a Alemania. Por su parte, Gran Bretaña seguía rechazando contraer nuevos compromisos más allá del Pacto de la SdN y del Pacto BK que, de otra manera, podrían haber mantenido el equilibrio de poder que había surgido en Europa desde la Guerra Mundial¹⁶⁴¹. A este respecto, WALTERS expresó certeramente que «los dirigentes aliados, tanto en el gobierno como en la oposición, que hablaban como si Alemania pudiera mantenerse desarmada por una simple negativa a discutir las bases de un acuerdo por consentimiento, estaban engañándose a sí mismos y engañaban criminalmente a sus compatriotas»¹⁶⁴². La amenaza de Alemania de iniciar el rearme inmediato y sin restricciones causó un fuerte impacto entre los dirigentes europeos y las opiniones públicas nacionales. Sin embargo, se trataba sólo del preámbulo de lo que estaba por llegar.

Alemania, cumpliendo su amenaza de retirarse de la Conferencia, no asistió a las reuniones del Bureau que habían sido convocadas para el mes de septiembre de 1932, con las sesiones de la Asamblea y el Consejo de la SdN. En estas reuniones, Francia mantuvo una serie de contactos diplomáticos con representantes del Grupo de los Ocho, para tratar de lograr el apoyo de las potencias menores a sus exigencias de mayores garantías de seguridad y a su nuevo plan de desarme.

El 14 de noviembre de 1932, Francia presentó una nueva propuesta, el denominado *Plan Constructif*, obra de Herriot y Paul-Boncour, en la que se preveía que Alemania y los demás Estados continentales formarían Ejércitos basados en un servicio militar de corta duración, por lo que se admitía la igualdad de derechos entre todos los Estados, «pero no necesariamente de fuerzas»; el armamento ofensivo quedaba reservado para el mantenimiento del orden internacional. Estos materiales se encontrarían estacionados en cada Estado bajo control in-

¹⁶³⁹ Al día siguiente, el Canciller von Papen declaró a la prensa que Alemania no insistía solamente en la «igualdad moral» en el desarme, sino que aspiraba a disponer de armamentos modernos (cit. en POTEMKIN: *Historia de la Diplomacia*, op. cit., vol. III, p. 472).

¹⁶⁴⁰ *Historia de la Sociedad de Naciones*, op. cit., p. 498; en idéntico sentido, MILZA: *Les relations internationales de 1918 à 1939*, op. cit., p. 115.

¹⁶⁴¹ El *Premier* británico, McDonald, se quejó a Paul-Boncour de que las exigencias de Francia siempre insistían en la misma idea, nuevas garantías de seguridad, «que requieren que Gran Bretaña asuma nuevas obligaciones y esto, de momento, no puede siquiera considerarse.» (cit. en TAYLOR: *The origins of the Second World War*. Atheneum. Nueva York, 1983, p. 66).

¹⁶⁴² *Historia de la Sociedad de Naciones*, op. cit., p. 499.

ternacional y proveerían toda intervención colectiva acordada por el Consejo para defender a las víctimas de una agresión.

Sin embargo, pocos días antes (10 de noviembre de 1932), el Secretario del FO, Simon, manifestó en la Cámara de los Comunes la aceptación por parte del gobierno británico de la igualdad de derechos de Alemania en el marco de las conversaciones de desarme. Ante este cambio y después de intensas negociaciones secretas entre las grandes potencias, el 11 de diciembre de 1932 se llegó a un acuerdo, concretado en la «Declaración común de las Cinco Potencias» reunidas en Ginebra.

Mediante esta Declaración, los gobiernos de Gran Bretaña, Francia e Italia reconocieron la necesidad de otorgar a Alemania la igualdad de derechos «en el seno de un régimen que comprenda para todas las naciones la seguridad, y que este principio deberá encontrar su expresión en el Convenio que contendrá las conclusiones de la Conferencia de Desarme». Por su parte, Alemania se comprometió a retomar su puesto en la Conferencia de Desarme, y finalmente los gobiernos de los Estados Unidos, Gran Bretaña, Francia, Alemania e Italia se declararon «resueltos a colaborar en la Conferencia con los otros Estados allí representados, para esforzarse sin retraso en elaborar un Convenio que realizará una reducción sustantiva y una limitación de armamentos, con disposiciones para la revisión ulterior en la perspectiva de nuevas reducciones»¹⁶⁴³.

Con este acuerdo, la Conferencia plenaria fue convocada, de nuevo, el 14 de diciembre de 1932, incluyendo el regreso de Alemania a las conversaciones. De este modo, a finales de 1932, pareció que un acuerdo general de desarme estaba próximo, con lo que al fin se podría salvar la Conferencia del temido fracaso. Así, las delegaciones presentes decidieron aplazar los trabajos hasta el 31 de enero de 1933. Sin duda, la gran derrotada por el acuerdo de 11 de diciembre fue Francia, pues el reconocimiento de la igualdad de derechos de Alemania implicaba una alteración radical en la posición diplomática sostenida hasta ese momento en la Conferencia de Desarme y en la SdN, sin contrapartidas de ningún tipo¹⁶⁴⁴. Las otras derrotadas fueron las potencias menores que, como es regla en cualquier sistema regido por un Directorio, se vieron marginadas de las negociaciones y, sobre todo, de los acuerdos adoptados por las grandes potencias en los asuntos fundamentales de la agenda internacional. En este sentido, el paradigma de las reuniones en la cumbre del Directorio de entreguerras sería la Conferencia de Munich de septiembre de 1938¹⁶⁴⁵.

La intervención de Madariaga, el 14 de diciembre de 1932, ante la Comisión general se hacía eco de esta situación¹⁶⁴⁶:

«La experiencia de casi un año puede bastar para demostrar que hay un número de problemas sobre los que no es posible avanzar sin el entendimiento entre las grandes potencias. En otras palabras, debe admitirse que el desarme es sobre todo el desarme de las grandes potencias. La diferencia en cualquier esfera de armamentos —tierra, mar o aire— entre el nivel medio de gran potencia y el de cualquier otra, aunque estuviera fuertemente armada, es tan grande que el desarme total actual es, principalmente, un asunto de grandes potencias.»

Con alguna esperanza de éxito en la Conferencia de Desarme que salvase del naufragio al sistema societario, gravemente dañado por el desarrollo desfavorable para la Organización internacional del conflicto de Manchuria, 1933 se convirtió en el año decisivo de las relacio-

¹⁶⁴³ Texto completo en *RGDIP* núm. 5, 1933, pp. 653-654.

¹⁶⁴⁴ En este sentido, DUROSELLE: *Historie diplomatique de 1919 à nos jours*, op. cit., p. 165.

¹⁶⁴⁵ KISSINGER: *Diplomacia*, op. cit., pp. 330-332; RENOUVIN: *Histoire des relations internationales*, op. cit., t. VIII, pp. 136-139 y, todo en general, WHEELER-BENNETT: *Munich, prologue to tragedy*. Londres, 1948.

¹⁶⁴⁶ MADARIAGA: *Memorias (1921-1936). Amanecer sin mediodía*, op. cit., p. 353; cit. en QUINTANA NAVARRO: *España en Europa, 1931-1936*, op. cit., p. 122.

nes internacionales del período de entreguerras¹⁶⁴⁷. Para la política exterior española, este período sirvió para poner a prueba la capacidad de adaptación de la República ante la nueva situación de permanente inestabilidad del sistema internacional. En este sentido, la evolución de la acción exterior en la Organización estuvo marcada por cuatro asuntos centrales: 1) el apoyo inicial al *Plan Constructif* francés; 2) la reacción frente al proyecto de «Pacto a Cuatro» entre las grandes potencias europeas; 3) las enmiendas al, desde la perspectiva española, incompleto Plan McDonald; y 4) hacia finales de año, la evolución a posiciones equidistantes de Francia y de Alemania, tras la ruptura de ésta con el sistema societario.

Así pues, el desarrollo de los trabajos del desarme a lo largo de 1933 estuvo dominado por la percepción del fracaso de la Conferencia. Iniciadas las reuniones de la Conferencia, del 2 al 8 de febrero los debates se desarrollaron en el seno de la Comisión general, para pasar luego las discusiones al *Bureau* y a los Comités técnicos. El proyecto francés, denominado *Plan Constructif*, establecía un sistema de seguridad flexible, basado en círculos concéntricos que seguían un criterio territorial, de modo que los Estados se agruparían en subsistemas regionales con diferentes grados de obligaciones de seguridad para cada uno de ellos. En el círculo interno, en el que se encontraban los Estados europeos, se proponía el establecimiento de un subsistema regional sobre la base de un Pacto de Asistencia Mutua, tanto política como militar. Sin embargo, las grandes potencias no parecían dispuestas a aceptar el plan francés en su conjunto y entre el resto de los Estados no existía un criterio unánime al respecto, ni siquiera en el más compacto Grupo de los Ocho.

No obstante, se produjo una serie de acontecimientos en cascada —amenaza de retirada de Japón de la SdN, posterior comunicación oficial de la retirada, acceso al poder en Alemania del NSDAP— que hizo que las conversaciones de desarme quedaran en segundo plano. En este contexto se inició la toma de conciencia de la auténtica gravedad de la crisis europea por parte de los dirigentes republicanos, lo que llevaría a adoptar posiciones de mayor cautela en la política exterior. La actuación en la SdN pasó a estar controlada y sometida, más estrictamente, a las instrucciones del Gobierno, en especial en el marco de la Conferencia de Desarme. Así, la Delegación española giró hacia posiciones intermedias, de «apoyo matizado» al Programa de desarme francés¹⁶⁴⁸. La intervención de Zulueta en la Comisión general, el 6 de febrero de 1933, se orientó en esta línea. Tras destacar las coincidencias programáticas del proyecto con las tesis españolas, reiteró que España deseaba un acuerdo que incluyese medidas más radicales en materia de desarme cualitativo y aéreo¹⁶⁴⁹. De todos modos, el 23 de febrero de 1933, la Delegación española votó favorablemente el plan de homogeneización de los ejércitos continentales, uno de los puntos básicos del plan francés.

Los meses de febrero y marzo estuvieron dedicados a la discusión del *Plan Constructif*, en particular entre las Delegaciones de Francia y Alemania, para tratar de implementar el Acuerdo de 11 de diciembre de 1932. Con todo, a primeros de marzo de 1933, la Conferencia volvió a encontrarse en un punto muerto y sin posibilidades de alcanzar un acuerdo. La razón de

¹⁶⁴⁷ En este sentido, por ejemplo CARR: *International Relations between the Two World Wars, 1919-1945*. Macmillan. Londres, 1947, p. 190; MARKS: *The illusion of peace. International relations in Europe, 1918-1933*. MacMillan. Londres, 1976, pp. 137-146. En España, JOVER ZAMORA: «La percepción española de los conflictos europeos: notas históricas para su entendimiento», op. cit., p. 12; MADARIAGA: *Memorias (1921-1936)*. *Amanecer sin mediodía*, op. cit., p. 353. Para España, PAÉZ-CAMINO: «Manuel Azaña y la política exterior de la Segunda República española», op. cit., p. 77; QUINTANA NAVARRO: «La política exterior española en la Europa de entreguerras: Cuatro momentos, dos concepciones y una constante impotencia», op. cit., p. 54.

¹⁶⁴⁸ Como expresa QUINTANA NAVARRO, «la percepción de esta nueva realidad por parte del gobierno de Madrid también fue un elemento clave en el apoyo español a las medidas de seguridad propuestas por Francia» (*España en Europa, 1931-1936*, op. cit., p. 147).

¹⁶⁴⁹ *Ibid.*, pp. 145-146.

este bloqueo radicaba en Francia pues, ante la nueva situación política en Alemania, con el ascenso del NSDAP al poder el 30 de enero de 1933, los dirigentes franceses se mostraron incapaces de continuar la política esbozada en el Acuerdo de las grandes potencias de diciembre de 1932, y volvieron a insistir en la obtención de garantías adicionales de seguridad.

Paralelamente, se produjo un cambio significativo en la postura británica, con el traslado del foco de la política europea hacia Londres. El primer resultado de este giro tuvo lugar el 16 de marzo de 1933, cuando la Delegación británica presentó en Ginebra el denominado Plan McDonald, que pretendía conciliar la igualdad de derechos de Alemania con las garantías de seguridad de Francia. El proyecto británico se concretó en un extenso documento, dividido en cinco partes, que trataban: las garantías de la seguridad sobre la base de los compromisos ya adoptados en el Pacto BK; el establecimiento de un mecanismo de consultas en caso de amenaza de ruptura o ruptura efectiva de las obligaciones del Pacto, determinando las medidas a adoptar contra el agresor; la adopción de un Convenio de desarme en el que se establecían cifras concretas para la reducción de efectivos militares y de sistemas de armas; la vigencia inicial del Convenio de cinco años; la prohibición total de la guerra química, bacteriológica e incendiaria; y el establecimiento de una Comisión permanente de desarme, con funciones de supervisión y vigilancia, que controlaría la ejecución del Convenio. Para los armamentos navales proponía la celebración de una Conferencia especial en 1935.

Este Plan, que podría haber sido aceptado un año antes, pues realizaba las líneas principales del programa propuesto en abril de 1932 por Brüning, no respondió a la nueva situación internacional, aunque en este momento, y en los meses siguientes, las nuevas exigencias de Alemania se condujeron de forma sosegada, mientras se producía la consolidación interna del régimen nacionalsocialista¹⁶⁵⁰.

En esta situación, por medio la tormenta diplomática desatada por la propuesta de Mussolini de un Pacto entre las grandes potencias europeas, el 27 de marzo de 1933 se acordó un nuevo aplazamiento de la Comisión general hasta el 25 de abril siguiente, período en el cual cada delegación debía considerar las enmiendas que deseaba proponer al proyecto británico. El mismo día 27 de marzo, Madariaga realizó una densa intervención en el debate de la Comisión general, en el que hizo referencia a las deficiencias del Plan McDonald, al hipotético Pacto entre las Grandes Potencias, que establecería un nuevo Directorio en Europa, a las propuestas españolas para mejorar el proyecto británico y, por último, con carácter general, la crítica a la actuación de las grandes potencias a lo largo de la Conferencia. A pesar de que el Plan británico no incluía las tesis más importantes sostenidas por la Delegación española desde febrero de 1932, MADARIAGA declaró¹⁶⁵¹:

«Aunque personalmente, y desde el punto de vista de mi Gobierno, habría preferido una solución de este género, reconozco que la solución propuesta por el Gobierno de Su Majestad británica tie-

¹⁶⁵⁰ Cuando Hitler accedió a la Cancillería, su gobierno tan sólo comprendía dos miembros del NSDAP: Goering y Frick. Von Papen permaneció como Vice-canciller y Von Neurath como *Aussenminister*. Sobre las consecuencias para la política exterior alemana del acceso del NSDAP al poder, NOLTE afirmó que «después de tomar Hitler el poder no se rompió ni una sola de las muchas relaciones diplomáticas que unían a Alemania con los Estados del mundo; nada estaba más lejos de las intenciones del Ministro de Relaciones Exteriores von Neurath que la idea de “cerrar el negocio” [...] La inquietud experimentada en París y Londres, seguramente considerable, se desvaneció en gran parte gracias al “discurso de paz” pronunciado por Hitler el 17 de mayo y aprobado también por los socialdemócratas; la conclusión del “Pacto de los Cuatro” en julio de 1933, promovida por Mussolini, significó que Alemania se colocaba con igualdad de derechos al lado de las grandes potencias occidentales, Inglaterra, Francia e Italia.» (*La guerra civil europea, 1917-1945*, op. cit., p. 200); también KENNEDY: *Auge y caída de las grandes potencias*, op. cit., p. 489. En la época, MILIOUKOV: *La politique extérieure des soviets*, op. cit., pp. 419-420.

¹⁶⁵¹ El texto completo en *Discursos internacionales*, op. cit., pp. 197-215, cita en p. 204.

ne excelentes elementos de éxito, quizá los mejores elementos de éxito, y el Gobierno español está dispuesto a aportar a él su concurso más leal. Consideramos el texto británico como un excelente texto de base para continuar nuestros trabajos [...].»

En la primera semana de abril, Zulueta compareció en la Comisión de Estado de las Cortes para exponer la política exterior de España en la SdN, con especial referencia a la Conferencia de Desarme. Las sesiones se celebraron a puerta cerrada y concluyeron con una Nota pública de 7 de abril de 1933, en la que la Comisión parlamentaria recogió las reservas sobre el establecimiento de un Directorio europeo de grandes potencias, al margen de los cauces institucionalizados de la SdN¹⁶⁵².

En cualquier caso, la posición de la Delegación española con respecto a las propuestas concretas del Plan McDonald no pudo concretarse de forma explícita hasta el mes de mayo de 1933, pues, tan pronto la Conferencia reanudó sus trabajos, surgieron las primeras dificultades. En efecto, con el inicio de las sesiones en el mes de abril se procedió, tal como estaba previsto, a la discusión de las enmiendas al Plan británico. Pero, desde el primer momento, pudo constatarse que, aun cuando la composición de la Delegación alemana —encabezada por Nadolny— no había variado, el lenguaje sí había cambiado, hacia la amenaza y la agresividad en las propuestas.

En este contexto, el 16 de mayo de 1933 se hizo público el mensaje del presidente Roosevelt a los jefes de Estado de los miembros de la Conferencia, en el que proclamó la necesidad de llegar a acuerdos que salvaran las dos Conferencias internacionales: la de Desarme y la Económica Mundial. Con respecto a la Conferencia de Desarme declaró que «si todas las naciones del mundo convinieran en renunciar completamente a la posesión y al uso de armas que hacen posible el éxito de un ataque, las defensas se convertirían instantáneamente en irreductibles, y se asegurarían las fronteras y la independencia de todas las naciones»¹⁶⁵³. Este mensaje fue respondido al día siguiente por el Canciller Hitler en su «Discurso de paz» ante el Reichstag, en el que declaró que Alemania aceptaba el proyecto británico como base para un futuro acuerdo de desarme¹⁶⁵⁴.

Estas dos intervenciones públicas —meras proclamas propagandísticas dirigidas a la política interior de los dos Estados— tuvieron el efecto momentáneo de reactivar las discusiones de la Conferencia de Desarme. Por lo que respecta a España, aunque en su Nota oficial de respuesta a Roosevelt, el Presidente de la República valoraba las sugerencias americanas «con el máximo interés», no hay duda de que los dirigentes de la política exterior no se hicieron demasiadas ilusiones sobre los resultados de la Conferencia, en especial teniendo en cuenta las actitudes de las grandes potencias desde el verano de 1932.

Los debates en el seno de la Comisión general adquirieron mayor ritmo a partir del 19 de mayo de 1933. Ahora bien, Francia reiteró sus fuertes objeciones al proyecto británico, desestimándolo en tanto no se acordasen garantías de seguridad para obligar a Alemania a cumplir las disposiciones sobre reducción y limitación de armamentos del futuro Convenio. En este momento (22 de mayo de 1933), el jefe de la Delegación americana en Ginebra, Davis, declaró que los Estados Unidos no sólo estaban dispuestos a colaborar en una reducción considerable de los armamentos sino que, si esto se hacía por acuerdo general, estaban dispuestos a contribuir con otras medidas a la organización de la paz¹⁶⁵⁵. Así pues, la Comisión general

¹⁶⁵² «Actas de la sesión de la Comisión de Estado de las Cortes Constituyentes», 7 de abril de 1933, AGA-AE, 11036/346.

¹⁶⁵³ DEPARTAMENTO DE ESTADO: *Guerra y paz. La política exterior de los Estados Unidos 1931-1941*, op. cit., p. 11.

¹⁶⁵⁴ NOLTE: *La guerra civil europea, 1917-1945*, op. cit., p. 200.

¹⁶⁵⁵ Como muestra de su peculiar coherencia internacional en el período de entreguerras, algunos días después de

adoptó el 8 de junio de 1933 el Plan McDonald como base para el futuro Convenio de desarme.

En esta etapa, en el ME se percibió la falta de cohesión interna del Grupo de los Ocho, sobre todo por el distanciamiento de Bélgica y Checoslovaquia, plenamente integradas en el sistema de seguridad francés. Así que, desde la Dirección de Asuntos Exteriores, comenzó a plantearse la posibilidad de constituir un grupo de interés de los Estados neutrales, en el sentido indicado al principio, «que, dejando un poco de lado los problemas particulares de Checoslovaquia y Bélgica, tuviera por misión estudiar y, eventualmente, resolver los múltiples problemas de política internacional que son comunes a los neutrales»¹⁶⁵⁶. Se trataba de aprovechar el acercamiento que se había producido entre estos Estados dentro del Grupo de los Ocho, para constituir un grupo de seis Naciones auténticamente neutrales que colaborasen, «a fin de sacar adelante la Conferencia del Desarme». Como resumía el Director de Asuntos Exteriores del ME en el mes de octubre de 1933, tal grupo podría adoptar, entonces¹⁶⁵⁷,

«Una posición elevada y noble de amigable componedor en las diferencias entre las diversas naciones que forman el grupo francés por un lado, y Alemania por otro. Intervenir en las discusiones con el propósito preciso de buscar en todo momento un terreno de arreglo que lleve auténticamente al desarme [...] crear un nuevo ambiente de confianza mutua, etc., es una labor que parece hecha especialmente para ser realizada por el grupo de naciones neutrales, cuya voz tiene tonos de serenidad que ningún otro grupo de naciones puede alcanzar».

En este momento, la atención de los responsables de la política exterior de las grandes potencias tornó a Londres, donde el 12 de junio de 1933 se inauguró la Conferencia Económica Mundial, por lo que se impuso, de nuevo, un paréntesis en los trabajos de desarme. En consecuencia, la Comisión general acordó el 29 de junio el aplazamiento de los trabajos hasta el mes de octubre siguiente. El sentimiento de fracaso que flotaba en el ambiente no hizo esperar grandes cosas a las delegaciones de los Estados participantes en el mes de octubre, todo lo contrario. No obstante, en este período los diplomáticos de las grandes potencias continuaron discutiendo, en reuniones secretas, aun cuando en ocasiones contaron con la intervención del presidente de la Conferencia. Y, de nuevo, llegaron a un principio de acuerdo, que luego, como veremos, se volvió contra la Conferencia y la misma SdN.

En el mes de septiembre de 1933, Francia consiguió que Gran Bretaña y Estados Unidos aceptaran una modificación importante del proyecto británico. El período de vigencia del convenio de desarme se alargaría de cinco a ocho años, dividido en dos fases: una primera fase, en la que se homogeneizarían los ejércitos continentales y se establecería un sistema de control del desarme; una segunda fase, en la que se produciría el desarme propiamente dicho, sobre la base de las propuestas del Plan McDonald, con lo que se alcanzaría la igualdad de derechos de Alemania¹⁶⁵⁸. A esta propuesta se adhirió posteriormente Italia. Sin embargo, para Alemania resultaba inaceptable la exigencia de cualquier «período de prueba», estando sometida, como estaba, a las limitaciones del Tratado de Versalles, y sin reducción de armamentos por parte de las otras grandes potencias hasta transcurridos cuatro años¹⁶⁵⁹. En conse-

esta declaración pública el Comité de Relaciones Exteriores del Senado rechazó una proposición presentada por el Secretario de Estado, dirigida a que los Estados Unidos se unieran a otros Estados para impedir la exportación de armas a una Nación agresora (vid. DEPARTAMENTO DE ESTADO: *Guerra y paz. La política exterior de los Estados Unidos 1931-1941*, op. cit., pp. 24-26).

¹⁶⁵⁶ «Informe de la Dirección de Asuntos Exteriores», de 23 de octubre de 1933, AMAE, R-694/59.

¹⁶⁵⁷ *Ibidem* e, *in extenso*, «Cuadernos de política internacional española. I Cuaderno. España en la Sociedad de las Naciones. Política de los neutrales», AMAE, R-5449/3.

¹⁶⁵⁸ Vid. al respecto DUROSELLE: *Historie diplomatique de 1919 à nos jours*, op. cit., p. 166.

¹⁶⁵⁹ Vid. FORD: *Armas secretas alemanas*. Ed. San Martín. Madrid, 1971, en especial pp. 8-12.

cuencia, el gobierno alemán rechazó la iniciativa francesa, declarando que sólo aceptaría acuerdos que respetasen la igualdad de derechos de Alemania, aspiración irrenunciable desde el inicio de la Conferencia de Desarme y que había sido reconocida expresamente en el mes de diciembre de 1932.

A finales de mes se inauguró la Decimocuarta Asamblea de la SdN (25 de septiembre-11 de octubre de 1933). En materia de desarme, el Delegado italiano propuso una solución de compromiso entre las diversas posiciones: el inicio del desarme antes del establecimiento de controles, pero acometer éste antes de la terminación del proceso de desarme. Para Francia y Gran Bretaña esta propuesta respondía a las tesis alemanas y, en tal sentido, la rechazaron¹⁶⁶⁰. Es más, la entrevista celebrada el 28 de septiembre de 1933 entre Paul-Boncour y von Neurath no alcanzó ningún resultado.

Cuando la Delegación española intervino en la Asamblea, el 2 de octubre de 1933, MADARIAGA se mostró rotundo sobre el papel que la SdN venía desempeñando en las negociaciones del desarme: «la Sociedad de las Naciones atraviesa una grave crisis. [...] ¿Cuál es la conclusión? La conclusión de nuestros críticos, y no faltan, es que la Sociedad de las Naciones ha fracasado. [...] [Pero, reiterando su convicción en los principios del Pacto] la Sociedad de Naciones no puede fracasar porque es la razón humana»¹⁶⁶¹. Argumento vacuo si tenemos en cuenta las crecientes posiciones de fuerza de la política exterior alemana que buscaba la ruptura, la crisis, que justificase la retirada de la Conferencia y de la SdN, rompiendo con el sistema de seguridad colectiva. Ante las perspectivas de fracaso absoluto de la Conferencia si, se producía esta ruptura, el ME activó una iniciativa diplomática orientada hacia la constitución del grupo de Estados neutrales. La finalidad que llevó a los respectivos gobiernos a constituir este grupo en la Conferencia fue el deseo de obtener un acuerdo mínimo de desarme, que salvase los trabajos del desarme y evitase un rearme de consecuencias insospechadas para la paz y la seguridad del continente¹⁶⁶².

De modo que cuando la Conferencia reanudó sus trabajos, el 9 de octubre de 1933, el Secretario del FO expuso las nuevas propuestas del Plan británico, conducentes a alcanzar un principio de acuerdo que aliviase aquella sensación de fracaso que recorría los Ministerios de relaciones exteriores de Europa¹⁶⁶³. La declaración británica contó con el significativo silencio de la Delegación española y de los otros Estados neutrales, en particular Holanda y Suiza, además de las Delegaciones soviética y japonesa. En su intervención, el Ministro de Relaciones Exteriores alemán reclamó de nuevo el reconocimiento por todos los Estados miembros de la Conferencia de la igualdad de derechos de Alemania, y expresó que, si no se atendían las justas reclamaciones alemanas, «era inevitable el fracaso de la idea del desarme con todas sus trágicas consecuencias». Hasta esa fecha habían continuado las conversaciones secretas entre las grandes potencias europeas, destinadas a evitar la retirada alemana.

Mas, el 14 de octubre de 1933, Henderson recibió un largo telegrama de von Neurath, en el que explicaba que, en vista de que la Conferencia no había cumplido «su única tarea, consistente en la realización del desarme general», Alemania decidía retirarse de la Conferencia de Desarme. Una semana más tarde el gobierno alemán comunicó el abandono de la SdN¹⁶⁶⁴. De

¹⁶⁶⁰ El Pacto a Cuatro, de 15 de julio de 1933, para cuya negociación se interrumpió la Conferencia a finales de junio, estipulaba en su artículo 3º que los Estados signatarios se obligaban a «hacer todos los esfuerzos posibles para asegurar el éxito de la Conferencia de desarme». De esta cuestión nos ocuparemos en el Capítulo siguiente.

¹⁶⁶¹ El texto completo en *Discursos internacionales*, op. cit., pp. 219-235, cita en pp. 220 y 228.

¹⁶⁶² En este sentido, «Cuadernos de política internacional española. I Cuaderno. España en la Sociedad de las Naciones. Política de los neutrales», AMAE, R-5449/3.

¹⁶⁶³ Vid. al respecto las interesantes líneas de MILIOUKOV: *La politique extérieure des soviets*, op. cit., pp. 454-455.

¹⁶⁶⁴ La notificación de retirada fue consignada mediante carta del Ministro de Relaciones Exteriores del Reich,

este modo Alemania cesó, de forma efectiva, de estar representada en la Conferencia de Desarme y en el Consejo de la SdN, para buscar una mayor libertad de acción en política interior y exterior¹⁶⁶⁵.

Las consecuencias de la retirada de Alemania fueron inmediatas, pues significó un duro golpe para las mismas Instituciones de las que se retiraba. El trabajo de muchos años en materia de desarme se volvió, de repente, inútil y su continuación, sin objetivo real. La SdN también recibió un golpe severo. Benes, en un discurso pronunciado el 31 de octubre de 1933, expresó con toda rotundidad el daño irreparable que había sufrido la Conferencia de Desarme, la Organización y, siguiendo la teoría del dominó, el sistema de seguridad colectiva.

Por otra parte, la nueva situación tuvo una pronta repercusión sobre la conducta de los principales Estados europeos. El primer paso adoptado por las grandes potencias ante la amenaza alemana fue acordar el aplazamiento de las sesiones de la Conferencia hasta el 4 de diciembre de 1933. La consecuencia inmediata del fracaso de la Conferencia de Desarme, para las potencias medianas y el resto de Estados fue la reapertura del debate en torno a la seguridad nacional y el estatuto de la neutralidad¹⁶⁶⁶.

Mientras tanto, el Gobierno de la República se hallaba inmerso en una profunda crisis ministerial, iniciada con la caída del gobierno republicano-socialista presidido por Azaña y la posterior formación de dos gobiernos de un mes de vida cada uno, presididos por Lerroux y Martínez Barrio, éste último con el decreto de disolución de las Cortes y la convocatoria de elecciones legislativas para el 19 de noviembre de 1933. Así pues, conocida la comunicación de retirada de Alemania de la Organización, la actitud del nuevo Ministro de Estado, Sánchez Albornoz, fue de cautela y, en este sentido, remitió instrucciones precisas a la Delegación española en Ginebra¹⁶⁶⁷. En el ME se constató que «la retirada de Alemania de la Conferencia del Desarme ha producido, además, de un fuerte estupor, una sensación de incertidumbre y hasta en cierto modo de angustia en muchos países, que se dan ahora cuenta de la gravedad del problema planteado y que, quizá, como consecuencia de ello, se sientan en los momentos actuales algo más inclinadas a mirar con benevolencia la posibilidad de hacer concesiones antes rechazadas con energía»¹⁶⁶⁸.

Sin embargo, MADARIAGA consideró aquellas instrucciones innecesarias e injustificadas,

de 19 de octubre de 1933, y remitida el 21 de octubre por el Cónsul general alemán en Ginebra al Secretario General de la SdN. La nota era realmente escueta: «En nombre del Gobierno alemán, tengo el honor de hacerle saber que Alemania, por la presente, declara su retirada de la SdN conforme al artículo 1º § tercero del Pacto.» (cit. en ROUSSEAU: «La sortie de la Société des Nations», op. cit., p. 303).

¹⁶⁶⁵ NOLTE: *La guerra civil europea, 1917-1945*, op. cit., p. 200. Sin embargo, para KISSINGER, Hitler decidió el abandono de la Conferencia de Desarme porque «temió que se satisficieran las exigencias alemanas de igualdad, frustrando así sus deseos de rearme ilimitado», circunstancia que parece bastante improbable (*Diplomacia*, op. cit., p. 307). En fin, el plebiscito celebrado en Alemania (12 de noviembre de 1933) tuvo como objetivo demostrar que toda la Nación apoyaba la política exterior del gobierno nacionalsocialista. Las consecuencias de este paso para Alemania fueron destacadas por el Ministro y jefe de la delegación alemana en la Decimocuarta Asamblea de la SdN —como golpe de efecto, Hitler había enviado a Ginebra a su Ministro de la Propaganda—, Goebbels, en una reunión cerrada de responsables del Ministerio de Propaganda: «Se puede confirmar confidencialmente que el acontecimiento que acaba de producirse favorece, en cierto modo, los intereses alemanes y acarrea un cambio más rápido y más radical en los asuntos del rearme que lo que podían haber logrado prolongadas negociaciones en Ginebra.» (cit. en REISS: *Goebbels*. Ed. Grijalbo (3ª ed.). Barcelona, 1970 (trad. del francés *Goebbels*. Librairie Armand Arthème Fayard. París, s.d.), p. 135). Fruto de esta actuación, a finales de octubre la propaganda alemana había conseguido neutralizar rápidamente los intentos diplomáticos franceses de constituir un frente anti-alemán de democracias europeas, por lo que Francia apareció como la responsable directa del fracaso de la Conferencia de Desarme.

¹⁶⁶⁶ Vid. QUINTANA NAVARRO: *España en Europa, 1931-1936*, op. cit., pp. 219-221 y 223-224.

¹⁶⁶⁷ Instrucciones de Sánchez Albornoz a Madariaga, de 16 de octubre de 1933, AMAE, R-850/8.

¹⁶⁶⁸ AMAE, R-694/59.

por lo que respondió al Ministro de Estado «sobre la improbabilidad de que una delegación muy experta en las lides de Ginebra olvide la cautela que impone la representación que ostenta sin caer en la vergonzosa debilidad que afligía en Ginebra a la delegación de la Monarquía»¹⁶⁶⁹. Esta actitud de prudencia de España sería compartida por las delegaciones de otros Estados europeos, singularmente del Grupo de los neutrales¹⁶⁷⁰. El cambio político acaecido en España tras el resultado de las elecciones de noviembre de 1933, que llevó al Gobierno a una coalición de derechas compuesta por radicales y cedistas, señaló el intento de abrir una nueva etapa en la política exterior de la República española, que sería, rápidamente, frustrada por la crisis definitiva en la que se hundió la Organización internacional y el sistema de seguridad colectiva¹⁶⁷¹. A partir de este momento, pues, se pudo apreciar un cambio importante en la acción exterior republicana tendente a reforzar posiciones neutrales ante la creciente inestabilidad del sistema europeo de Estados.

Concluyendo, a finales de 1933 se produjo entre los dirigentes de la política exterior de las potencias europeas, no importa la jerarquía que ocupasen en el sistema internacional, un período de reflexión sobre el futuro de la estabilidad y de la paz en Europa. Así, aunque de finales de octubre de 1933 a mediados de abril de 1934 se dieron todas las combinaciones posibles de contactos diplomáticos entre Francia, Gran Bretaña, Alemania e Italia¹⁶⁷², el enfrentamiento francoalemán representó un escollo insuperable para alcanzar cualquier tipo de acuerdo¹⁶⁷³. Finalmente, del 29 de mayo al 11 de junio de 1934 se desarrolló el último período de sesiones de la Conferencia de Desarme. Ese día, la Comisión permanente aplazó indefinidamente sus sesiones, con gran desesperación por parte de los Estados menores y potencias medias. CHURCHILL recogería el sentimiento del momento con extraordinaria claridad¹⁶⁷⁴:

«Celebro mucho que la Conferencia de desarme haya pasado a la historia. Es un grandísimo error confundir el desarme con la paz. Cuando haya paz habrá desarme. Pero en los últimos años ha existido un rápido empeoramiento de las relaciones entre los diferentes países; un continuo desarrollo de rencores y un sistemático y rápido aumento de armamentos, el cual ha prosperado durante todos los años dichos a pesar del interminable torrente de oratoria, peroratas, sentimientos bien intencionados y banquetes que han señalado esta época. Europa gozará de seguridad cuando las naciones dejen de sentirse en gran peligro, como muchas se sienten ahora.»

A comienzos de 1934, Hitler anunció el inicio del rearme alemán, lo que prueba que Alemania no había sufrido ningún daño apreciable en sus relaciones exteriores, aún dando el paso radical de separarse del sistema de seguridad colectiva.

2.4. La intervención española en los conflictos hispanoamericanos: la primacía del marco societario

¹⁶⁶⁹ *Memorias (1921-1936). Amanecer sin mediodía*, op. cit., p. 394.

¹⁶⁷⁰ «Cuadernos de política internacional española. I Cuaderno. España en la Sociedad de las Naciones. Política de los neutrales», AMAE, R-5449/3. De esta cuestión se ha ocupado *in extenso* QUINTANA NAVARRO: *España en Europa, 1931-1936*, op. cit., pp. 185-224.

¹⁶⁷¹ En este sentido, SAZ CAMPOS: «La política exterior de la Segunda República en el primer bienio (1931-1933): una valoración», op. cit., p. 858.

¹⁶⁷² Vid. al respecto DUROSELLE: *La politique extérieure de la France de 1919 à 1945*, op. cit., pp. 214-215; KISSINGER: *Diplomacia*, op. cit., pp. 307-313.

¹⁶⁷³ Como afirmó MORGENTHAU, la Conferencia de Desarme no habría podido tener éxito ni siquiera bajo las más favorables circunstancias, puesto que el grado de enfrentamiento entre las principales potencias del sistema internacional hacía imposible cualquier tipo de acuerdo de desarme general (*La lucha por el poder y por la paz*, op. cit., p. 531).

¹⁶⁷⁴ Discurso pronunciado el 13 de julio de 1934 (cit. en CHURCHILL: *Segunda Guerra Mundial*, op. cit., vol. 1, p. 99).

Un área de la agenda internacional en la que las gestiones diplomáticas españolas fueron más intensas en el período 1931-1933 —y más allá— fue en la de los dos conflictos bélicos en Hispanoamérica: los denominados conflictos del Chaco y de Leticia. Ambos tenían como fundamento disputas fronterizas y territoriales que databan de la época de la independencia de los territorios de América de la Corona española. Asimismo, estas cuestiones habían sido sometidas a diversas formas de acuerdo pacífico desde finales del siglo XIX pero ninguna de las partes implicadas se había sentido satisfecha con las soluciones adoptadas. Y, finalmente, ambos concluyeron en conflictos abiertos entre dos Estados, en la guerra del Chaco, Bolivia y Paraguay, y en el conflicto de Leticia, Colombia y Perú. Sin embargo, la diferencia entre ambos, importante, fue que mientras Colombia y Perú buscaron rápidamente resolver de forma definitiva la controversia, aun después de haber protagonizado choques armados, Bolivia y Paraguay, comenzaron una cruenta y costosa guerra en la que la suerte variable de las armas, que corrió de un bando a otro entre 1932 y 1935, obtuvo el que ambas partes no se decidieron a alcanzar un acuerdo hasta que se encontraron mutuamente agotadas¹⁶⁷⁵.

Ante estas situaciones los dirigentes de la República española y, en particular, los responsables de la política exterior, actuaron con un alto grado de responsabilidad, tratando, en primer lugar, de presentar ante las partes enfrentadas una posición equidistante, que no de neutralidad, huyendo de esgrimir la condición de «Madre Patria» que le habilitase para intervenir, aun acudiendo a la mediación. Las gestiones diplomáticas españolas, de carácter bilateral, se desarrollaron de forma bastante discreta entre las partes, con los Estados limítrofes y con las grandes potencias con intereses en la zona. En este sentido, particular atención mereció la posición de los Estados Unidos como potencia hegemónica consolidada en Hispanoamérica¹⁶⁷⁶. Para evitar suspicacias entre las partes enfrentadas y con grandes potencias, la actuación más relevante de España se desarrolló en el seno del único sistema organizado universal¹⁶⁷⁷, en concreto la SdN, donde el papel de Madariaga, fue, como en el caso del conflicto de Manchuria, de primer orden¹⁶⁷⁸. Hay que señalar que, en relación con los intereses en jue-

¹⁶⁷⁵ MADARIAGA consideró que la diferencia fundamental entre ambos conflictos se debió a que entre Colombia y Perú intervino la SdN y logró, tal como veremos a continuación, mantener la integridad de sus procedimientos; mientras que entre Bolivia y Paraguay se mezclaron procedimientos encontrados «que emanaban de distintas competencias en el caos de la política internacional, producido en Sudamérica por la convergencia de los principios del Pacto, de las tendencias panamericanas y de las iniciativas de tal o cual estadista sudamericano.» (*España. Ensayo de historia contemporánea*, op. cit., pp. 393-394).

¹⁶⁷⁶ Al respecto MADARIAGA afirmó que con España, «especial es su empeño en negarnos todo lo que, directa o indirectamente, pueda darnos rango de gran potencia», y en la zona demostrar «insistentemente en la práctica tener a Hispanoamérica subordinada a su voluntad.» (*Memorias (1921-1936). Amanecer sin mediodía*, op. cit., pp. 602 y 356 respectivamente). La motivación de España era totalmente diferente. Como expresó a los Delegados de las Repúblicas hispanoamericanas reunidos en Ginebra en el banquete del 12 de octubre de 1933, «España es un país a quien ya nadie puede temer en cuanto a ambiciones. España no tiene más que una ambición, y es la de que haya paz. Esto es precisamente lo que constituye el desinterés de su interés en cuanto a su política americana.» (*Discursos internacionales*, op. cit., p. 249). Sobre la hegemonía de los Estados en la zona en los años veinte y treinta, vid. desde diferentes perspectivas, DAVIS, FINAN y PECK: *Latin American Diplomacy History. An Introduction*. Louisiana State University Press. Baton Rouge, 1977, pp. 146-170; DUROSELLE: *Política exterior de los Estados Unidos, 1913-1945*, op. cit., pp. 211-216 y 241-245; MORALES PADRÓN: *Historia de unas relaciones difíciles (EE.UU.-América española)*. Publicaciones de la Universidad de Sevilla. Sevilla, 1987, en especial, pp. 179-184.

¹⁶⁷⁷ En este sentido, NEILA HERNÁNDEZ: «España y el conflicto del Chaco en el marco de la Sociedad de Naciones (1932-1935)», *Estudios Históricos. Homenaje a los profesores José M^a Jover Zamora y Vicente Palacio Atard*. Universidad Complutense de Madrid. Madrid, 1990, pp. 677-699, en concreto p. 679. Esta fue también la posición de MADARIAGA: *Memorias (1921-1936). Amanecer sin mediodía*, op. cit., p. 356.

¹⁶⁷⁸ WALTERS destaca que tanto en el conflicto del Chaco como en el de Leticia, el peso de los trabajos del «Comité de Tres» establecido por el Consejo para realizar el seguimiento de ambos eventos «recayó en dos hombres,

go, esta intervención no despertó las suspicacias entre las cancillerías europeas que producía por las mismas fechas el protagonismo del Delegado español en la invasión de Manchuria. En este sentido, particularmente certeras fueron las valoraciones remitidas por Dánvila, desde Buenos Aires, al Ministro de Estado al inicio del conflicto (agosto de 1932)¹⁶⁷⁹:

«Todas las potencias interesadas en la paz, tanto europeas como americanas han hecho grandes esfuerzos para evitar la guerra, pero desde el principio del conflicto pudo apreciarse perfectamente que la intervención pacifista [...] iba, sin embargo, polarizándose hacia un punto de vista puramente americano, no digamos Monroista, ya que en ningún momento se pronunció este nombre ni se plantearon sus doctrinas, pero evidentemente la tendencia general se limitó desde el principio a una apreciación panamericana del conflicto. [...] En efecto, el panamericanismo, que tuvo una cierta difusión al ser iniciado, estaba tropezando últimamente con la indiferencia o con la hostilidad que inspiraba a algunas naciones, lo que se llamaba la expansión norteamericana. Si este principio sentado ahora se sigue con sinceridad, el sentimiento panamericano tendrá un gran impulso, en realidad y desaparecida la desconfianza de las naciones débiles se robustecerá su sentimiento patrio y continental que si bien no podrá poner un freno a ciertos imperialismos norteamericanos [sic], producirá a la larga una hegemonía de los EE.UU. en este continente a expensas de naciones que como España e Inglaterra tienen en él grandes intereses morales y materiales.»

2.4.1. La guerra del Chaco: el papel de la Sociedad de Naciones y la hegemonía americana en la región

Respecto al origen próximo de las diferencias entre Bolivia y Paraguay, en enero de 1928 este último Estado ocupó posiciones militares bolivianas en la zona del Chaco y denunció la confusa situación fronteriza que mantenía con Bolivia¹⁶⁸⁰. Como decimos, ambos Estados habían concertado desde el siglo XIX seis Acuerdos de arbitraje, pero ninguno de ellos había sido ratificado¹⁶⁸¹. De esta manera, a comienzos de diciembre de 1928, los enfrentamientos militares se agravaron provocando el bombardeo boliviano de la ciudad de Bahía Negra. Inmediatamente, el día 8 de diciembre se produjo la ruptura de relaciones diplomáticas entre ambos Estados¹⁶⁸².

el representante irlandés Sean Lester y Madariaga. Constituían un buen equipo; la brillantez y el valor del español se veían reforzados por el sentido común y clara visión política del irlandés, [...]» (*Historia de la Sociedad de Naciones*, op. cit., p. 511).

¹⁶⁷⁹ Carta de 6 de agosto de 1932, AMAE, R-971/2. También la carta de Baeza, Embajador en Santiago de Chile, al Ministro de Estado, 16 de agosto de 1933, donde formula interesantes consideraciones acerca de las tendencias imperantes en el área: hispanoamericanismo, panamericanismo y latinoamericanismo (AMAE, R-941/2). Sobre la cuestión de los intereses en juego, en febrero de 1935, el Encargado de Negocios en Asunción escribía al Ministro de Estado lo siguiente: «[...] puede considerarse esta guerra como una de las más complejas que se hayan presentando en los tiempos modernos, por la diversidad de intereses en juego. Intereses encontrados de países del Atlántico, rivalidad secular entre Brasil y Argentina, el capital norteamericano prestado en grandes sumas a Bolivia, a base de concesiones en el terreno del Chaco, donde la existencia del petróleo es un hecho, y finalmente el orgullo paraguayo cuyo ejército se cree invencible.» (carta de 10 de febrero de 1935, AMAE, R-941/4). Como expresa NEILA HERNÁNDEZ, fue este conjunto de intereses enfrentados el que dificultó extraordinariamente las gestiones de paz, tanto de la SdN como de los mismos Estados americanos («España y el conflicto del Chaco en el marco de la Sociedad de Naciones (1932-1935)», op. cit., p. 682).

¹⁶⁸⁰ En el Informe elaborado por la Comisión de Encuesta de la SdN, enviada a la zona a finales de 1933, se delimitan las respectivas posiciones de Bolivia y Paraguay sobre el territorio del Chaco (vid. en «Conflicto entre Bolivia y Paraguay», AMAE, R-5499/12).

¹⁶⁸¹ *Ibidem*.

¹⁶⁸² Para el desarrollo del conflicto desde la perspectiva boliviana, vid. MERCADO MOREIRA: *Historia diplomática de la Guerra del Chaco*. S.e. La Paz, 1966; y QUEREJAZU CALVO: *Masamaday. Historia política diplomática de la guerra del Chaco*. S.e. La Paz, 1965. Desde la perspectiva paraguaya, SALUM-FLECHA: *Historia diplomática del Paraguay. De 1869 a 1990*. Ed. Comuneros. Asunción, 1990, pp. 173-220.

Bolivia y Paraguay eran Estados miembros fundadores de la SdN. Así, ante el riesgo de un conflicto a gran escala, el Consejo dictó una Resolución conminando a ambas partes a alcanzar un alto el fuego y acudir a medios de solución pacífica. En este momento, Primo de Rivera envió un mensaje a los dos Estados ofreciendo la mediación de Alfonso XIII para la resolución pacífica del conflicto¹⁶⁸³. Sin embargo, este ofrecimiento fue declinado, así como la actuación de la misma SdN, pues ambos Estados optaron por recurrir a los mecanismos del Tratado para Evitar o Prevenir Conflictos entre los Estados Americanos, de 3 de mayo de 1923 —el denominado Pacto Gondra—¹⁶⁸⁴. Las negociaciones bilaterales se extendieron de septiembre de 1929 a marzo de 1930, alcanzando un acuerdo para la reconstrucción de las instalaciones destruidas y aceptando la mediación de una Comisión de Neutrales para la resolución definitiva del contencioso, establecida el 3 de enero de 1929¹⁶⁸⁵.

Las negociaciones, auspiciadas por la Conferencia de Conciliación y Arbitraje en Washington e iniciadas en septiembre de 1931, fracasaron definitivamente en julio de 1932, momento en el que la Delegación de Paraguay se retiró de la mesa de negociaciones¹⁶⁸⁶. Entonces, en todas las instancias internacionales —Estados limítrofes, Comisiones panamericanas, SdN— surgió una auténtica insistencia intervencionista, en muchos casos más por la búsqueda de prestigio internacional que por posibilidades reales de resolver la cuestión¹⁶⁸⁷. De esta manera, hasta dieciocho ofrecimientos oficiales de mediación se hicieron llegar a las partes enfrentadas —incluido uno extraordinario de la Santa Sede—. Incluso el Consejo amenazó con la posibilidad de establecer un embargo continental. Claro que la falta de coordinación de esta iniciativas era evidente y, a menudo, se entorpecieron de forma recíproca¹⁶⁸⁸.

Mientras, se produjo la escalada del conflicto y un endurecimiento paulatino en las posiciones de ambos Estados. De inmediato, el Ministro de Estado español envió telegramas a los representantes diplomáticos en Bolivia y Paraguay en los que se remitieron instrucciones para que se hiciese llegar a los respectivos gobiernos el interés de España en la resolución pacífica de la controversia y se advertía de la necesidad de obrar con prudencia, para evitar cualquier ofrecimiento de mediación de la República¹⁶⁸⁹. Paralelamente, el 2 de agosto de 1932 el Se-

¹⁶⁸³ PEREIRA CASTAÑARES y CERVANTES CONEJO: *Relaciones diplomáticas entre España y América*, op. cit., pp. 222-223.

¹⁶⁸⁴ El Pacto Gondra fue aprobado en el marco de la V Conferencia Panamericana de Santiago de Chile (marzo-mayo de 1923), con la finalidad de prevenir los conflictos entre los Estados americanos, para que «toda cuestión que por cualquier causa se suscitase entre dos o más Altas Partes contratantes, y que no hubiere podido ser resuelta por la vía diplomática, ni llevada a arbitraje en virtud de tratados existentes». En la VI Conferencia Panamericana de La Habana, enero-febrero de 1928, los Estados americanos acordaron el establecimiento de un sistema de arbitraje obligatorio, disponiendo la reunión en Washington de una Conferencia de Conciliación y Arbitraje (INSTITUTO INTERAMERICANO DE ESTUDIOS JURÍDICOS INTERNACIONALES: *El sistema interamericano. Estudio sobre su desarrollo y fortalecimiento*. Instituto de Cultura Hispánica. Madrid, 1966, pp. XXXIV-XXXV).

¹⁶⁸⁵ La Comisión de Neutrales estaba formada por representantes de Cuba, Colombia, Estados Unidos, México y Uruguay. Los trabajos de la Comisión concluyeron con la firma de un Protocolo que contenía los siguientes acuerdos: 1) el olvido mutuo de las ofensas y perjuicios de cada una de las partes; 2) el restablecimiento de la situación al 5 de diciembre de 1928; y 3) la reanudación de las relaciones diplomáticas.

¹⁶⁸⁶ Para esta etapa de las negociaciones en las instancias panamericanas, vid. WOOLSEY: «The Chaco dispute», *AJIL* vol. 26, 1932, pp. 796-801.

¹⁶⁸⁷ MADARIAGA comenta, no sin cierta sorna, que «llegaron las cosas a tal punto que estuve por proponer a la Sociedad de Naciones un ruego a Suecia y Noruega para que abolieran el Premio Nobel de la Paz, que era en no pocos casos el señuelo que desviaba la atención de tantos políticos de la búsqueda de la paz a la satisfacción de la vanidad.» (*Memorias (1921-1936). Amanecer sin mediodía*, op. cit., p. 356; en idéntico sentido en *España. Ensayo de historia contemporánea*, op. cit., p. 394).

¹⁶⁸⁸ En este sentido, BARROS: *Historia diplomática de Chile*. Ed. Ariel. Barcelona, 1970, op. cit., p. 732.

¹⁶⁸⁹ AMAE, R-971/2. Hay que recordar que, en junio de 1932, cuando Argentina y Uruguay rompieron relaciones diplomáticas debido a un incidente menor, la propuesta española de mediación fue firmemente rechazada

cretario de la SdN informó al ME de las gestiones realizadas por el Consejo ante los dos gobiernos hispanoamericanos, de acuerdo con el art. 4 del Pacto, recordando los compromisos formulados por ambas partes ante el Consejo en 1928.

En este momento (3 de agosto de 1932), las Repúblicas americanas adoptaron, a propuesta de la Comisión de Neutrales, una declaración en la que reafirmaban la tradición americana de resolución pacífica de los problemas fronterizos y expresaban que no reconocerían la soberanía de los territorios conquistados por la fuerza, acorde con la anterior Declaración Stimson de febrero de 1932 y la Resolución de la Asamblea de la SdN de marzo del mismo año¹⁶⁹⁰. El 6 de agosto los representantes de Argentina, Brasil, Chile y Perú —en adelante grupo ABCP— firmaron un documento en el que invitaban a las partes a realizar un «supremo esfuerzo» en pro de la paz, ofrecían su mediación y pedían el cese del fuego inmediato. El documento, como tantos otros, fue acogido favorablemente tanto por Paraguay como por Bolivia¹⁶⁹¹.

Paralelamente, el 10 de septiembre el Consejo realizó un llamamiento para deponer las armas y acudir a cauces pacíficos. Paraguay se excusó al argumentar la intervención de la Comisión de Neutrales, mientras que Bolivia justificó su aceptación a la tregua propuesta por dicha Comisión, el 29 de agosto de 1932. De todos modos, con ocasión de la Decimotercera Asamblea de la SdN, los representantes de Bolivia y Paraguay reiteraron su adhesión al Pacto, afirmando la determinación de ambos Estados de mantener la paz. Mientras, continuaron adelante con sus preparativos militares.

Durante el desarrollo de las sesiones de la Asamblea, Madariaga elaboró un Informe donde consideraba necesaria la actuación española en el conflicto por dos razones¹⁶⁹²: 1) el compromiso de la República con los principios del Pacto de la SdN, incorporados a la Constitución de diciembre de 1931, en particular en lo referente a los mecanismos de resolución pacífica de las controversias internacionales; y 2) el que los conflictos entre Estados hispanoamericanos eran aprovechados por los Estados Unidos para confirmar la vigencia de la doctrina Monroe, excluyendo directa o indirectamente a la SdN del hemisferio occidental. Madariaga expresó que ante esta cuestión España tenía que reaccionar de forma inmediata.

De todas maneras, el Gobierno republicano decidió actuar con cautela al comienzo del conflicto, puesto que en ese momento se hallaba desplazada a Bolivia una Misión militar, encabezada por el comandante Fernández Heredia. El Gobierno consideró oportuna la retirada de la misión de la zona para evitar acusaciones de parcialidad por parte de Paraguay¹⁶⁹³.

Sin embargo, la propuesta española de una actuación comprometida de la Organización se

por los dos Estados. En la misma situación se encontraron las propuestas de mediación en el conflicto entre México y Venezuela, iniciado en octubre de 1931, y la disputa de límites entre Ecuador y Perú en 1933. Ciertamente que algún éxito se alcanzó, como la mediación de Zulueta en la ruptura de relaciones entre México y Perú en mayo de 1932, facilitando el acuerdo entre los dos Estados un año más tarde (los casos particulares en «Cuadernos de Política Internacional», AMAE, R-5499/10; también referencias en PEREIRA CASTAÑARES y CERVANTES CONEJO: *Relaciones diplomáticas entre España y América*, op. cit., pp. 219-220). No obstante, al mismo tiempo y de forma reservada, diplomáticos españoles realizaron gestiones cerca de determinados representantes diplomáticos de Bolivia y Paraguay. En particular, Álvarez del Vayo, en México, sondeó la posibilidad de una mediación española que sería bien recibida por las partes en razón de los nuevos principios democráticos que guiaban la política exterior republicana («Cuadernos de Política internacional. España en la Sociedad de las Naciones. El conflicto del Chaco», AMAE, R-5499/11).

¹⁶⁹⁰ WOOLSEY: «The Chaco dispute», op. cit., p. 800.

¹⁶⁹¹ WOOLSEY: «The Chaco dispute», *AJIL* vol. 28, 1934, pp. 724-729; también SALUM-FLECHA: *Historia diplomática del Paraguay. De 1869 a 1990*, op. cit., p. 198.

¹⁶⁹² «Informe de Madariaga al Ministro de Estado», 7 de noviembre de 1932 (AMAE, R-1810/1).

¹⁶⁹³ Al respecto, «Cuadernos de Política internacional. España en la Sociedad de las Naciones. El conflicto del Chaco», AMAE, R-5499/11. Con todo, se produjo una interpelación del diputado Álvarez Angulo al Ministro de Estados en las Cortes en febrero de 1933 en este sentido (*DSC* de 22 de febrero de 1933).

encontró sin apoyo entre las Delegaciones participantes. Resultaba claro que el conflicto de Manchuria y el desarrollo de la Conferencia de Desarme centraban la atención, tanto de la Sociedad como de los Estados miembros, especialmente de los europeos. El Consejo después de estudiar el asunto decidió confiar las gestiones en favor de la paz al grupo de Estados limítrofes y solicitó, asimismo, que fueran suspendidas las actividades de los demás mediadores. De todas formas, decidió establecer un Comité especial, denominado «Comité de Tres», compuesto por los representantes de España, Guatemala e Irlanda, para estudiar e informar al Consejo sobre el desarrollado de los acontecimientos en la zona (23 de septiembre de 1932).

No obstante, a principios de 1933, el Consejo estaba sumamente descontento con la forma en la que se estaba conduciendo la cuestión, en especial por la incapacidad de los mediadores americanos para poner fin al estado de cuasibeligierancia e insistió en el envío de una Comisión de Encuesta a la zona. Las partes enfrentadas aceptaron la propuesta en principio pero pidieron que su constitución fuese demorada ante los nuevos esfuerzos mediadores del grupo ABCP. De este modo, a principios de 1933, Argentina y Brasil realizaron un nuevo intento por reconducir el conflicto a cauces pacíficos, plasmado más tarde en el Acta de Mendoza (24 de febrero de 1933), que fue rechazada por los beligerantes¹⁶⁹⁴.

Paralelamente, en España se abrió un debate político sobre el papel de la República en los conflictos hispanoamericanos del Chaco y de Leticia. En un debate en las Cortes a finales de febrero, Zulueta expresó que el compromiso con la paz y la búsqueda de mecanismos de resolución pacífica de las controversias entre los Estados constituían principios orientadores fundamentales de la política exterior de la República española y afirmó que «España en este conflicto ha de mantener una neutralidad fraternal con igual simpatía hacia los pueblos de Paraguay y Bolivia»¹⁶⁹⁵.

Con todo, la declaración formal de guerra de Paraguay (10 de mayo de 1933), obligó a la SdN a intervenir. En este momento Bolivia solicitó la aplicación del art. 16 del Pacto. El Comité especial instó a las partes, al día siguiente, a que sometieran todos los asuntos de la disputa a arbitraje, tanto las cuestiones de procedimiento como el fondo de la controversia. No obstante, ninguna contestó a esta petición. De nuevo, el Consejo insistió, en su reunión de 20 de mayo, que el primer paso debía consistir en el envío de una Comisión investigadora de la SdN a la zona cuyo cometido consistía en: 1º) negociar toda disposición pertinente para el cumplimiento de la obligación de poner fin a las hostilidades; 2º) preparar, previa consulta a los gobiernos respectivos, un proceso de arbitraje; 3º) informar al Consejo de la marcha de los trabajos y de la situación en la zona; 4º) proceder a una encuesta sobre todas las circunstancias del desacuerdo, incluso las acciones militares de las dos partes en litigio, y presentar un informe al Consejo a fin de ponerlo en condiciones de cumplir con el deber de mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales que le imponía el Pacto¹⁶⁹⁶.

Las negociaciones que la Comisión del Consejo entabló con los representantes de las partes demostraron que entre éstas subsistían importantes divergencias: para Paraguay, que había aceptado el Informe de 20 de mayo, el fin definitivo de las hostilidades, que permitiera un acuerdo sobre medidas eficaces de seguridad, debía preceder a las negociaciones encaminadas a establecer un compromiso de arbitraje; para Bolivia dicho compromiso debía ser previo al fin de las hostilidades.

Tras el fracaso de una nueva mediación del grupo ABCP, el 3 de julio de 1933 el Consejo

¹⁶⁹⁴ WOOLSEY: «The Chaco dispute», op. cit. (1934), p. 725.

¹⁶⁹⁵ DSC de 22 de febrero de 1933.

¹⁶⁹⁶ MADARIAGA destaca la enérgica intervención de la Delegación española en el Consejo para hacer constar que mientras que las demás entidades mediadoras actuaban de forma más o menos espontánea, él estaba obligado jurídicamente a intervenir (*España. Ensayo de historia contemporánea*, op. cit., p. 394).

procedió al nombramiento de la Comisión de encuesta encargada de analizar el origen y desarrollo del conflicto y preparar un proyecto de acuerdo definitivo. Esta Comisión, compuesta por representantes de España, Francia, Gran Bretaña, Italia y México, estaba presidida por Álvarez del Vayo¹⁶⁹⁷. Los representantes de las partes aceptaron el Informe de 3 de julio y el Consejo resolvió que la Comisión marchara lo antes posible. No obstante, como había sucedido anteriormente con la Comisión Lytton, esta Comisión no pudo comenzar sus trabajos sobre el terreno hasta el mes de noviembre de 1933 momento en el que llegó a Paraguay, bien es cierto que esperando nuevas, y fracasadas, gestiones del grupo ABCP¹⁶⁹⁸.

Con ocasión de la Decimocuarta Asamblea de la SdN (septiembre-octubre de 1933), Madariaga pronunció un discurso en el que destacó la situación de anarquía que imperaba en el sistema internacional y sentenció que «la Sociedad de las Naciones atraviesa una grave crisis», crisis situada en todas las áreas de la agenda internacional fuesen políticas, económicas, sociales e intelectuales. En el ámbito político se encontraban en desarrollo durante ese año tres conflictos serios, y aun graves: el Chaco, Leticia y Manchuria. Respecto al primero, destacó que se había enconado por exceso y confusión en los procedimientos y que la dificultad, «ya inherente en el fondo, había aumentado por haber pasado el conflicto, de aquí y de allá, por toda clase de procedimientos, ante agencias más o menos voluntarias, siendo así que sólo la Sociedad de las Naciones se hallaba por su estatuto jurídico en la obligación de buscarle solución». El Delegado español insistió de nuevo en la obligación del Consejo de adoptar decisiones, al tratarse de una amenaza grave a la paz y la seguridad internacionales, así como la creación de una Comisión de Encuesta, que sería enviada a la zona con un mandato expreso de la Sociedad. Concluía su intervención afirmando: «los negocios del mundo deben ser centralizados en la Sociedad de las Naciones, y que todas las veces que nos apartamos de esta regla vamos hacia el fracaso». Toda una declaración de fe de uno de las más cualificados dirigentes de la política exterior republicana¹⁶⁹⁹.

Como hemos dicho, la Comisión comenzó sus trabajos en noviembre de 1934 y permaneció en la zona hasta mayo de 1934, en que presentó su Informe al Consejo (9 de mayo de 1934)¹⁷⁰⁰. En este Informe, la Comisión especial realizó un análisis detenido del desarrollo del conflicto y formuló la siguiente recomendación: la única forma de detener de manera efectiva el conflicto era evitar que ambas partes pudiesen adquirir armamentos y municiones en los mercados internacionales.

¹⁶⁹⁷ Sobre los esfuerzos de los responsables de la política exterior para desempeñar un papel relevante en dicha Comisión, vid. MADARIAGA: *Memorias (1921-1936). Amanecer sin mediodía*, op. cit., pp. 221-223; también el documento «Conflicto entre Bolivia y Paraguay», AMAE, R-5499/12. Los miembros de la Comisión, compuesta por militares y diplomáticos, eran, además de Álvarez del Vayo como presidente, Aldrovani (Italia), Freydenberg (Francia), Robertson (Gran Bretaña), Rivera Flandes (México) y Buero, antiguo Ministro de Relaciones Exteriores de Uruguay, como Secretario.

¹⁶⁹⁸ WALTERS afirma que «nunca se puso en claro que había inducido a los dos beligerantes a ponerse de acuerdo sobre esta extraña medida. El Consejo no podía rechazar una petición de este tipo. No obstante, las potencias vecinas no parecían dispuestas a aceptar el nuevo mandato, y el 30 de septiembre, después de algunos intercambios de correspondencia entre ellas y con Bolivia y Paraguay, informaron al Consejo que renunciaban al encargo.» (*Historia de la Sociedad de Naciones*, op. cit., p. 517).

¹⁶⁹⁹ Discurso de 2 de octubre de 1933, texto completo en *Discursos internacionales*, op. cit., pp. 219-235, citas en pp. 221-223.

¹⁷⁰⁰ «Informe de la Comisión de la Sociedad de Naciones sobre la Disputa del Chaco entre Bolivia y Paraguay» (Doc. C. 154.M.64.1934.VII, Ginebra, 11 de mayo de 1934; incluido en «Conflicto entre Bolivia y Paraguay», AMAE, R-5499/12; la versión en inglés, «Report of the League of Nations Commission of the Chaco Dispute between Bolivia and Paraguay», en *suplement del AJIL* vol. 28, 1933, 137-217). El desarrollo del conflicto desde sus inicios y la labor de la Comisión, en ÁLVAREZ DEL VAYO: «*The Chaco War*»: *Problems of Peace. Pacifism is not enough*. Londres, 1935. El desarrollo del conflicto del Chaco en la SdN, en WALTERS: *Historia de la Sociedad de Naciones*, op. cit., pp. 510-521.

Con todo, el Documento fue rechazado por los gobiernos de Bolivia y Paraguay y en particular por los Estados Unidos y Brasil. Pero el Consejo, al hacer suya la recomendación de la Comisión decidió hacer un llamamiento a todos los Estados proveedores de armas (19 de mayo de 1934); de modo que en el mes de agosto de 1934 el primer embargo internacional de armas como forma de tratar de detener una guerra era casi completo¹⁷⁰¹.

En este momento, Bolivia invocó el art. 15 del Pacto (7 de septiembre de 1933). El Consejo, después de consultar a las partes, resolvió remitir la disputa a la Asamblea, aun con la firme oposición de Paraguay. Mientras continuaría actuando conforme al art. 11 del Pacto¹⁷⁰².

Con ocasión de la Decimoquinta Asamblea (septiembre de 1934) se designó un Comité especial, compuesto por Estados hispanoamericanos, con la misión de lograr el cese de las hostilidades y la resolución del contencioso. Este Comité elaboró un proyecto de tratado (24 de noviembre de 1934), que fue aceptado por Bolivia pero objetado fuertemente por Paraguay. Además, recomendó al Consejo la adopción de medidas para que Paraguay se abstuviese de continuar la agresión a Bolivia, al haberse allanado ésta a las recomendaciones del Consejo. Ante esta situación, y de acuerdo con las previsiones del Pacto, la Asamblea decidió levantar el embargo de armas a Bolivia y mantenerlo con respecto a Paraguay. Inmediatamente, Paraguay, siguiendo los ejemplos anteriores de Japón y de Alemania, anunció su retirada de la Organización el 23 de febrero de 1935¹⁷⁰³.

De todos modos, la guerra concluyó a finales de la primavera de 1935 por la extenuación y ruina de los dos contendientes, firmando un Protocolo con las bases para las negociaciones posteriores (12 de junio de 1935). En este momento, Argentina y Chile actuaron como mediadores reuniendo a las partes en una Conferencia de paz en Buenos Aires, sin la participación de la SdN, pero que, al fin y al cabo, terminó poniendo sobre la mesa de negociaciones una propuesta inspirada en el proyecto de Tratado preparado por el Comité establecido por la Asamblea. El Tratado de paz que puso fin, definitivamente, al conflicto no se alcanzó hasta el 21 de julio de 1938, con la firma del Protocolo de Paz, Amistad y Límites entre Bolivia y Pa-

¹⁷⁰¹ La relevancia del tráfico de armas durante el conflicto del Chaco se pone de manifiesto en SALUM-FLECHA: *Historia diplomática del Paraguay. De 1869 a 1990*, op. cit., pp. 200-202; también MADARIAGA: *Memorias (1921-1936). Amanecer sin mediodía*, op. cit., pp. 354-355 y 358-359. Los efectos del embargo para las economías de los beligerantes (con cifras y cuadros), en HUFBAUER y SCHOTT: *Economic Sanctions Reconsidered. History and Current Policy*, op. cit., pp. 132-136.

¹⁷⁰² AMAE, R-5499/12. La posición de Paraguay en SALUM-FLECHA: *Historia diplomática del Paraguay. De 1869 a 1990*, op. cit., pp. 203-207.

¹⁷⁰³ En este período, finales de 1934 el Ministro de Estado, Rocha, envió un mensaje radiado a los dos Estados beligerantes rogando la solución pacífica del conflicto, como correspondía a la «estirpe hispana». Reiterando estos deseos, desde el ME se envió una Circular a las Representaciones diplomáticas en el extranjero (8 de marzo de 1935), en la que se decía: «España como miembro leal de la Sociedad de Naciones, y en nombre de los principios del Pacto que ha suscrito, lamenta la actitud de Paraguay al anunciar su propósito de abandonar la Sociedad de Naciones haciendo caso omiso de las recomendaciones de la Asamblea, pero que España comprende los escrúpulos que por razones consanguinidad habrían de sentir países hispanoamericanos llamados aplicar eventualmente sanciones se propusieran, confesando por su parte España participaría análogos sentimientos. En razón estas circunstancias estaría dispuesta a apoyar toda acción que ejerciesen pueblos hispanoamericanos de acuerdo con Sociedad de Naciones, facilitar dicha eventualidad y llegar solución conflicto.» («Ministro de Estado a Gobiernos de Paraguay y Bolivia», 12 de diciembre de 1934, AMAE, R-2571/26 y R-5499/11). La posición de la República española quedó expuesta en un Memorándum del Ministro de Estado al Delegado de España en la SdN, 10 de enero de 1935 (vid. *in extenso* el documento en «Cuadernos de Política internacional. España en la Sociedad de las Naciones. El conflicto del Chaco», AMAE, R-5499/11). El 11 de marzo de 1935 la Delegación española presentó en la sesión de la Asamblea una proposición sugiriendo el reinicio de las conversaciones y el aplazamiento de la cuestión de las sanciones. Con todo esta postura fue criticada por alguno de los Estados miembros de la Comisión de Neutrales (PEREIRA CASTAÑARES y CERVANTES CONEJO: *Relaciones diplomáticas entre España y América*, op. cit., pp. 226-227). Vid. al respecto, NEILA HERNÁNDEZ: «España y el conflicto del Chaco en el marco de la Sociedad de Naciones (1932-1935)», op. cit., pp. 691-697.

raguay, quedando el territorio del Chaco bajo soberanía paraguaya¹⁷⁰⁴.

La posición española frente al contencioso entre Bolivia y Paraguay a lo largo del bienio de 1931-1933, y más allá, se encontró marcada por dos factores relevantes. En primer lugar, la situación de conflicto abierto entre los dos Estados hispanoamericanos que hacía necesario el mantenimiento de una posición firme de equidistancia, pero, al mismo tiempo, de simpatía hacia ambas partes en tanto accediesen a resolver la controversia de forma pacífica. En segundo lugar, la intervención de la República en el conflicto se encauzó esencialmente a través de la SdN, aun cuando se desarrollaron discretos contactos bilaterales con los beligerantes.

Sin embargo, la posición de España, «excéntrica» respecto a Hispanoamérica desde principios de siglo, tanto desde el punto de vista geográfico como político, y en especial la actuación de los Estados Unidos —en menor medida, también Brasil y Argentina— por excluir a la Sociedad de la región, y otorgar primacía a las acciones diplomáticas de los Estados americanos, llevaron a que la República no desempeñase un papel equivalente al protagonizado con relación al conflicto de Manchuria o en la misma Conferencia de Desarme¹⁷⁰⁵. Por otra parte, pesaba en los dirigentes de la política exterior el deseo de no animar suspicacias en las Repúblicas hispanoamericanas, al tratar de desempeñar un papel decididamente activo en este conflicto, como en el de Leticia —que veremos a continuación—, mostrando, de esta manera, la adhesión al principio de respeto mutuo entre las Naciones hispanoamericanas, y no de supremacía de España, aun fuese moral, posición clásica de la etapa monárquica anterior¹⁷⁰⁶. Al mismo tiempo, los esfuerzos en el marco del sistema de seguridad colectiva coadyuvaron a que las iniciativas españolas fuesen consideradas positivamente y, si hubiesen contado con el concurso efectivo de las grandes potencias, podían haber obtenido resultados positivos. Sin embargo, como expusimos al principio, la hegemonía de los Estados Unidos en la zona y su voluntad de excluir a la Sociedad del Continente, en una perversa aplicación del art. 21 del Pacto —del que, por supuesto, no formaban parte—¹⁷⁰⁷, forzaron el papel abstencionista de las grandes potencias europeas, Francia y Gran Bretaña, y el fracaso de las gestiones de los órganos de la SdN en la resolución definitiva del conflicto¹⁷⁰⁸.

Finalmente, como bien afirma NELIA HERNÁNDEZ, hay que destacar que los cambios de gobierno que se produjeron a finales de 1933 con la dimisión del último gabinete de Azaña del período republicano-socialista, y la posterior formación de los gobiernos de composición radical-cedista, salidos de las elecciones de noviembre de ese año, no produjeron alteraciones significativas en la posición española frente al conflicto americano¹⁷⁰⁹.

2.4.2. El conflicto de Leticia y la ausencia de intereses relevantes de las grandes potencias

Los orígenes del conflicto entre Colombia y Perú por el territorio denominado Leticia de-

¹⁷⁰⁴ Para la fase final de las negociaciones diplomáticas, vid. *in extenso* ROUT: *Politics of the Chaco Peace Conference, 1935-1939*. University of Texas Press. Austin, 1970.

¹⁷⁰⁵ En contra PEREIRA CASTAÑARES y CERVANTES CONEJO, quienes afirman el «papel decisivo» de la mediación española en este conflicto (*Relaciones diplomáticas entre España y América*, op. cit., pp. 223 y ss.).

¹⁷⁰⁶ Así, Zulueta en las Cortes en octubre de 1932 (*DSC* de 25 de octubre de 1932).

¹⁷⁰⁷ En este sentido, las duras palabras de MADARIAGA en *Memorias (1921-1936)*. *Amanecer sin mediodía*, op. cit., p. 355.

¹⁷⁰⁸ Discrepamos, pues, de NEILA HERNÁNDEZ quien, al tratar de la cuestión, afirma que «cabe apuntar que se observa en el comportamiento de la República en el contencioso del Chaco, una mayor capacidad de maniobra frente a las grandes potencias y dentro del Grupo de los Neutrales que en otros asuntos en los que interviene la República en el marco de la Sociedad.» («España y el conflicto del Chaco en el marco de la Sociedad de Naciones (1932-1935)», op. cit., p. 698).

¹⁷⁰⁹ *Ibid.*, pp. 698-699.

ben buscarse también en el momento de la independencia de ambas Naciones de España. Desde ese momento, las disputas por el territorio fueron continuas entre los dos Estados, a lo largo del siglo XIX y en el inicio del XX. Sin embargo, esta disputa en particular fue resuelta en 1922, cuando ambos Estados acordaron un arreglo de fronteras que otorgó la región de Leticia a Colombia, acuerdo signado en el Tratado de 24 de marzo de 1922 —denominado Tratado Lozano-Salomón— y que fue ratificado en 1925 por Colombia y en 1927 por Perú, en vigor desde marzo de 1928. A partir de ese momento se desarrollaron estrechas relaciones entre ambos lados de la frontera y con las autoridades locales peruanas de Iquitos¹⁷¹⁰.

Ahora bien, en septiembre de 1932, un grupo de ciudadanos peruanos armados penetró en Leticia, procedió a la expulsión de los escasos funcionarios colombianos en la zona y a la ocupación del mismo. En un primer momento, el Gobierno peruano desautorizó la acción, pero no adoptó medidas para restablecer la soberanía legítima sobre el territorio. Muy al contrario, en un ambiente de «fervor nacional», fueron desplazadas a Leticia unidades militares regulares del Ejército peruano¹⁷¹¹.

Inmediatamente, como en el caso del conflicto del Chaco, varios Estados americanos formularon el deseo de mediar en el conflicto, en especial Brasil, con importantes intereses en la zona fronteriza del área en litigio, y los Estados Unidos, quienes trataron de imponer una mediación que, al final, fue conducida, a petición del gobierno peruano, a la Conferencia de Conciliación y Arbitraje en Washington. De forma paralela, ambos Estados notificaron a la SdN, a través de la Secretaría de la Organización, su versión de los hechos y sus respectivas posiciones al respecto. El presidente del Consejo remitió, entonces, cartas a los gobiernos de Colombia y Perú recordándoles sus deberes como miembros de la SdN (14 de enero de 1933). Los días 26 a 28 de enero los representantes de ambos Estados expusieron ante el Consejo sus posiciones, al tiempo que desarrollaban negociaciones bilaterales en Río de Janeiro y Washington, de las que no eran debidamente informados los órganos competentes de la SdN. Tres días antes, Colombia había apelado a los Estados Unidos y a otros signatarios del Pacto BK alegando que, al apoyar la acción armada inicial y resistir a las tropas colombianas en su propio territorio, Perú estaba violando el Pacto y, por tanto, debían serle negados los beneficios que tal Tratado confería a las partes¹⁷¹².

La posición española en este momento, como respecto del conflicto entre Bolivia y Paraguay, fue la de mantener una reserva absoluta ante cualquier iniciativa de mediación y apoyar decididamente las gestiones de la SdN¹⁷¹³. En este sentido, el Consejo acordó conferir al Comité especial, denominado «de los Tres», el encargo de estudiar la evolución del conflicto e

¹⁷¹⁰ WOOLSEY: «The Leticia dispute between Colombia and Peru», *AJIL* vol. 27, 1933, pp. 317-324.

¹⁷¹¹ PEREIRA CASTAÑARES y CERVANTES CONEJO: *Las relaciones diplomáticas entre España y América*, op. cit., p. 227. Por otra parte, BARROS afirma que, desde 1922, se había desarrollado una constante tensión entre las guarniciones fronterizas de ambos Estados, y así no era de extrañar que el 1 de septiembre de 1932 «las tropas peruanas, sin declaración formal de guerra, pero respondiendo a un espíritu bélico que flotaba en el aire por diez años, invadieran el puesto colombiano de Leticia, sobre el río Amazonas.» (*Historia diplomática de Chile*, op. cit., p. 737). Sobre la condición de miembros de las Fuerzas Armadas peruanas de los atacantes, con bastantes detalles, WOOLSEY: «The Leticia dispute between Colombia and Peru», op. cit. (1933), pp. 317-318. Vid. también la interesante descripción que de los hechos realiza MADARIAGA en *Memorias (1921-1936). Amanecer sin mediodía*, op. cit., pp. 359-360.

¹⁷¹² WOOLSEY: «The Leticia dispute between Colombia and Peru», op. cit. (1933/1), pp. 321-322.

¹⁷¹³ Particular problema planteó al Gobierno español la venta del cañonero Dato —famoso después por su actuación en la Guerra Civil— a Colombia que, negociada antes del inicio del conflicto y con parte del pago recibido, hubo de ser cancelada ante las protestas del representante diplomático de Perú, que consideraba «acto hostil» tal venta. El Gobierno debió dar marcha atrás y devolver las cantidades satisfechas, no sin las lógicas protestas del Gobierno colombiano. ALCALÁ-ZAMORA atribuye a la conducta negligente de Giral y Azaña este problema diplomático que, por supuesto, hubo de ser subsanado a través de «sus buenos oficios» (*Memorias*, op. cit., p. 367).

informar al Consejo sobre la evolución del mismo. El gobierno peruano expresó, en principio, su deseo de que el Comité especial estuviera compuesto por españoles e incluso se habló de ceder la zona en depósito a España mientras se solucionaba la disputa. Sin embargo, tanto Azaña como Zulueta consideraron más conveniente remitir el asunto a las instancias ginebrinas¹⁷¹⁴. Esta iniciativa se desarrolló al mismo tiempo que la actuación de la Conferencia de Conciliación americana. Sin embargo, ya en febrero de 1933, Brasil declinó su papel mediador y los Estados Unidos renunciaron a continuar su iniciativa en el ámbito del sistema de solución de controversias de las Conferencias panamericanas¹⁷¹⁵. De hecho, pareció desde el principio que las partes preferían la intervención de la SdN a cualquier otra fórmula de mediación¹⁷¹⁶.

No obstante, se reanudaron los ataques en la zona litigiosa. Entonces, el representante de Colombia, Santos, solicitó al Consejo que la cuestión se tratara bajo el artículo 15 del Pacto. La primera tarea del Consejo era, por tanto, buscar una solución con el consentimiento de las partes enfrentadas.

Ante esta situación de aparente fracaso, Madariaga desempeñó un papel importante al relanzar la función del Comité especial del Consejo, que se puso a trabajar para formular propuestas destinadas a la solución del conflicto¹⁷¹⁷. El 2 de marzo de 1933, el Consejo propuso a Colombia y Perú que una fuerza internacional bajo la autoridad de una Comisión de la SdN fuera desplazada al territorio de Leticia mientras se desarrollaban negociaciones bilaterales entre las partes. Esta propuesta recibió el apoyo de los Estados Unidos y Brasil. Por su parte, el Comité especial concluyó su Informe sobre el conflicto, siendo aprobado por el Consejo el 18 de marzo siguiente, en el que se afirmaba que «la presencia de fuerzas peruanas en territorio colombiano es incompatible con los principios del Derecho internacional, el Pacto de la Sociedad de las Naciones y con el Pacto de París, de los que ambos Estados son signatarios y a cuyos mecanismos debían someter sus controversias de forma pacífica». Además, recomendaba «la completa evacuación por Perú del territorio contenido en el Trapecio de Leticia, y la retirada de todos los apoyos a aquellos peruanos que ocupan la zona». El Consejo procedió, a continuación, a señalar una serie de puntos fundamentales para la resolución de las diferencias: 1) la zona en disputa, denominada Leticia, sería puesta bajo el control de una Comisión nombrada por el Consejo; 2) a esta Comisión Internacional se atribuiría la administración del territorio durante un año, con la asistencia de un contingente militar colombiano bajo mando de representantes de la Sociedad, actuando como fuerza de paz internacional; 3) durante este período los dos Estados llevarían a cabo conversaciones bilaterales destinadas a resolver todas las cuestiones que afectaran a las relaciones pacíficas entre ambos; 4) si a la expiración del plazo establecido no se llegaba a un acuerdo, el control del territorio objeto de la disputa sería entregado por la SdN al Gobierno colombiano.

Este Plan de paz fue aceptado por Colombia pero rechazado por Perú, circunstancia que motivó que el Consejo aprobase una resolución conminando al gobierno peruano a retirar de inmediato del territorio sus fuerzas militares y recordando que, si recurría a la guerra incumpliendo las recomendaciones formuladas, violaría el Pacto y se expondría a las sanciones del art. 16.

¹⁷¹⁴ En este sentido, EGIDO LEÓN: *La concepción de la política exterior española durante la II República (1931-1936)*, op. cit., p. 186.

¹⁷¹⁵ MADARIAGA afirma que «nos costó algún tiempo conseguir que nos dejasen en paz [sic]» (*Memorias (1921-1936). Amanecer sin mediodía*, op. cit., p. 360).

¹⁷¹⁶ Así, WALTERS: *Historia de la Sociedad de Naciones*, op. cit., p. 523.

¹⁷¹⁷ En este sentido, PEREIRA CASTAÑARES y CERVANTES CONEJO: *Las relaciones diplomáticas entre España y América*, op. cit., p. 228; WOOLSEY: «The Leticia dispute between Colombia and Peru», *AJIL* vol. 27, 1933, pp. 525-527.

De cualquier manera, la situación política se complicó gravemente con el envío de una flota de guerra de la Armada de Perú a la zona en conflicto. En este momento el Comité especial recomendó a los Estados miembros en cuyos puertos pudiese atracar la flota peruana — un crucero y tres submarinos— que se abstuvieran de prestarle ayuda (8 de mayo de 1933). Con todo, estas medidas resultaron inútiles, que motivaron fuertes protestas del Secretario de la SdN ante los gobiernos de Gran Bretaña y Holanda¹⁷¹⁸.

Ahora bien, el último día de abril de 1933 fue asesinado el presidente de Perú, Sánchez Cerro. El nuevo presidente, general Benavides, se mostró dispuesto, de forma inmediata, a aceptar un compromiso sobre la base de las resoluciones acordadas por el Consejo y el Plan de paz del Comité especial¹⁷¹⁹. El 25 de mayo de 1933, los representantes de Colombia y Perú y el Presidente del Consejo firmaron un acuerdo aceptando las bases del citado Programa. De este modo, el Consejo acordó el envío de una Comisión de Administración (19 de junio de 1933), integrada por militares de los Estados Unidos (coronel Brown), Brasil (capitán de Lemos) y España (capitán Iglesias), y como Secretario, Mencía, alto funcionario de la Sección Jurídica de la SdN.

El 1 de junio, a su vuelta de Ginebra, Zulueta informó al Presidente del Gobierno sobre la conclusión favorable del conflicto, así como de la composición de la Comisión de Administración que sería enviada a la zona, destacando la inclusión de un militar español. El comentario de AZAÑA fue que «Zulueta hace mejor papel “en sociedad” que al frente de su departamento» —recordemos los intensos debates parlamentarios sobre la reforma de la diplomacia española y la incompetencia de los Ministros de Estado—¹⁷²⁰. Más tarde, con ocasión de su intervención en la Decimocuarta Asamblea de la SdN (2 de octubre de 1933), Madariaga se congratuló, en nombre del Gobierno de la República española, del principio de arreglo al que habían llegado los gobiernos de Colombia y Perú, expresando la discreción con las que las partes se habían plegado a las exigencias del Pacto, del que ambos Estados eran signatarios¹⁷²¹.

La llegada de la Comisión a la zona supuso la puesta en práctica de las medidas del Plan de paz del Consejo y, al mismo tiempo, el inicio de las conversaciones bilaterales entre Colombia y Perú, con la mediación de Mello Barreto, Ministro de Relaciones Exteriores de Brasil. Finalmente, el 24 de mayo de 1934, Colombia y Perú firmaron un Protocolo de Paz, Amistad y Cooperación que puso fin al conflicto, reconociendo la soberanía colombiana sobre el territorio de Leticia al tiempo que se acordaba el restablecimiento de relaciones diplomáticas de forma plena¹⁷²².

Durante el período de las negociaciones, el territorio permaneció bajo administración de la Comisión designada por el Consejo en una actuación modélica, aunque el militar español fue relevado en marzo de 1934 por un funcionario del ME. El 19 de junio siguiente, la Comisión entregó la administración de la zona a Colombia. La ceremonia consistió en un intercambio de discursos entre el general Moreno, de Colombia, gobernador del territorio de la Amazonia al que quedaría incorporado Leticia, y el diplomático español, Giráldez, en nombre de la SdN. El acto fue seguido por la firma del Acta de Traspaso del territorio a Colombia¹⁷²³.

¹⁷¹⁸ Así, MADARIAGA: *Memorias (1921-1936). Amanecer sin mediodía*, op. cit., p. 361.

¹⁷¹⁹ WOOLSEY: «The Leticia dispute between Colombia and Peru», op. cit. (1933/2), pp. 525-527.

¹⁷²⁰ *Diarios, 1932-1933. «Los cuadernos robados»*, op. cit., p. 321.

¹⁷²¹ MADARIAGA: *Discursos internacionales*, op. cit., p. 221.

¹⁷²² Los detalles del acuerdo final en WOOLSEY: «The Leticia dispute between Colombia and Peru», *AJIL* vol. 29, 2, 1935, pp. 94-99. Las ratificaciones fueron canjeadas en Bogotá el 27 de septiembre de 1935.

¹⁷²³ Singularmente hay que destacar que una bandera de la SdN fue izada en el territorio de Leticia durante en tiempo que permaneció desplegada en la zona la Comisión de Administración. El dato en WALTERS: *Historia de la Sociedad de Naciones*, op. cit., p. 525; también WOOLSEY: «The Leticia dispute between Colombia and Pe-

Las conclusiones expuestas respecto del conflicto del Chaco son extensivas al desarrollo y actuación de España en el conflicto entre Colombia y Perú. Sin duda, el éxito de la SdN en la resolución del mismo se debió, esencialmente, a dos factores: 1º) la voluntad de ambos Estados, signatarios del Pacto y del Tratado de renuncia a la guerra, de acudir a los mecanismos de resolución pacífica de las controversias de la Organización internacional; 2º) y más importante, la ausencia de intereses materiales considerables de las grandes potencias en la zona, en particular los Estados Unidos, que hizo que se abstuviesen de actuar tras un tímido intento de mediación en los primeros meses del conflicto.

En cuanto a España, su posición inicial fue de comprensión hacia las partes enfrentadas, pero también de abstención, en la que se excluyó la posibilidad de actuar como potencia mediadora. Ahora bien, el prestigio alcanzado por la Delegación española en Ginebra respecto a otros asuntos de la agenda internacional del momento hicieron que el papel de España se viera potenciado en este conflicto, pero siempre en el marco societario. La actitud decidida del Consejo desde septiembre de 1932 y la activa actuación del Comité especial con la participación de Madariaga, otorgaron gran protagonismo a las iniciativas españolas. Al final, el desinterés de las grandes potencias, Francia, Gran Bretaña y los Estados Unidos en el asunto y la voluntad de los beligerantes en no llegar a conflicto abierto, a semejanza del Chaco, permitieron que la controversia se solucionara favorablemente para todas las partes implicadas, es decir, para Colombia, para Perú y para la misma SdN. Si embargo, este éxito fue escaso ante la cascada de fracasos que estaba sufriendo la Organización internacional y, en particular, el sistema de seguridad colectiva en 1933: el conflicto irresoluto chino-japonés en Manchuria, el fracaso de la Conferencia de Desarme, el conflicto del Chaco o la retirada de Japón y Alemania, las dos grandes potencias, miembros permanentes del Consejo y que, sin embargo, eran las primeras instigadoras del «proceso revisionista» del sistema de Versalles y de los mismos principios en los que se sustentaba la SdN.

En fin, nada más lejos de las posiciones de los dirigentes de la política exterior de la República que, no nos cansaremos de decirlo, defendieron de forma constante el compromiso con los principios de paz y cooperación pacífica entre los Estados, residenciados en el período de entreguerras en la Organización internacional. Como expresó MADARIAGA en su discurso en la Decimocuarta Asamblea ordinaria de la Sociedad¹⁷²⁴:

«Nuestras estrellas son nuestros principios. Volvamos modestamente, pero con firmeza, a las ideas sencillas, a los principios esenciales y preguntémosnos que es la Sociedad de las Naciones. Señores, la Sociedad de las Naciones hay que verla como la manifestación en el terreno de las instituciones, de un proceso histórico que hace que la humanidad tienda y evolucione hacia una unidad consciente y organizada. [...] Tenemos, señores, una fe inquebrantable en la Sociedad de las Naciones, porque creemos que es la manifestación, en el reino de las instituciones, de la unidad orgánica y consciente de la humanidad sobre el planeta.»

2.5. La Conferencia Económica Mundial y la renovación de la Secretaría de la Sociedad de Naciones

Dos importantes acontecimientos en el ámbito de la Organización se produjeron en el período de nuestro objeto de estudio, aunque bien es verdad que con una influencia menor en el contexto internacional de la época: la reunión de la Conferencia Económica Mundial de Londres en junio de 1933 y la renovación de la Secretaría de la Organización que permanecía sin alteraciones de importancia desde su puesta en marcha en abril de 1919.

ru», op. cit. (1935), p. 96.

¹⁷²⁴ Discursos internacionales, op. cit., pp. 228-230.

En la Conferencia de Lausana sobre reparaciones de guerra (junio-julio de 1932), los Estados participantes —Alemania, Francia, Gran Bretaña, Italia, Japón y Bélgica— invitaron a la SdN a convocar una Conferencia mundial sobre cuestiones económicas y monetarias en fecha y lugar a determinar posteriormente¹⁷²⁵. Por otro lado, en la Conferencia anual de la OIT, de abril de 1932, se propuso un proyecto de resolución dirigida a paliar los efectos de la crisis que en aquellos momentos golpeaba las economías nacionales y que estaba removiendo las bases del sistema económico internacional vigente. Dos de los puntos principales de dicha resolución declaraban la necesidad de que se convocasen: 1) una Conferencia mundial para establecer un sistema monetario internacional estable y 2) una Conferencia mundial sobre la producción y el comercio.

En esta línea, el grupo de Estados participantes en Lausana decidió establecer un Comité Organizador compuesto por dos expertos propios junto con dos asesores nombrados por el gobierno de los Estados Unidos. Sin embargo, este Comité despertó las suspicacias de las potencias menores, por lo que se acordó que la organización de una futura Conferencia Económica Mundial debía situarse en el marco de la SdN. Estas propuestas fueron aprobadas en la sesión del Consejo de julio de 1932 y, más tarde, confirmadas por la Asamblea, creándose un Comité especial.

Sin embargo, la fase de inestabilidad en la que entró el sistema internacional a partir de 1931 —como hemos señalado a lo largo de este trabajo— llevó a la conclusión de que existía poca confianza en las posibilidades de una Conferencia mundial. Al fin y al cabo, una de las causas que agravó la crisis general fue la falta de cooperación entre los Estados, especialmente en los proyectos de colaboración e, incluso, de integración económica promovidos en la época: 1) en 1931-1932, Alemania se opuso a los proyectos de Unión Aduanera en el área danubiana —entre Hungría, Rumania, Yugoslavia y Bulgaria—, con el fin de asegurarse los recursos y materias primas de Europa oriental; 2) un proyecto de unión aduanera entre Holanda, Bélgica y Luxemburgo en 1932, también fracasó; 3) la Conferencia Económica de Ottawa, de agosto de 1932, significó el establecimiento de un sistema altamente proteccionista para las mercancías excéntricas al Imperio Británico, en una etapa de depresión generalizada del comercio mundial; y, por último, 4) la decisión unilateral de los Estados Unidos de retirarse del patrón-oro (19 de abril de 1933), «de manera que cuando era necesaria una acción para lograr la estabilidad monetaria internacional, el dólar fluctuaba con carácter indefinido»¹⁷²⁶. De todos modos, el Consejo acordó en octubre de 1932 la convocatoria de la Conferencia Económica Mundial en Londres para el mes de junio de 1933¹⁷²⁷.

En lo que respecta a la participación de España en la Conferencia, el 24 de mayo de 1933, Barcia, presidente del Consejo Superior Bancario, trató con Azaña la composición de la Delegación que asistiría a la inauguración de la Conferencia en Londres. El mismo Barcia planteó al Presidente del Gobierno «la necesidad de que entre los delegados españoles se contasen personas muy enteradas de la situación e intereses de la Banca». De la propuesta, como jefe

¹⁷²⁵ DUROSELLE: *Histoire diplomatique de 1919 à nos jours*, op. cit., pp. 146-147.

¹⁷²⁶ HERNÁNDEZ ANDREU: *España y la crisis de 1929*, op. cit., pp. 57-58. *El Economista*, repasaba, a principios de 1932, la cuestión: «Los acontecimientos de índole política, cuyo origen es, generalmente, debido a la crisis económica, han sido más abundantes en el transcurso del año 1931. Al lado de las diversas elecciones en Alemania, el proyecto de Unión Aduanera austro-alemana fue, ante todo, causa de inquietud a pesar de haber sido abandonado [...] La revolución en España fue también un factor constante de inseguridad, pues, aún después de proclamada la República la situación es tirante. La agitación en la América central y del sur y el conflicto chino-japonés contribuyeron a pesar en la atmósfera política internacional. [...] El éxito electoral considerable del partido conservador en Inglaterra fue un elemento de sorpresa y tuvo, sin embargo, una consecuencia desagradable en el sentido de que Inglaterra se pronunciara en favor del proteccionismo.» (30 de enero de 1932).

¹⁷²⁷ Hay que recordar que ya en mayo-junio de 1927 había tenido lugar una Conferencia económica de carácter general auspiciada por la Sociedad, en la que estuvieron representados cuarenta y siete Estados.

de la Delegación española, de Garriga, antiguo Ministro de la Monarquía e importante financiero, Azaña no quiso ni hablar afirmando que «sería escandaloso que la primera gran comisión para una Conferencia de esa importancia que designa la República, fuese a estar presidida por un ex-ministro de la Monarquía. En fin, el Gobierno acordó nombrar al gobernador del Banco de España como jefe del establecimiento de Crédito Oficial, en representación de la Banca española»¹⁷²⁸. Ese mismo día, Alcalá-Zamora firmó el Decreto nombrando a D'Olwer, Ministro de Economía del Gobierno Provisional, presidente de la Delegación que acudiría a la Conferencia¹⁷²⁹.

Pocos días más tarde, el Presidente del Gobierno recibió a tres de los Delegados españoles que acudirían a Londres, Flores de Lemus, G. Franco y Caravias, Gobernador del Banco de España, para tratar de la actuación de la Delegación española en la Conferencia. En dicha reunión, los delegados expresaron una opinión bastante negativa acerca de los resultados de la Conferencia pero Azaña apuntó que «si la conferencia llegase a un resultado verdaderamente útil para el interés general, y abriese caminos de salida a la crisis, ya podríamos dar por bueno cualquier sacrificio, si del mejoramiento general se deducía para España un arreglo en los negocios y en el trabajo». Y afirmaba con rotundidad: «la República ha venido en la hora peor, en cuanto a lo económico»¹⁷³⁰.

En el Consejo de Ministros de 6 de junio, Alcalá-Zamora, presidiendo el Consejo de Ministros, provocó la crisis gubernamental esperada, lo que supuso la dimisión del Gobierno de Azaña en pleno. La crisis se resolvió con la formación de un nuevo, y esta vez último, gobierno de coalición republicano-socialista presidido por Azaña, que alcanzaría hasta septiembre de 1933. En el Consejo de este día el Gobierno trató sobre la Conferencia de Londres, leyendo Azaña a los Ministros el informe de la Comisión y otros documentos al respecto¹⁷³¹. Ahora bien, la inestable situación del Gobierno, condicionó, sin duda, la atención que éste debía dispensar a la Conferencia Económica, recordando además que, en el inicio de la crisis gubernamental, Azaña había querido proveer la cartera de Hacienda, además de otros cambios menores en el Gobierno¹⁷³².

La Conferencia Económica Mundial se inauguró solemnemente en Londres el 12 de junio de 1933 con la participación de sesenta y siete Estados, diez de ellos no miembros de la Organización. Para la mayoría de las Delegaciones asistentes el objetivo prioritario residía en alcanzar un acuerdo sobre el establecimiento de un patrón monetario internacional estable. Sin embargo, el fracaso de la Conferencia resultó evidente de manera inmediata, cuando los Estados Unidos se desmarcaron de las propuestas orientadas en este sentido. Como señalamos antes, en abril de 1933, los Estados Unidos, movidos por cuestiones de política económica interna, abandonaron el patrón-oro¹⁷³³. Para agravar la situación, en junio de 1933, Alemania

¹⁷²⁸ AZAÑA: *Memorias políticas y de guerra*, op. cit., vol. 1, pp. 656-657.

¹⁷²⁹ *GdM* de 25 de mayo de 1933.

¹⁷³⁰ AZAÑA: *Diarios, 1932-1933*. «*Los cuadernos robados*», op. cit., p. 330.

¹⁷³¹ *Ibid.*, p. 337.

¹⁷³² *Ibid.*, pp. 324-325.

¹⁷³³ HERNÁNDEZ ANDREU: *España y la crisis de 1929*, op. cit., p. 58. Para DUROSELLE, el responsable del fracaso de la Conferencia Económica Mundial fue Roosevelt. El presidente de los Estados Unidos envió a Molye como su representante personal, en medio de los debates de la Conferencia, con el encargo de limitarse a concertar tratados bilaterales de comercio sobre una base de reciprocidad, pero nada que implicase una rebaja general de los derechos de aduana. Fue en «golpe terrible» en palabras del Secretario de Estado, Hull (vid. DUROSELLE: *Política exterior de los Estados Unidos 1913-1945*, op. cit., pp. 264-267). Y, de hecho, Roosevelt fue acusado en su propio país de haber saboteado la Conferencia. Sin embargo, FOREMAN-PECK expresa que la incapacidad de evitar una caída de la renta nacional un 30% entre 1929 y 1932 explica que los Estados Unidos no fueran capaces de «implementar una política constructiva para el resto del mundo.» (*Historia de la economía mundial. Las relaciones económicas internacionales desde 1850*. Ed. Ariel. Barcelona, 1985 (trad. de *A History of the*

dejó de pagar sus deudas exteriores. De este modo, aun con las escasas expectativas de los Estados asistentes a la Conferencia, terminaron por imponerse las propuestas que abogaban por soluciones nacionales a la crisis¹⁷³⁴. En este contexto el 10-11 de julio el Bureau de la Conferencia adoptó un Informe sobre las medidas inmediatas y las medidas permanentes necesarias para estabilizar el sistema monetario internacional y la continuación de los trabajos en los temas principales en la Comisiones específicas. A finales de mes la Conferencia fue desconvocada *sine die*.

En el Consejo de 13 de julio de 1933, Azaña expuso al Gobierno, en Consejo de Ministros presidido por Alcalá-Zamora, los magros resultados de la Conferencia Económica Mundial — así de escueto es en su *Diario*—¹⁷³⁵. En efecto, en España la crisis gubernamental del mes de junio había capitalizado la atención de la prensa de difusión general, de modo que el desarrollo de la Conferencia sólo fue seguido con atención sólo por el especializado *El Economista*¹⁷³⁶.

Esta preocupación generada por la crisis internacional y su profundo daño al comercio mundial y a las economías nacionales fue objeto de la intervención de MADARIAGA en la Decimocuarta Asamblea de la SdN (2 de octubre de 1933), al exponer «la crisis grave que atraviesa la Sociedad de las Naciones», crisis internacional que se extendía a todos los ámbitos. En el plano económico señaló la situación de «plena anarquía», caracterizada por la «peligrosa utopía» de la autarquía, «abandonando el antiguo sistema tan armonioso de equilibrar la balanza de pagos por medio del libre juego de los medios económicos, de los empréstitos y, en una palabra, de todo el organismo de arbitraje financiero, vemos surgir ese ideal irrealizable de querer nivelar las balanzas comerciales, binariamente, es decir, entre cada dos Estados, por intervención directa de sus respectivos gobiernos»¹⁷³⁷. Ahora bien, como hemos dicho, el fracaso de la Conferencia Económica de Londres supuso que los Estados acudieron a soluciones particulares a la crisis. Como ha demostrado la historiografía económica —en particular los autores citados en estas páginas—, la incidencia de la depresión económica de 1929 en España fue inferior a la del resto de Estados europeos, esencialmente por el grado de desarrollo mucho menor de la economía española y su escasa integración en el circuito capitalista mundial en los años treinta¹⁷³⁸.

En lo que respecta a la renovación de la Secretaría de la Sociedad, el 30 de junio de 1933 se produjo la retirada efectiva de Drummond, aunque su dimisión había sido anunciada en enero del año anterior¹⁷³⁹. El período que transcurrió hasta junio de 1933 estuvo dedicado a

World Economy. International Economic Relations since 1850. S.e., 1983), pp. 240-242 y 249). En enero de 1934, Estados Unidos volvió a establecer un valor fijo para el dólar.

¹⁷³⁴ Al respecto ARON expresó que, el hundimiento del régimen del patrón-oro trajo consigo la anarquía monetaria, «en la que todos los procedimientos son legítimos y en la que, finalmente, todo el mundo pierde» (*Paz y guerra entre las naciones*, op. cit., vol. 1, p. XIV)

¹⁷³⁵ AZAÑA: *Diarios, 1932-1933. «Los cuadernos robados»*, op. cit., p. 395.

¹⁷³⁶ En especial de los días 22 de abril, 13 de mayo, 20 de mayo, 27 de mayo, 24 de junio, 1 de julio, 8 de julio y 15 de julio de 1933.

¹⁷³⁷ *Discursos internacionales*, op. cit., pp. 220-221.

¹⁷³⁸ En este sentido, se expresó VENTOSA Y CALVELL, Ministro de Economía en el último Gobierno monárquico, en una conferencia en el Círculo Mercantil de Madrid, 16 de enero de 1932: «España es un país que por su situación geográfica, por las condiciones de su economía, por sus propias leyes protectoras, vive aislada del conjunto de la economía mundial, y, así, como no participa, en los momentos de prosperidad, del auge y del crecimiento de los demás países, puede permanecer aislada y neutral en los momentos de abatimiento.» (*La situación política y los problemas económicos de España*. S.e. Barcelona, 1932, pp. 19-20). Al respecto, *in extenso* BENAVIDES: *La política económica en la II República*, op. cit.; HERNÁNDEZ ANDREU: *España y la crisis de 1929*; PALAFOX: *Atraso económico y democracia. La II República y la economía española*, op. cit.; VIÑAS ET ALL.: *Política comercial de España (1931-1975)* (2 vols.). Banco Exterior de España. Madrid, 1979, pp. 59-140.

¹⁷³⁹ *JOSdN*, junio 1933, p. 151.

preparar una sucesión lo menos traumática posible al frente de la Secretaría puesto que el papel desempeñado por Drummond hasta ese momento había resultado decisivo para imprimir un carácter propio a la administración de la SdN, propio del *Civil Service* británico —que no es que fuera el mejor—. Para sucederle, después de largas negociaciones entre las grandes potencias fue designado el francés Avenol, que había sido su Adjunto desde 1923. Su nombramiento fue acordado por el Consejo el 17 de octubre de 1932 y refrendado por la Asamblea el 9 diciembre siguiente. Sin embargo, Avenol carecía de los atributos que llevaron a Drummond a ostentar una posición de autoridad en la Secretaría general de la Organización desde abril de 1919. Así, a pesar de su reputación de buen gestor, Avenol no se encontraba a la altura de los deberes de tan alto puesto y se vio enfrentado inmediatamente a los fracasos de la Conferencia Económica Mundial, de la Conferencia de Desarme y a la retirada de Alemania de la Sociedad¹⁷⁴⁰.

Ante esta sustitución del Secretario General, los Estados miembros decidieron afrontar la reforma en conjunto de la Secretaría de la Sociedad, que después de arduas negociaciones, en las que el Delegado español defendió la necesidad de que las potencias menores se hallaran representadas en la Secretaría, se saldó con la creación de dos Secretarías Adjuntas, una de las cuales sería ocupada por una potencia menor¹⁷⁴¹. Así pues, junto al nombramiento del nuevo Secretario General se designaron dos Secretarios Adjuntos, puestos que recayeron en el español Azcárate —hasta ese momento Director de la Sección de Minorías— y el italiano Piloti¹⁷⁴². Un alemán fue encargado de los asuntos económicos, un inglés de la sección política y un uruguayo de la Asesoría jurídica. En contraste con el anterior equipo, los nuevos altos cargos de la Secretaría no incluían diplomáticos de carrera. Y, aunque la Secretaría ganó en unidad y cohesión, adoleció de falta de autoridad y de contacto efectivo con los Departamentos de relaciones exteriores de los Estados miembros en un período en que era más necesario que nunca.

No debe obviarse que el nombramiento del nuevo equipo directivo de la Secretaría coincidió con la consolidación de la situación de fracaso en la que se encontró inmersa de lleno la

¹⁷⁴⁰ MADARIAGA comentaría más tarde: «Qué hacia aquel hombre en aquella galera, Dios lo sabe, porque aunque procuraba no herir al Pacto era el *Realpolitiker* más empedernido que pasó por Ginebra. Para colmo de males carecía de sentido del humor.» (*Memorias (1921-1936). Amanecer sin mediodía*, op. cit., p. 384).

¹⁷⁴¹ Ya en la Decimotercera Asamblea de 1932 quedó claro que en el futuro la cúspide de la Secretaría estaría integrada por el Secretario General, dos Secretarios Adjuntos y que uno de ellos debía ser ocupado por el nacional de un Estado miembro no permanente del Consejo; el puesto de Asesor Jurídico correspondería a una potencia menor y que no habría más de dos nacionales de un Estado como miembros principales de la Secretaría. Hasta ese momento los puestos superiores —Secretario General, Secretario Adjunto y Subsecretarios (3)— se hallaban ocupados por nacionales de los cinco miembros permanentes del Consejo. Sobre la estructura y organización de la Secretaría, vid. WALTERS: *Historia de la Sociedad de Naciones*, op. cit., pp. 87-92. Las críticas al respecto de MADARIAGA en *Memorias (1921-1936). Amanecer sin mediodía*, op. cit., pp. 380-384.

¹⁷⁴² MADARIAGA comenta el «incidente» de la designación de Azcárate para el puesto de Subsecretario, que en principio debía ser ocupado por el representante de una potencia menor: «En cuanto se hubo aprobado en nombramiento en principio, Drummond, con la rapidez del relámpago, nombró para el nuevo cargo a Pablo de Azcárate. Ahora bien, como persona y en cuanto a competencia, yo no tenía nada que oponer a aquel nombramiento aunque no se me había ocurrido nunca; porque no podía ser más contradictorio a lo que yo me había propuesto al hacer crear la plaza. En efecto, España no era una gran potencia, pero no era una pequeña potencia en el marco ginebrino, puesto que era vocal semipermanente del Consejo, de modo que, tanto personal como oficialmente considerado me parecía mejor indicado Lester [delegado de Irlanda en la SdN].» (ibíd., p. 383; *Discursos internacionales*, op. cit., pp. 40-41). Las críticas de E. Ortega y Gasset en las Cortes en octubre de 1932 se orientaron en esta línea, atribuyendo al Delegado en la SdN el deseo de «ser nombrado Secretario general adjunto u obtener alguna de las tres Secretarías». Al mismo tiempo atacó duramente la «política de pequeñas potencias», o «de cabeza de ratón», llevada a cabo en Ginebra por el «omnipotente» Embajador en París con la connivencia del Ministro de Estado (*DSC* de 25 de octubre de 1932).

Organización internacional a partir de 1933. Con ocasión de la Decimocuarta Asamblea, MADARIAGA tuvo ocasión de rendir un pequeño homenaje al dimitido Secretario General — que fue su jefe de 1921 a 1927—¹⁷⁴³:

«Fácilmente comprenderá la Asamblea que mis primeras palabras sean para dedicar un recuerdo a Sir Eric Drummond. No me propongo rehacer un elogio, que ha sido hecho por otros señores delegados con mucha más autoridad que la mía. Sólo quiero decir que la admiración que siempre he sentido hacia Sir Eric Drummond, por sus altas cualidades intelectuales y morales, no ha hecho más que aumentar —a pesar de que, en particular en el Consejo, no tuve siempre la suerte de estar de acuerdo con él— en los seis años que he trabajado a sus órdenes en la Secretaría de la Sociedad de Naciones, y en los dos años de colaboración, ya en la Asamblea, ya en el Consejo o en la Conferencia de Desarme.»

Las palabras que dirigió al nuevo Secretario General, Avenol, iban cargadas de pesimismo¹⁷⁴⁴:

«Quiero también asociar a su nombre el de su sucesor, mi eminente amigo señor Avenol, cuya autoridad y experiencia en los asuntos de Ginebra constituyen para nosotros garantía segura de éxito. [...] tengo la seguridad de que el nuevo Secretario general, al entrar en funciones, se habrá sentido animoso, desde luego, pero también un tanto melancólico, porque —y esta observación ha sido el *leit-motiv* de los discursos pronunciados este año en esta tribuna, desgraciadamente, con mucha razón y fundamento— la Sociedad de las Naciones atraviesa una grave crisis.»

Por otra parte, a finales de 1933 se produjeron dos hechos divergentes en el marco de la SdN que, indudablemente, participaron al desarrollo de los acontecimientos posteriores que conducirían al estallido de la Segunda Guerra Mundial. En este año dos grandes potencias, Japón y Alemania, miembros permanentes del Consejo, anunciaron su retirada de la Organización internacional, en una característica compartida de sus políticas exteriores agresivas y militaristas. De este modo, Japón, Alemania y, en menor medida Italia, se convirtieron en potencias revolucionarias en el sistema internacional¹⁷⁴⁵. En sentido opuesto, hubo un acercamiento de las otras dos grandes potencias que basculaban al margen de la Organización, los Estados Unidos y la Unión Soviética, que, por consideraciones diferentes, perseguían con profundo interés el mantenimiento de la paz y la estabilidad de Europa. Sin embargo, ya en este momento, se había producido la ruptura del consenso general sobre el sistema emanado de la Primera Guerra Mundial, sobre el conjunto de principios y arreglos prácticos, métodos y objetivos establecidos en la Paz de Versalles en junio de 1919 y, paralelamente, en el Pacto constitutivo de la SdN. La ruptura de este marco básico de las relaciones internacionales su-

¹⁷⁴³ *Discursos internacionales*, op. cit., p. 219. Sin embargo, criticaba su tendencia al pragmatismo, «a lo que en España se llama el “pasteleo”» y su sumisión al dictado de las grandes potencias (*Memorias (1921-1936)*. *Amanecer sin mediodía*, op. cit., p. 380).

¹⁷⁴⁴ *Discursos internacionales*, op. cit., pp. 219-220.

¹⁷⁴⁵ Como vimos en el Capítulo I, el teórico que mejor ha definido el concepto de potencia revolucionaria en el sistema ha sido KISSINGER: «Siempre que existe una potencia que considere opresivo el orden internacional o la forma de su legitimación, sus relaciones con otras potencias serán revolucionarias. En tales casos no será el ajuste de las diferencias dentro de un sistema dado, sino el sistema mismo el que ponga en tela de juicio. Los ajustes son posibles, pero se concebirán como maniobras tácticas para consolidar posiciones con miras al enfrentamiento inevitable, o como instrumentos para minar la moral del antagonista. [...] el rasgo distintivo de una potencia revolucionaria no es que se siente amenazada —ese sentimiento es inherente al carácter de las relaciones internacionales basadas en los Estados soberanos— sino que nada puede tranquilizarla. Sólo la seguridad absoluta —la neutralización del oponente— se considera una garantía suficiente y, por lo tanto, el deseo de una potencia de contar con una seguridad absoluta significa la inseguridad para todas las demás.» (*Política exterior americana*, op. cit., pp. 37-38).

puso la expansión de conflictos de toda índole y, en particular, la quiebra de los medios pacíficos para resolverlos.

Resulta evidente que el desarrollo de la política exterior española se vio constreñido por este contexto internacional de creciente, profunda, y desde 1933, permanente inestabilidad. En estas circunstancias, los dirigentes de la política exterior optaron por las vías más adecuadas, en ese momento, para garantizar los intereses nacionales. En primer lugar, la participación activa y comprometida en la SdN, pues el funcionamiento del sistema de seguridad colectiva instituido por el Pacto suponía dotar de mayor estabilidad al sistema internacional. El compromiso con los principios societarios fue firme a lo largo del bienio de gobierno republicano-socialista y continuaría de este modo a lo largo de la República. En segundo lugar, los dirigentes de la política exterior trataron de desarrollar las mejores relaciones posibles con los Estados vecinos, Portugal, Francia e Italia, y las otras grandes potencias del sistema internacional, Gran Bretaña y Alemania, y, en menor medida, los Estados Unidos y la Unión Soviética. A pesar de las declaraciones políticas de la época, la realidad demostró que la «política americana», las relaciones con las Repúblicas hispanoamericanas, quedaba bastante lejos de los postulados iniciales. Las causas fueron varias: la inestabilidad del sistema internacional, el hegemonismo americano en el área, la depresión del comercio mundial y la carencia de recursos, es decir, en última instancia, la ausencia de medios adecuados a los objetivos planteados inicialmente.

Por tanto, en el desarrollo de las relaciones bilaterales con los actores principales del sistema internacional, Estados o grupos de Estados, la República española trató de buscar el mayor grado de coherencia en la política exterior y proveer, de forma favorable a los intereses nacionales, la posición de España con vistas al conflicto europeo, y quizás mundial, que se vislumbraba ya a principios de los años treinta. De estas relaciones bilaterales nos ocuparemos en el Capítulo siguiente y último de esta tesis. Con ello cerraremos en análisis de las relaciones exteriores de España durante el intenso bienio 1931-1933.

CAPÍTULO VI

LA POLÍTICA EXTERIOR DEL BIENIO REPUBLICANO-SOCIALISTA. LAS RELACIONES BILATERALES

Índice del Capítulo:

1. Las relaciones con los Estados vecinos

CONTENIDO: 1.1. Las relaciones con Francia: 1.1.1. La intensificación de las relaciones de las dos Repúblicas; 1.1.2. Intentos de vinculación de España al sistema de seguridad francés: la visita de Herriot; 1.1.3. Las difíciles relaciones comerciales. 1.2. Las relaciones con Portugal: la noción del «peligro español» y el «iberismo»; 1.2.1. La diferente perspectiva de Madrid y Lisboa sobre las relaciones peninsulares; 1.2.2. El problema de los emigrados políticos. 1.3. Las relaciones con Italia: los antecedentes: Primo de Rivera, Mussolini y las relaciones entre dos estructuras totalitarias del Mediterráneo; 1.3.1. España como factor relevante en la política exterior y de seguridad de Italia; 1.3.2. El advenimiento de la República española; 1.3.3. Los intentos de establecimiento de un renovado directorio europeo: el denominado «Pacto a Cuatro».

2. Las relaciones con las potencias europeas

CONTENIDO: 2.1. Las relaciones con Gran Bretaña: los intereses británicos en España. 2.2. Las relaciones con Alemania: la tradicional cordialidad hispano-alemana; 2.2.1. Momentos claves en las relaciones bilaterales: 14 de abril de 1931 y 30 de enero de 1933; 2.2.2. Las relaciones económicas y culturales. 2.3. Las relaciones con la Unión Soviética: 2.3.1. La persistente cuestión del reconocimiento y el establecimiento de relaciones diplomáticas.

3. Las relaciones con los Estados de Hispanoamérica

CONTENIDO: 3.1. Antecedentes: de la independencia a las relaciones bilaterales: 3.1.1. «Hispanoamérica» e «Iberoamérica»; 3.1.2. Las relaciones hispanoamericanas en el primer tercio del siglo XX. 3.2. Las relaciones hispanoamericanas durante el bienio republicano-socialista: 3.2.1. Los Estados Unidos como poder hegemónico condicionante en las relaciones hispanoamericanas; 3.2.2. La política hispanoamericana del Gobierno republicano-socialista; 3.2.3. Las relaciones económicas y culturales.

1. LAS RELACIONES CON LOS ESTADOS VECINOS

CONTENIDO: 1.1. Las relaciones con Francia: 1.1.1. La intensificación de las relaciones de las dos Repúblicas; 1.1.2. Intentos de vinculación de España al sistema de seguridad francés: la visita de Herriot; 1.1.3. Las difíciles relaciones comerciales. 1.2. Las relaciones con Portugal: la noción del «peligro español» y el «iberismo»; 1.2.1. La diferente perspectiva de Madrid y Lisboa sobre las relaciones peninsulares; 1.2.2. El problema de los emigrados políticos. 1.3. Las relaciones con Italia: los antecedentes: Primo de Rivera, Mussolini y las relaciones entre dos estructuras totalitarias del Mediterráneo; 1.3.1. España como factor relevante en la política exterior y de seguridad de Italia; 1.3.2. El advenimiento de la República española; 1.3.3. Los intentos de establecimiento de un renovado directorio europeo: el denominado «Pacto a Cuatro».

1.1. Las relaciones con Francia

A comienzos de los años treinta, la Tercera República francesa era un régimen consolidado que se había mantenido a lo largo de sesenta años y que se apoyaba en un consenso nacional bastante amplio. En el plano internacional, Francia era la mayor potencia continental europea, con unas finanzas sólidas y dotada de unas amplias y modernas Fuerzas Armadas, un gran imperio colonial, un enorme prestigio internacional, tanto político como cultural, y a través de una red de alianzas y de su diplomacia, ejercía una influencia preeminente en Europa central. En particular, el Tratado de Versalles en 1919 consolidó su posición de potencia hegemónica en Europa, con la retirada de Alemania y Rusia de sus respectivas posiciones de primacía internacional, y constituyó uno de los poderes equilibradores, junto con Gran Bretaña, de la única estructura política de tendencia universal organizada. Sin embargo, hacia 1933 la posición de Francia y Gran Bretaña frente a la ruptura del sistema que planteaban las potencias revisionistas era de agudas y crecientes dificultades¹⁷⁴⁶.

La depresión económica mundial, iniciada en octubre de 1929 en los Estados Unidos, afectó a Francia más tarde que al resto de los Estados industrializados, aún cuando, a la larga, la golpeó duramente¹⁷⁴⁷. Los efectos de la crisis mundial no empezaron a manifestarse hasta el otoño de 1931, cuando el abandono del patrón-oro por Gran Bretaña y la devaluación de la libra esterlina provocaron que los productos franceses perdieran competitividad en los mercados internacionales. Esta pérdida de las producciones francesas afectó a sectores sensibles, como el agrícola y a las industrias siderometalúrgica y textil. Así, para 1933 las importaciones habían bajado un 60% y las exportaciones un 70%, al tiempo que la producción industrial descendió más del 30%, tomando como referencia 1930¹⁷⁴⁸. Sin embargo, las industrias más modernas, estandarte del prestigio científico y tecnológico francés en el exterior —eléctricas, automoción y químicas—, resultaron mucho menos afectadas por la crisis y algunas, incluso, continuaron su crecimiento en el período 1931-1936.

Los efectos de la crisis económica, unidos a otros factores ajenos a ella, provocaron nuevos problemas: desequilibrios en la balanza de pagos; la disminución de la entrada de divisas por turismo y capitales invertidos en el extranjero; la suspensión de las reparaciones de guerra alemanas; el déficit presupuestario generado por la disminución de los ingresos del Estado y el aumento de los gastos en prestaciones sociales¹⁷⁴⁹. De hecho, el déficit público alcanzó en

¹⁷⁴⁶ KENNEDY: *Auge y caída de las grandes potencias*, op. cit., p. 490.

¹⁷⁴⁷ KEMP: *The French Economy, 1913-1939. The History of a Decline*. Longman. Londres, 1972; SAUVY: *Histoire économique de la France entre les deux guerres* (2 vols.). Fayard. París, 1965-1972.

¹⁷⁴⁸ Los datos en BERSTEIN: *La France des années 30*. Armand Colin. París, 1988, p. 33.

¹⁷⁴⁹ En particular, el gobierno del Canciller Brüning había declarado en junio de 1931 que, como consecuencia de la crisis económica, Alemania no podía hacer frente a la ejecución del plan de pagos de las reparaciones de guerra acordado el año anterior, denominado Plan Young. Después de un año de moratoria, solicitó la supresión

1933, con el gobierno Daladier, la enorme cifra de 10.000 millones de francos. Además, parece claro que las medidas de política económica adoptadas por los sucesivos gobiernos para hacer frente a la crisis contribuyeron, en general, a prolongar los efectos de la misma más allá que en el resto de los Estados europeos. En particular, los gobiernos franceses decidieron no devaluar el franco por motivos de prestigio internacional y, a partir de 1931, adoptaron disposiciones de carácter proteccionista mediante la fijación de fuertes aranceles y el establecimiento de contingentes a la importación de productos extranjeros¹⁷⁵⁰. Indudablemente, estas medidas generaron situaciones tensas en las relaciones de Francia con otros Estados —España entre ellos, como expondremos más adelante—, y condujeron, en definitiva, a que los efectos de la depresión estructural del sistema económico internacional fuesen más prolongados en Francia que en otros países, alcanzado hasta 1936-1938¹⁷⁵¹. Además, la depresión económica afectó a una Francia que no ocupaba una posición destacada en cuanto al sistema de protección social, lo que generó un profundo impacto en las capas más bajas de la población y, como expresa PÁEZ-CAMINO, los efectos fueron más allá de los meramente económicos, y terminó por golpear con fuerza el sistema político de la Tercera República¹⁷⁵².

En cuanto a la situación política interna, Francia tuvo en los años treinta tres presidentes de la República: Doumerge, que concluyó su mandato el 13 de junio de 1931, Doumer, que fue asesinado en París el 6 de mayo de 1932, y Lebrun, que, tras ser reelegido en 1939, ostentó el cargo hasta el 11 de julio de 1940. Sin embargo, la Presidencia de la República era una magistratura honorífica carente de poderes efectivos. La dirección del gobierno de la Nación correspondía, en la práctica, a uno de los ministros que ejercía, además, el cargo de presidente del Consejo. Los gobiernos estaban sometidos a la confianza de la Asamblea Nacional, caracterizada en este período por mayorías parlamentarias poco estables, con las consecuencias lógicas sobre la estabilidad de gobierno —así, de 1930 a 1939, se sucedieron en las funciones de gobierno 23 gabinetes diferentes—. De todos modos, la muy preparada y eficaz Administración francesa aseguraba, en gran medida, la continuidad de los asuntos gubernamentales, en particular en las relaciones exteriores —aunque, precisamente, esta continuidad sería nefasta para la República a la larga—¹⁷⁵³.

De modo que las dificultades económicas y financieras no hicieron más que agravar esta situación de inestabilidad gubernamental. Ahora bien, hay que destacar que, a lo largo del decenio, sólo se celebraron dos elecciones legislativas, en mayo de 1932 y en abril-mayo de 1936, y ambas otorgaron una clara mayoría a los partidos de izquierdas. Con todo, se dio la

de todos los pagos. De este modo, los acuerdos de Lausana, de 9 de julio de 1932, pusieron término a las reparaciones (vid. al respecto, RENOUVIN: *Histoire des relations internationales*, op. cit., t. VIII, pp. 60-61). En este sentido, KISSINGER expresa acertadamente que «por último, la posición negociadora de los vencedores disminuye con el tiempo. Lo que no se cobra cuando la otra parte está bajo los efectos de la derrota, después es cada vez más difícil de cobrar.» (*Diplomacia*, op. cit., pp. 269).

¹⁷⁵⁰ Vid. al respecto, BROGAN: *Francia, 1870-1939*, op. cit., pp. 773-778.

¹⁷⁵¹ Esta tendencia al proteccionismo se acentuó progresivamente en los diversos Estados industrializados y acabó por provocar una profunda contracción del comercio mundial, que en 1935 quedó reducido a un tercio de 1929. Así, la disposición de unos y otros por defenderse frente al peligro hipotético de que otro les exportase su crisis y su desempleo se plasmó en un debilitamiento de las relaciones económicas internacionales, con incidencia generalizada del proteccionismo comercial (FOREMAN-PECK: *Historia de la economía mundial. Las relaciones económicas internacionales desde 1850*, op. cit., pp. 212 y ss.; SERRANO SANZ: «La política comercial ante la crisis del veintinueve: el primer bienio republicano», *La Segunda República española. El primer bienio* (García Delgado ed.). Siglo XXI. Madrid, 1987, pp. 135-151, en especial pp. 135-139).

¹⁷⁵² PÁEZ-CAMINO: *La significación de Francia en el contexto internacional de la Segunda República española (1931-1936)*, op. cit., p. 410. En general, para los efectos económicos y sociales de la depresión económica en Francia, BERSTEIN: *La France des années 30*, op. cit., pp. 25-51.

¹⁷⁵³ Vid. al respecto, PÁEZ-CAMINO: *La significación de Francia en el contexto internacional de la Segunda República española (1931-1936)*, op. cit., pp. 413-440, y la extensa bibliografía allí citada.

paradoja de que la Asamblea Nacional sostuviese desde 1934 gobiernos de centro-derecha y que el Parlamento «del Frente Popular» de 1936 terminase votando la Ley de plenos poderes para Pétain en junio de 1940¹⁷⁵⁴. Así pues, las fuerzas políticas que a comienzos de los años treinta sostenían a la Tercera República se agrupaban en moderados, radicales y socialistas, y la impugnación global del sistema político quedaba relegada a posiciones ideológicas extremas: el grupo parafascista de *Action Française* y el Partido Comunista Francés. Claro está que los efectos de la crisis económica ampliaron la audiencia potencial de estas posiciones extremas, generando condiciones favorables para el desarrollo de nuevas formaciones¹⁷⁵⁵.

Por tanto, en la evolución política interna de Francia en el período se distinguen dos grandes etapas. La primera alcanza hasta las elecciones legislativas de mayo de 1932, con predominio de la derecha, en solitario o en coalición con los radicales, siendo los políticos más relevantes Tardieu y Laval. Las elecciones de 1932 permitieron un cambio de orientación a la izquierda: radicales y socialistas obtuvieron 334 escaños por 259 la derecha. En este nuevo contexto político, los radicales, liderados por Herriot, se presentaron como alternativa a la derecha. Sin embargo, a pesar de las esperanzas puestas por la nueva mayoría parlamentaria, el gobierno presidido por Herriot desde junio de 1932 practicó una política continuista, y fue sustituido en diciembre del mismo año por Paul-Boncour. Desde ese momento, la inestabilidad política se instaló permanentemente en el Ejecutivo de modo que, a lo largo de 1933, se sucedieron cuatro gabinetes, presididos por Paul-Boncour, Daladier, Sarraut y Chautemps¹⁷⁵⁶.

Desde el punto de vista de las relaciones internacionales, el sistema europeo de Estados, que desde 1919 respondía al equilibrio de poder entre Francia y Gran Bretaña, con una suerte de hegemonía continental de aquella, contempló el resurgimiento de una Alemania decidida a subvertir, de una u otra manera, el orden internacional impuesto en Versalles. Como hemos dicho, el impacto de la crisis mundial en Alemania dio la oportunidad al hasta entonces minoritario NSDAP de acceder al poder, instalando a Hitler en la Cancillería del Reich en enero de 1933. Ahora bien, resulta absolutamente cierto que el ideario internacional del Partido nacionalsocialista, a saber, ataque a los Tratados de Versalles, oposición a los planes Dawes y Young para el pago de las reparaciones de guerra, programa de rearme, revisión de las fronteras orientales, en definitiva, la restauración del poderío de Alemania, era compartido por todas las agrupaciones y partidos políticos alemanes, especialmente de centro, de derechas y nacionalistas, e incluso, por los socialdemócratas¹⁷⁵⁷. Una Alemania decidida a revisar el *status quo* representaba el principal peligro para la estabilidad del sistema europeo y, por tanto, para la pretendida hegemonía francesa. Es más, incluso Gran Bretaña veía con buenos ojos el ascenso de Alemania en la jerarquía internacional como modo de equilibrar el sistema respec-

¹⁷⁵⁴ PAÉZ-CAMINO: *Democracias y dictaduras en los años treinta*. Ed. Síntesis. Madrid, 1992, p. 30.

¹⁷⁵⁵ *Ibid.*, p. 31.

¹⁷⁵⁶ Desde el advenimiento de la República en España ostentaron la presidencia del Consejo de Ministros francés los siguientes políticos: Laval, que mantuvo la confianza del nuevo Presidente, Doumer, designado en junio de 1931, hasta el 20 de febrero de 1932 —desde el 14 de enero era también titular del MAE—; Tardieu, también al frente del MAE, hasta el 3 de junio de 1932; Herriot, en el MAE, hasta el 18 de diciembre de 1932; Paul-Boncour, en el MAE, hasta el 31 de enero de 1933; Daladier, hasta el 26 de octubre de 1933; Sarraut, en un corto período de un mes; y Chautemps, del 27 de noviembre de 1933 al 30 de enero de 1934.

¹⁷⁵⁷ Así, KISSINGER: *Diplomacia*, op. cit., pp. 279-302. En particular, califica a Stresseman como «un frío practicante de la *Realpolitik*, que había favorecido el tradicional interés nacional de Alemania con implacable persistencia. Para Stresseman, estos intereses consistían en devolver a Alemania su grandeza anterior a 1914, librarse de la carga financiera de las indemnizaciones, alcanzar la igualdad militar con Francia y Gran Bretaña, revisar la frontera del este de Alemania y lograr la unión (*Anschluss*) de Austria y Alemania» (*ibid.*, p. 298, la cursiva en el original). En idéntico sentido, actuaría uno de los más destacados Ministros de Hacienda de Alemania en el período de entreguerras, Rathenau, de origen judío, que moriría en un atentado perpetrado por los nazis en 1930 (vid. en KESSLER: *Walther Rathenau his life and work*. Harcourt, Brace. Nueva York, 1930).

to de Francia¹⁷⁵⁸.

Ante la creciente situación de inestabilidad internacional, los gobernantes franceses podían haber desarrollado dos políticas, cualquiera de ellas con garantías de éxito a principios de los años treinta: 1) el empleo de la supremacía económica y militar de que gozaba para hacer que Alemania continuase en su estado de postración y que sus elites dirigentes considerasen peligroso para sus intereses el acceso de los nacionalsocialistas al poder¹⁷⁵⁹; 2) una política absolutamente opuesta a la anterior, de colaboración política y económica, que permitiese una auténtica reconciliación franco-alemana, en la línea del proyecto de Unión Europea expuesto por Briand en la Asamblea de la SdN en septiembre de 1929¹⁷⁶⁰.

Resulta evidente que ambos planteamientos eran incompatibles en su aplicación¹⁷⁶¹, pero sí podían haber permitido el mantenimiento de las posiciones dentro del sistema. Sin embargo, Francia no encontró el camino para hacer frente al ascenso de Alemania y acentuó, de forma progresiva, las contradicciones de su política exterior. Y una Alemania que creció, en el período, de forma acelerada en todos los índices del poderío de los Estados, superando ampliamente a su oponente a finales de la década¹⁷⁶², especialmente en cuanto a la vitalidad de sus elites dirigentes. De este modo, Francia se encontró en una situación de profunda debilidad interna e internacional, con una desorientación respecto a la evolución del sistema europeo de Estados que, desde la perspectiva actual, sorprende a propios y extraños¹⁷⁶³. La degradación, a partir de 1933, de la posición de Francia en el sistema europeo frente a la agresiva política exterior alemana determinó, a nuestro juicio de forma irremisible, la debacle nacional de la primavera de 1940¹⁷⁶⁴.

¹⁷⁵⁸ En este sentido, de forma rotunda KISSINGER: *Diplomacia*, op. cit., p. 300; aun cuando KENNEDY afirma que «en tan negras circunstancias diplomáticas, militares y económicas, no es de extrañar que la estrategia francesa se limitase esencialmente a granjearse el apoyo británico a gran escala en cualquier guerra futura con Alemania.» (*Auge y caída de las grandes potencias*, op. cit., pp. 497). En este sentido, Bonnet, responsable del MAE, reconoció en la Asamblea Nacional (1938) que «la amistad francobritánica se ha convertido en la piedra angular de la política francesa» (cit. en BONNEFOUS: *Histoire politique de la III République*. Presses Universitaires de France. París, 1967, vol. III, p. 15). Sobre esta cuestión volveremos más adelante.

¹⁷⁵⁹ En este sentido, recientemente KENNAN ha reafirmado la insuficiencia de «los dólares y las bayonetas» para el mantenimiento de una posición de supremacía indefinida en el sistema internacional, pues, «el poder militar, incluso en sus dimensiones mayores de superioridad, sólo puede producir éxitos a corto plazo» («Estados Unidos y el mundo», op. cit., pp. 58-59).

¹⁷⁶⁰ Las tentativas de acercamiento franco-alemán de 1924 a 1929, en DUROSELLE: *Les relations franco-allemandes de 1914 à 1939*. Centre de Documentation Universitaire. París, s.d., pp. 36-52.

¹⁷⁶¹ Discrepa de esta afirmación, BROGAN: *Francia, 1870-1939*, op. cit., pp. 817-822.

¹⁷⁶² Como expresa KENNEDY: «en aquellos años críticos, Alemania marchó en cabeza tanto económica como militarmente. Francia se había puesto detrás de Gran Bretaña y de Alemania en la producción de automóviles, había pasado al cuarto lugar en la fabricación de aviones, del primer lugar al cuarto lugar en menos de una década; su producción de acero había aumentado un mísero 30% entre 1932 y 1937, en comparación con el 300% [sic] del aumento de la industria alemana; su producción de carbón experimentó un significativo descenso en el mismo período, circunstancia que se explica en gran parte por la devolución de las minas del Sarre a principios de 1935 y el creciente aumento de la producción alemana.» (*Auge y caída de las grandes potencias*, op. cit., pp. 493). Vid. in extenso FRANKENSTEIN: *Le prix du réarmement français 1935-1939*. París, 1939; YOUNG: *In Command of France: French Foreign Policy and Military Planning, 1933-1940*. Cambridge (Mass.), 1978.

¹⁷⁶³ Vid. in extenso DUROSELLE: *Politique étrangère de la France. La décadence, 1932-1939*. Imprimerie Nationale. París, 1979; también KENNEDY: *Auge y caída de las grandes potencias*, op. cit., pp. 490-498; KISSINGER: *Diplomacia*, op. cit., pp. 269 y 299-300.

¹⁷⁶⁴ Desde la perspectiva actual no se comprende la ceguera de los gobiernos franceses, del MAE y, en general, de las elites política e intelectual francesas frente al gran juego diplomático de Hitler, consistente en «adormecer» las sospechas de las grandes potencias mientras Alemania se encontraba aún en desventaja política y militar. Este planteamiento debía resultar más fácil de resolver a Francia que a Gran Bretaña pues, no hay que olvidar que un pasaje de *Mein Kampf* establecía como uno de los objetivos prioritarios de la política exterior alemana la aniquilación de Francia como potencia en el sistema europeo de Estados.

Por lo que respecta a España, Francia y Gran Bretaña habían ostentado, con altibajos a favor de una u otra, la condición de puntos de referencia ineludibles de la acción exterior española desde el primer tercio del siglo XIX, tal como expusimos en el Capítulo II. Esta situación de sumisión política a los intereses de Francia era considerada por los republicanos como una de las características de la Monarquía de la Restauración y, por tanto, rechazable¹⁷⁶⁵, aun cuando la amistad con Francia constituyera uno de los puntos fundamentales de la concepción internacional de los dirigentes del Gobierno republicano-socialista. Además, como condicionamiento permanente, la especial situación geográfica en que se encuentran España y Francia, con las implicaciones estratégicas del período, otorgaba un interés capital a las relaciones bilaterales, en especial las de carácter político¹⁷⁶⁶. Ahora bien, desde la perspectiva española, no se obviaba la posible amenaza a la seguridad e integridad territorial que representaba Francia en caso de un conflicto bélico generalizado o entre grandes potencias en el área del Mediterráneo¹⁷⁶⁷.

Por otra parte, Francia ha ejercido tradicionalmente un predominio intelectual y cultural en las elites dirigentes españolas, en especial entre los grupos republicanos y de izquierdas¹⁷⁶⁸. Aunque en esta cuestión también nos hemos detenido antes, el movimiento republicano español tuvo como modelo, desde sus inicios, el republicanismo francés, fuera el revolucionario de 1789 o la Comuna de 1848, en una posición de supremacía ideológica que no ostentaba ninguna otra Nación con respecto a España. Francia era identificada con la libertad y la democracia. Así pues, como ha puesto de manifiesto PÁEZ-CAMINO, Francia se encontraba en

¹⁷⁶⁵ Así, AZAÑA: *Memorias políticas y de guerra*, op. cit., vol. 1, p. 418.

¹⁷⁶⁶ En un despacho confidencial de 4 de enero de 1932 al MAE, el Embajador Herbette ponía todo el énfasis en la importancia estratégica de España en caso de un conflicto internacional, cuestión que, por otra parte, no escapaba a los adversarios potenciales de Francia: «Como la situación geográfica de España otorga actualmente a este país una importancia de naturaleza estratégica, [...] en lo que se refiere a un conflicto mediterráneo, diversas influencias extranjeras pueden ser ejercidas sobre ella con medios poderosos y con programas precisos. [...] Estos esfuerzos dirigidos contra la estabilidad de España afectan al mismo tiempo a la seguridad de Francia o al África francesa». Para Herbette, España estaba recuperando un considerable peso en las relaciones internacionales y, por tanto, era preciso ampliar los contactos políticos entre los dos Estados (cit. en PÁEZ-CAMINO: *La significación de Francia en el contexto internacional de la Segunda República española (1931-1936)*, op. cit., p. 655).

¹⁷⁶⁷ En este sentido, las citadas «Notas de Aviación para el Ministerio de Estado», s.d., determinaban «las consideraciones que se nos ocurren respecto a las ventajas e inconvenientes, desde el punto de vista estratégico únicamente, de acuerdos en caso de conflicto o para en caso del mismo, teniendo en cuenta la situación de la política internacional en la actualidad, son los siguientes: Francia representa el mayor peligro aéreo y terrestre; [...] hay que huir de estrechar lazos con Francia cuya “fricción” con otros Estados europeos es natural consecuencia de su situación y de su política inevitablemente continental.» (AMAE, R-697/25). En idéntico sentido, los Informes «reservados» del Vicealmirante Montagut, febrero-marzo de 1931, «Preparación de la Conferencia de Desarme» (AMAE, R-825/2). En este contexto, el asunto de la fortificación de las Baleares constituyó una de las preocupaciones permanentes del Gobierno republicano-socialista, iniciativa que, según la correspondencia diplomática francesa, respondía a los intereses de Francia en el Mediterráneo occidental (vid. al respecto, PÁEZ-CAMINO: *La significación de Francia en el contexto internacional de la Segunda República española (1931-1936)*, op. cit., pp. 831-832). Sin embargo, AZAÑA percibía que «si España se fortifica, Francia lo vería con recelo. Prefiere estar rodeada de Bélgica». Esta opinión era compartida por el Presidente de la República y Zulueta, como Ministro de Estado (*Memorias políticas y de guerra*, op. cit., vol. 1, p. 414).

¹⁷⁶⁸ Vid. al respecto, BÉCAURD y LÓPEZ CAMPILLO: *Los intelectuales españoles durante la II República*. Siglo XXI. Madrid, 1978; CASTILLO: «Las relaciones entre el socialismo español y francés a principios del siglo XX», *Españoles y franceses en la primera mitad del siglo XX*. CSIC. Madrid, 1986, pp. 23-39; EGIDO LEÓN: «La imagen de Francia en la España republicana», op. cit., pp. 19-44; MARICHAL: «La europeización de España (1898-1936)», op. cit., pp. 53-60; PÁEZ-CAMINO: *La significación de Francia en el contexto internacional de la Segunda República española (1931-1936)*, op. cit., pp. 441-555; TÉMINE: «Les relations socio-culturelles franco-espagnoles dans la première moitié du XX siècle», *Españoles y franceses en la primera mitad del siglo XX*. CSIC. Madrid, 1986, pp. 121-128.

una posición de partida excepcional para desarrollar unas relaciones privilegiadas con el nuevo régimen español desde el mismo 14 de abril de 1931¹⁷⁶⁹. Basta con recordar que destacados miembros del Gobierno Provisional se encontraban refugiados en París al proclamarse la República y que fue en la capital francesa donde realizaron sus primeras declaraciones en condición de tales.

1.1.1. La intensificación de las relaciones de las dos Repúblicas

Esta privilegiada posición inicial de Francia, acentuada con el decidido reconocimiento de la República por el gobierno de Laval, el 17 de abril de 1931, sería dilapidada por los sucesivos responsables de la política exterior francesa a lo largo del bienio republicano-socialista, y más tarde. En particular, la persistencia del problema comercial desempeñó la función de elemento de fractura permanente de las, en abstracto, excelentes relaciones bilaterales¹⁷⁷⁰. Esto sin olvidar otra serie de asuntos en los que se produjo un persistente disenso¹⁷⁷¹: las colonias y el norte de África, la actitud de los medios de comunicación franceses contra la República, la situación de los refugiados antirrepublicanos, la precaria situación de los trabajadores españoles en Francia y la situación general de inestabilidad del sistema europeo.

En efecto, la intensidad de las relaciones bilaterales hispano-francesas en el período de entreguerras está fuera de toda duda y ha sido puesta de manifiesto por la historiografía¹⁷⁷², especialmente en el período republicano-socialista, en razón de la identidad de regímenes políticos. En particular, PÁEZ-CAMINO ha desarrollado una rigurosa investigación sobre la significación de Francia en el contexto internacional de la República española a partir de las fuentes diplomáticas francesas¹⁷⁷³. Por tanto, a nuestro juicio, resulta inexcusable su conocimiento pues compartimos ampliamente el planteamiento y tratamiento del tema realizados por el autor. De este modo, después de plantear brevemente el marco de las relaciones con Francia en el período objeto de estudio, nos centraremos en los dos temas fundamentales de la agenda bilateral durante los años 1931-1933: 1) los intentos de vinculación de España al sistema de

¹⁷⁶⁹ *La significación de Francia en el contexto internacional de la Segunda República española (1931-1936)*, op. cit.

¹⁷⁷⁰ En este sentido, concordaban plenamente los principales dirigentes de la política exterior del bienio republicano-socialista, Alcalá-Zamora, Azaña, Madariaga y Zulueta (AZAÑA: *Memorias políticas y de guerra*, op. cit., vol. 1, pp. 414 y 418; MADARIAGA: *Memorias (1921-1936). Amanecer sin mediodía*, op. cit., p. 610).

¹⁷⁷¹ Al respecto, el extenso y duro Informe de Madariaga al ME, «Relaciones entre España y Francia», 23 de marzo de 1932 (AMAE, R-329/3).

¹⁷⁷² EGIDO LEÓN: *La concepción de la política exterior española durante la II República (1931-1936)*, op. cit.; de la misma autora «La imagen de Francia en la España republicana», op. cit.; JOVER ZAMORA: «La percepción española de los conflictos europeos: notas históricas para su entendimiento», op. cit.; MADARIAGA: *España. Ensayo de historia contemporánea*, op. cit.; MARICHAL: «La europeización de España (1898-1936)», op. cit.; MARÍN CASTÁN: «La política exterior española entre la crisis de 1898 y la Dictadura de Primo de Rivera», op. cit.; MENCHEN BARRIOS: «La actitud de España ante el Memorandum Briand (1929-1931)», op. cit.; PÁEZ-CAMINO: «Manuel Azaña y la política exterior de la Segunda República española»; también *La significación de Francia en el contexto internacional de la Segunda República española (1931-1936)*, op. cit.; PALOMARES LERMA: «La política exterior española: de la Dictadura de Primo de Rivera a la Guerra Civil», op. cit., pp. 65-66; PEREIRA CASTAÑARES: «La política exterior de España (1875-1939)», op. cit., pp. 590-591; POLLACK: «Fuentes filosóficas e históricas de la política exterior española», op. cit.; QUINTANA NAVARRO: *España en Europa, 1931-1936*, op. cit.; ROSAS LEDESMA: «Las “Declaraciones de Cartagena” (1907): su significación en la política exterior de España y repercusiones internacionales», op. cit.; SAZ CAMPOS: «La política exterior de la Segunda República en el primer bienio (1931-1933): una valoración», op. cit.; TÉMINE: «Les relations socio-culturelles franco-espagnoles dans la première moitié du XX siècle», op. cit.; VIÑAS: «Blum traicionó a la República», op. cit.; también «Los condicionamientos internacionales», op. cit.;

¹⁷⁷³ *La significación de Francia en el contexto internacional de la Segunda República española (1931-1936)*, op. cit.

seguridad francés, ejemplificados en la visita del presidente del Consejo de Ministros francés, Herriot, en octubre-noviembre de 1932; 2) las complicadas relaciones comerciales que, desde la parte francesa no se encauzaron debidamente para servir a los intereses políticos de aquella aproximación de España al bloque francés.

Desde las diversas perspectivas de las relaciones internacionales de los dirigentes republicanos, la concepción del Presidente del Gobierno republicano-socialista partía de la comprensión meridiana de la influencia que Francia y Gran Bretaña desempeñaban en la política exterior de España desde el siglo pasado, llegando a asumir, en el caso de la primera, un papel tutelar de la acción española en el Mediterráneo occidental y el norte de África¹⁷⁷⁴. En este contexto valoraba la influencia de Francia sobre la República española desde los siguientes ámbitos: 1) de orden ideológico, en razón de la identificación de los dirigentes republicanos con el sistema político de la Tercera República y el legado que ella representaba; en este sentido, la francofilia de Azaña era patente; 2) de orden estratégico, en especial por el interés de Francia en mantener una España débil y sometida, que no pusiera en peligro sus posiciones en el Mediterráneo occidental y en el norte de África; 3) de orden económico, por la dependencia económica y financiera de España de Francia, al igual que de las otras grandes potencias, Alemania, Estados Unidos y Gran Bretaña, situación agravada por el contexto de crisis económica mundial.

De este modo, a pesar de que Azaña era un francófilo convencido, por su formación académica y sus convicciones políticas e ideológicas, en su concepción de la política exterior de la República no obviaba la realidad de las siempre complejas y desiguales relaciones hispano-francesas. Así, aun representando Francia el modelo político e ideológico de referencia, AZAÑA tenía claro que con la «República hermana» se mantenían el mayor número de contenciosos en las relaciones exteriores, de orden económico, cultural, político y colonial, que complicaban singularmente las relaciones bilaterales. Por tanto, el planteamiento de Azaña de una política exterior independiente y que sirviese a los intereses nacionales chocaba con las consideraciones políticas y estratégicas que de España se hacían en el MAE, y esta situación se constataría a lo largo del bienio republicano-socialista, especialmente en el ámbito de la SdN.

Por su parte, MADARIAGA, también de formación académica francesa, afirmaba, en mayo de 1932, la relevancia de Francia en el desarrollo de la acción exterior republicana, aun cuando se refería a «las siempre complicadas relaciones bilaterales»¹⁷⁷⁵. En sus relaciones con España, Francia trataba de mantener la situación de subordinación por tres razones principales: 1) históricamente la potencia de España había desequilibrado el poderío francés en Europa y en el mundo; 2) a Francia no le convenía, de ninguna manera, tener una potencia fuerte en su retaguardia y, mucho menos, en un período de creciente inestabilidad del sistema europeo. Indudablemente, la amenaza alemana pesaba en este sentido; 3) la subordinación de España implicaba que Francia pretendiese erigirse como representante autorizada de las Naciones latinas; «aquí también una España fuerte la privaría de su posición de prestigio en todo un continente»¹⁷⁷⁶.

Aún así, también consideraba esencial el estrechamiento de las relaciones bilaterales sobre una base de efectiva igualdad como la mejor garantía para que la República española se asentara en el sistema internacional. En este sentido, se orientaron las gestiones para la visita de Herriot a España en noviembre de 1932¹⁷⁷⁷.

¹⁷⁷⁴ Así, el mismo AZAÑA en «La neutralidad de España», *Obras completas*, op. cit., vol. III, pp. 525-526.

¹⁷⁷⁵ *Memorias (1921-1936). Amanecer sin mediodía*, op. cit., p. 607.

¹⁷⁷⁶ *Ibidem*.

¹⁷⁷⁷ *España. Ensayo de historia contemporánea*, op. cit., pp. 395-396.

En fin, para el Presidente de la República, las relaciones con Francia debían desenvolverse en el marco general de las relaciones con las grandes potencias europeas, basadas en dos principios: el respeto a la voluntad de España de permanecer el margen de todo conflicto europeo y la amistad leal y equilibrada con todas ellas. En particular, expresaba que «el apartamiento español de los conflictos de Europa es precisamente la prueba y la base de una buena amistad hispano-francesa, no conviniendo de ningún modo al uno ni al otro país que nos apartemos de tan prudente abstención [...] Nuestra política hacía que segura Francia de una amistad leal pudiéramos mantenernos en excelente relación con Alemania, sin que ésta insinuara jamás exigencia ni deseo de compromiso»¹⁷⁷⁸. Por tanto, la coincidencia acerca de la posición de España respecto de Francia y al planteamiento de las relaciones hispano-francesas era completa entre los dirigentes de las relaciones internacionales.

Por otra parte, en cuanto a las Representaciones diplomáticas, en mayo de 1931 fue designado Embajador en París un diplomático de carrera, Dánvila, que procedía de la Embajada de Argentina¹⁷⁷⁹. Sin embargo, en diciembre de 1931 fue relevado por Madariaga que, desde agosto, se ocupaba de los asuntos de la SdN y de la Delegación de España en la Organización internacional¹⁷⁸⁰. En particular, este nombramiento fue uno de los últimos actos de Lerroux como Ministro de Estado en el Gobierno republicano-socialista¹⁷⁸¹. La presentación de las cartas credenciales de Madariaga al Presidente de la República francesa tuvo lugar el 16 de enero de 1932.

Esta doble condición de Embajador en París y Delegado en la SdN llevó a que se plantease, ya en 1932, la falta de atención en los asuntos propios de la Embajada, en particular en las complicadas negociaciones comerciales, el control de las actividades de los refugiados políticos antirrepublicanos y la situación de los trabajadores españoles en Francia¹⁷⁸². Sin embargo, la labor de Madariaga al frente de la Embajada en París se cuenta entre las gestiones mejor conducidas durante el bienio 1931-1933, si tenemos en cuenta los condicionantes que imponían a las relaciones bilaterales la política interior francesa, la desorientación de su acción exterior y la progresiva inestabilidad del sistema europeo. El amplio conocimiento de estos asuntos fue uno de los elementos más favorables en el desempeño de su función¹⁷⁸³.

Prueba de esta atención son dos de los más importantes documentos, reiteradamente citados a lo largo de esta tesis: el Informe sobre «Relaciones entre España y Francia», de 29 de marzo de 1932, y la «Nota sobre política exterior de España», de 27 de mayo de 1932, elaborados en la Embajada de España en París¹⁷⁸⁴.

Al proclamarse la República, la Embajada francesa en Madrid estaba ocupada por Corbin (desde diciembre de 1929), cuyas primeras gestiones se orientaron a informar al MAE sobre los acontecimientos que tenían lugar en España en las jornadas de abril de 1931 y, a los pocos días, transmitir la Nota oficial del reconocimiento del gobierno francés al Ministro de Estado.

¹⁷⁷⁸ ALCALÁ-ZAMORA: *Memorias*, op. cit., pp. 368 y 371.

¹⁷⁷⁹ Decreto de 13 de mayo de 1931 (*GdM* de 14 de mayo de 1931).

¹⁷⁸⁰ Decreto de 10 de diciembre de 1931 (*GdM* de 23 diciembre de 1931).

¹⁷⁸¹ AZAÑA: *Memorias políticas y de guerra*, op. cit., vol. 1, p. 342.

¹⁷⁸² Vid. las intervenciones en este sentido de E. Ortega y Gasset en los debates sobre la situación de la diplomacia española en las Cortes, acusando al Embajador español en París de la escasa diligencia demostrada en los asuntos de la Embajada, en razón de su preferencia por los de la SdN (*DSC* de 6 de septiembre y 19 y 25 de octubre de 1932). Azaña se hizo eco de las críticas a Madariaga «que absorbido por lo de Ginebra se desentendiende de París» (*Diarios, 1932-1933. «Los cuadernos robados»*, op. cit., p. 173). El mismo Madariaga recoge algunos testimonios al respecto (*Memorias (1921-1936). Amanecer sin mediodía*, op. cit., pp. 638 y 641).

¹⁷⁸³ PÁEZ-CAMINO: *La significación de Francia en el contexto internacional de la Segunda República española (1931-1936)*, op. cit., en especial pp. 796-798; aun cuando expresa ciertas reservas al respecto (*ibid.*, p. 521).

¹⁷⁸⁴ Textos completos en AMAE, R- R-329/3 y MADARIAGA: *Memorias (1921-1936). Amanecer sin mediodía*, op. cit., pp. 606-615, respectivamente.

Sin embargo, en junio de 1931 Corbin fue nombrado Embajador en Bélgica¹⁷⁸⁵. Para ocupar la jefatura de la Representación diplomática ante la República, fue designado Herbette —que había sido el primer Embajador de Francia en la Unión Soviética—¹⁷⁸⁶. Presentó sus cartas credenciales, como Embajador Extraordinario y Plenipotenciario, al Presidente de la República el 11 de julio de 1931 y permaneció en Madrid hasta abril de 1937¹⁷⁸⁷. Su estancia en España estuvo marcada, en sus inicios, por la amistad sincera hacia los dirigentes del Gobierno republicano-socialista, en especial hacia Azaña, por una enorme comprensión de la realidad española del período, sin equivalente en todo el Cuerpo Diplomático acreditado, y, por supuesto, de los intereses su país en España.

En todo caso, Azaña siempre mantuvo sus reservas respecto al Embajador francés a quien, ya en 1933, calificó de «entrometido» en los asuntos internos españoles¹⁷⁸⁸. En plena Guerra Civil sorprendería su toma de posición por el bando nacionalista, de modo que Azaña le tributaría el siguiente homenaje: «este señor se ha portado con nosotros puercamente [sic], en todos los terrenos, y estoy seguro de sus informes tendenciosos no habrán dejado de perjudicar a la República ante el Gobierno francés»¹⁷⁸⁹.

Con todo, es cierto que Herbette tuvo un gran ascendiente en el Gobierno republicano-socialista y que, en bastantes ocasiones, sus opiniones y observaciones fueron tenidas como criterio autorizado de la posición oficial de su país en los asuntos de que se tratase, en especial en materia comercial, como trataremos más adelante. Por otra parte, desarrolló un planteamiento bastante claro en cuanto a la conveniencia para los intereses de seguridad nacional de Francia de la consolidación de la República española, en el interior, y su ascenso relativo en las relaciones internacionales pues, indudablemente, esto reforzaría su posición en el área del Mediterráneo occidental y en la SdN¹⁷⁹⁰. Este hecho tendría un efecto equivalente en las posiciones de Francia, pues la identidad de regímenes operaba a su favor frente a las otras grandes potencias europeas, singularmente Italia y Alemania¹⁷⁹¹.

Este planteamiento del Embajador francés respondía al criterio expuesto por Azaña en las Cortes, en diciembre de 1932, sobre los principios orientadores de las relaciones bilaterales de la República¹⁷⁹²:

«Repetidamente ha dicho aquí el Gobierno, y lo ha dicho por su Ministro titular, que nosotros no tenemos hoy pendiente con ningún país motivo alguno que nos pueda conducir a un conflicto. Es-

¹⁷⁸⁵ Una breve nota biográfica de Corbin, en DUROSELLE: *Politique étrangère de la France. La décadence, 1932-1939*, op. cit., pp. 277-278.

¹⁷⁸⁶ DUROSELLE afirma como rasgo ideológico más destacado del Embajador su antisovietismo (ibíd., p. 46). AZAÑA anotó al respecto, 3 de octubre de 1937, que «cuando el año 31 vinieron a España de Rusia a la Embajada de Madrid, estaban sobrecogidos de miedo, efecto del régimen policíaco de Moscú. Por todas partes veían agentes secretos, espías, misterios, peligros.» (*Memorias políticas y de guerra*, op. cit., vol. 2, pp. 307-308).

¹⁷⁸⁷ *GdM* de 12 de julio de 1931.

¹⁷⁸⁸ AZAÑA: *Memorias políticas y de guerra*, op. cit., vol. 1, pp. 508, 515 y 529.

¹⁷⁸⁹ AZAÑA: *Memorias políticas y de guerra*, op. cit., vol. 2, p. 307. Una visión más equilibrada de la embajada de Herbette, en PÁEZ-CAMINO: *La significación de Francia en el contexto internacional de la Segunda República española (1931-1936)*, op. cit., pp. 527-538.

¹⁷⁹⁰ En este sentido, PÁEZ-CAMINO afirma que «Herbette propugnó incansablemente una mayor atención y generosidad hacia España en la política exterior francesa y la disminución, en lo posible, de la oleada de hostilidad hacia el nuevo régimen español.» (ibíd., p. 530).

¹⁷⁹¹ Así, los informes de Herbette al MAE de 28 de julio y 30 de septiembre de 1931, 1 de enero y 2 de marzo de 1932 y 31 de agosto de 1933 (cit. en ibíd., pp. 617, 632, 655, 659 y 824). En idéntico sentido, para MADARIAGA el objetivo central de las relaciones con Francia debía consistir en «ir a una colaboración más estrecha entre las dos Repúblicas para consolidar la situación interna de España y la europea de Francia.» (*Memorias (1921-1936). Amanecer sin mediodía*, op. cit., p. 365).

¹⁷⁹² *DSC* de 18 de diciembre de 1932.

paña se presenta en todos los pueblos con amistad, tendiendo la mano a todos los pueblos. Nosotros podremos sentir preferencias de orden moral y espiritual por pueblos de nuestra propia habla o por pueblos de nuestra propia civilización; nosotros podremos fundar en estas preferencias espirituales y morales un mayor prestigio, una mayor autoridad, una mayor expansión de nuestros valores espirituales y morales también; pero esto no establece ninguna diferencia, esto no abre ningún abismo entre nuestras relaciones con unos pueblos y con otros [...].»

Así pues, aun cuando el cambio de régimen parecía abundar en la idea del mantenimiento de la dependencia de Francia, como hemos dicho, la voluntad de los dirigentes republicanos se orientó hacia una política exterior más activa y autónoma de las grandes potencias, tanto en las relaciones bilaterales como en el marco de la Organización internacional. Lo que no dejó de provocar sorpresa e irritación en el MAE y en determinados medios de comunicación franceses¹⁷⁹³. En este sentido, MADARIAGA afirmaría más tarde¹⁷⁹⁴:

«En París se habían acostumbrado a contar con Quiñones de León casi como un segundo voto en el Consejo, siempre y cuando no entrasen en juego intereses españoles. Con la República, aquello se había terminado. El nuevo régimen no sentía menos amistad para con Francia que el anterior o si acaso más. Pero, en virtud de una decisión mía, tan natural e instintiva que no me di cuenta que la tomaba [sic], la delegación española actuó ya en plena libertad, sin consultar, acordar ni combinar con nadie. En París, se dieron cuenta muy pronto del cambio de ambiente [...].»

En idéntico sentido, AZAÑA confió a su *Diario* el 22 de febrero de 1932 que «Zulueta no está contento con la actitud de Francia con España. Que los delegados españoles hayan dejado de ser humildes servidores de Francia en la Sociedad de Naciones no gusta; estima Zulueta que en Francia no tienen simpatías por nuestra República, y que hay un “algo”, no sabe qué, interpuesto. A Francia, opinan don Niceto y Zulueta, le conviene más una España aletargada, débil y sin problemas»¹⁷⁹⁵.

De modo inmediato, tras el reconocimiento francés de la República y del Gobierno Provisional, se sucedieron una serie de problemas que tendieron a tensionar las relaciones entre las dos «Repúblicas hermanas», como los medios periodísticos habían dado en denominarlas. El primero y, sin duda, el menor de estos asuntos fue el del exilio de Alfonso XIII en París tras la proclamación de la República junto con un pequeño grupo de monárquico¹⁷⁹⁶. Sin embargo, el asentamiento de activos elementos opositores cerca de la frontera española, aun cuando fuese considerado un asunto de importancia por el Gobierno republicano —y en este sentido, se instruyó a la Embajada de España en París para que realizase el oportuno seguimiento y elaborase informes al respecto— tampoco llegó a suponer un obstáculo notable en las relaciones bilaterales¹⁷⁹⁷.

¹⁷⁹³ De forma paralela, las reacciones de la prensa italiana y alemana no se hicieron esperar, subrayando el carácter profrancés que adoptaría la política exterior del nuevo régimen español.

¹⁷⁹⁴ *Memorias (1921-1936). Amanecer sin mediodía*, op. cit., p. 277.

¹⁷⁹⁵ *Memorias políticas y de guerra*, op. cit., vol. 1, p. 414.

¹⁷⁹⁶ Al respecto, PÁEZ-CAMINO: *La significación de Francia en el contexto internacional de la Segunda República española (1931-1936)*, op. cit., pp. 598-600 y 604.

¹⁷⁹⁷ En un Informe de 29 de agosto de 1932 al ME, Madariaga refería «la actitud y disposiciones del Ministerio del Interior y más especialmente de la Dirección General de Seguridad en relación a personalidades españolas monárquicas y otros elementos españoles en Francia» (AMAE, R-903/51). Sobre la cuestión del control de los refugiados políticos volvería a insistir pocos días antes de la visita de Herriot a España (carta de 22 de octubre de 1932, AMAE, R-903/51). AZAÑA se mostraba insatisfecho por la actitud francesa en este tema y así se lo expresó a Madariaga a principios de septiembre de 1932 (*Diarios, 1932-1933. «Los cuadernos robados»*, op. cit., p. 60-61). E. Ortega y Gasset se ocupó de este tema en los debates de la situación de la diplomacia española en las Cortes, acusando al Embajador español en París de la escasa diligencia demostrada en el asunto respecto a las autoridades francesas (*DSC* de 6 de septiembre y 19 y 25 de octubre de 1932).

Más importante, y persistente en el tiempo, sería la actuación de los medios de comunicación franceses contra el nuevo régimen republicano en España, y no exclusivamente de la prensa de extrema derecha e izquierda, sino, en general, de los medios de mayor prestigio y circulación en el país vecino, que desplegaron a lo largo de todo el período una campaña de descalificación y descrédito sobre la situación interior de España¹⁷⁹⁸. A tal extremo se llegó en esta campaña que desde la Embajada en París, Madariaga solicitó al ME la inserción de propaganda institucional en los periódicos y semanarios más influyentes como modo de atajar dichos ataques a través del Patronato Nacional de Turismo, en particular en el oficioso *Le Temps*¹⁷⁹⁹.

La cuestión colonial también planteó problemas en las relaciones bilaterales. Por un lado, el anuncio de Prieto, en un discurso en Bilbao el 26 de junio de 1931, con ocasión de la campaña electoral a las Cortes Constituyentes, sobre la posibilidad de que España abandonase el Protectorado de Marruecos en favor de un mandato de la SdN, generó una rápida respuesta en los medios políticos y diplomáticos franceses¹⁸⁰⁰. Para el MAE esta decisión planteaba problemas porque suponía un vacío de poder en el norte de África, y para Gran Bretaña e Italia generaría una alteración grave del equilibrio de poder en la zona del Estrecho pues, sin duda, la retirada de España predecía la extensión del Protectorado francés a dichos territorios. La firme posición del Gobierno español, a través de su Presidente, Alcalá-Zamora, y del Ministro de Estado, Lerroux, descalificó tal iniciativa que, realmente, hubiese supuesto una alteración del *statu quo* en el área¹⁸⁰¹.

Es más, de forma inmediata el Gobierno Provisional comenzó con las reformas en la organización y administración del Protectorado. En particular, las primeras medidas, como ya expusimos anteriormente, se dirigieron a la desmilitarización de la Zona y a racionalizar las inversiones que el Estado español hacía en ella. Así lo explicaba Azaña en las Cortes el 29 de marzo de 1932: «[...] lo que nosotros podemos hacer en Marruecos, manteniendo unos compromisos internacionales de los que no nos conviene desligarnos, es civilizar el país; ofrecer al concierto europeo un leal y eficaz cumplimiento de nuestras obligaciones de nación mandataria»¹⁸⁰².

Por otra parte, aunque el Gobierno republicano intentó resolver, de forma definitiva, los problemas de límites entre las dos zonas del Protectorado, así como mejorar la posición espa-

¹⁷⁹⁸ Vid. PÁEZ-CAMINO: *La significación de Francia en el contexto internacional de la Segunda República española (1931-1936)*, op. cit., pp. 539-555, 605, 777-784 y 810-817. La cuestión es tratada en el documento «Nuestras relaciones internacionales. Cuadernos de Política internacional española, período 1934-1936» (AMAE, R-5499/16).

¹⁷⁹⁹ En este sentido, el Informe de 17 de noviembre de 1932, AMAE, R-903/50.

¹⁸⁰⁰ El discurso fue publicado en *El Liberal* de Bilbao, de 27 de junio de 1931. Tales propuestas fueron reproducidas por la prensa francesa con toda amplitud. Vid. al respecto, NEILA HERNÁNDEZ: «Las responsabilidades internacionales de la II República en Marruecos: el problema del abandonismo», op. cit., pp. 47-71.

¹⁸⁰¹ El 29 de junio de 1931, la Embajada en París hizo pública una Nota oficial del Gobierno español desautorizando tales informaciones: «Una información procedentes de Londres anuncia que el ministro de Hacienda español, Sr. Prieto, habría notificado a la comisión de mandatos de la Sociedad de Naciones el deseo de entregar al expresado organismo internacional el territorio que España ocupa en Marruecos. La embajada de España está autorizada para desmentir, en la forma más enérgica, esta falsa noticia.» (cit. en PÁEZ-CAMINO: *La significación de Francia en el contexto internacional de la Segunda República española (1931-1936)*, op. cit., pp. 620-621). También la Embajada en Roma recibió instrucciones para que hiciera público que el Gobierno español no tenía intención de variar su política respecto a Marruecos. La posición oficial del Gobierno sería reiterada por Lerroux a Briand, en una reunión celebrada en Ginebra, con ocasión de Decimosegunda Asamblea de la SdN, en septiembre de 1931 (carta de Dánvila al Presidente del Gobierno, 14 de septiembre de 1931, AMAE, R-329/3).

¹⁸⁰² DSC de 29 de marzo de 1932. Por otra parte, la posición oficial del PSOE se substanciaría, en el XIII Congreso de octubre de 1932, en solicitar que «nuestro Protectorado se ejerza en un sentido cultural y civil, que tienda a la rápida emancipación de nuestros hermanos marroquíes».

ñola en Tánger¹⁸⁰³, desde el MAE se hizo caso omiso, reiteradamente, a las sugerencias e iniciativas españolas en ese sentido¹⁸⁰⁴.

Más tarde, el intento de ocupación de la zona de Ifni, en el verano de 1933, puso de manifiesto, de forma ejemplar, la colaboración/ausencia de colaboración interesada de Francia en los asuntos coloniales. El 15 de agosto de 1933 Azaña refería que el asunto de Ifni no había podido salir peor, pues la expedición del comandante Cañizares, Gobernador general del Sáhara, no se encontró en condiciones de desembarcar de acuerdo con los planes previstos. La expedición «echó a tierra dos emisarios que tuvieron que reembarcar. Algunos de los agentes que teníamos en el país lo han pasado muy mal; han muerto dos indígenas y al hermano del “Sultán Azul”, emisario nuestro, que había ido desde Cabo Juby, lo han despojado y maltratado»¹⁸⁰⁵. Ahora bien, según los informes llegados a la Presidencia del Gobierno, «el interventor francés de la zona limítrofe ha estorbado nuestra acción y ha concitado a los moros contra nuestra proyectada factoría. Necesitamos comprobarlo»¹⁸⁰⁶. Tres días más tarde, Azaña trató con de los Ríos este asunto y todo el problema del Sáhara. En este sentido, el Ministro de Estado había de entrevistarse con Herbet para esclarecer la disposición de Francia: «le he explicado al ministro todos los antecedentes del caso y cuáles son nuestros intereses y propósitos en la zona del Sáhara, dándole instrucciones»¹⁸⁰⁷. De todos modos, la ocupación efectiva de Ifni tendría lugar en abril de 1934 bajo la presidencia de Lerroux¹⁸⁰⁸.

1.1.2. Intentos de vinculación de España al sistema de seguridad francés: la visita de Herriot a España

Como apuntamos, a lo largo de 1932, la diplomacia francesa desarrolló un conjunto de acciones tendentes a lograr un definitivo acercamiento que pudiese concluir en la participación de España, de una u otra forma, en el sistema de seguridad de Francia en Europa. El momento culminante tuvo lugar con la visita del presidente del gobierno francés a Madrid el último día de octubre de 1932.

En torno a esta cuestión SAZ CAMPOS expresó que «pocos acontecimientos relacionados con la política internacional de la España republicana requirieron la resonancia que tuvo la corta visita que el presidente del Consejo de Ministros francés, Herriot, realizó a Madrid en el otoño de 1932». QUINTANA NAVARRO va más lejos al afirmar que «la visita de Herriot a Madrid constituyó el acontecimiento estelar [sic] de la política internacional republicana, su momento clave»¹⁸⁰⁹.

¹⁸⁰³ Sobre ambos temas de la agenda internacional de España durante la etapa republicana, vid. EGIDO LEÓN: «Las reivindicaciones españolas sobre Tánger durante la II República: cuestiones políticas y debate ideológico», op. cit.; NEILA HERNÁNDEZ: «Las responsabilidades internacionales de la II República en Marruecos: el problema del abandonismo», op. cit.; PÁEZ-CAMINO: *La significación de Francia en el contexto internacional de la Segunda República española (1931-1936)*, op. cit., pp. 506-518.

¹⁸⁰⁴ Así, AZAÑA: *Diarios, 1931-1933. «Los cuadernos robados»*, op. cit., pp. 410-411. Aguinaga, Ministro consejero de la Embajada de París, desde agosto de 1932 a mayo de 1934, se refirió a la, «por lo común, poco generosa actitud del Estado francés cuando de nuestras justas reivindicaciones en África se había tratado, aunque, a decir, verdad, Francia se mostraba por aquellos años más comprensiva respecto a nuestras demandas relativas a Tánger [...]» («Nuestras relaciones internacionales. Cuadernos de Política internacional española, período 1934-1936», AMAE, R-5499/16).

¹⁸⁰⁵ AZAÑA: *Diarios, 1931-1933. «Los cuadernos robados»*, op. cit., p. 415.

¹⁸⁰⁶ *Ibidem*.

¹⁸⁰⁷ *Ibid.*, p. 418.

¹⁸⁰⁸ ALCALÁ-ZAMORA: *Memorias*, op. cit., pp. 608-608.

¹⁸⁰⁹ SAZ CAMPOS: «La política exterior de la Segunda República en el primer bienio (1931-1933): una valoración», op. cit., p. 849; QUINTANA NAVARRO: *España en Europa, 1931-1936*, op. cit., p. 133.

Sin embargo, en la historiografía francesa este evento carece de la significación atribuida en España. Tanto DUROSELLE, en *Politique étrangère de la France. La décadence, 1932-1939*, como RENOUVIN, en la *Histoire des relations internationales (Les crises du XX^e Siècle. II. De 1929 à 1945)*, no le dedican ni una sola palabra¹⁸¹⁰. VAÏSE, en el análisis que desarrolla de la política exterior de Herriot, pasa de la reunión de Londres de 13-14 de octubre al Congreso radical de Toulouse de 5 de noviembre de 1932. Por su parte, SOULIÉ no atribuye ninguna significación política relevante a dicho viaje¹⁸¹¹. De todos modos, parece evidente que la estancia del presidente del Consejo de Ministros francés llegó en un momento álgido de las relaciones bilaterales durante la etapa de la República.

Consideraciones internas no faltan, especialmente en cuanto a valorar el segundo semestre de 1932 como la etapa de mayor solidez del Gobierno de republicanos y socialistas, tras la actuación decidida a primeros de agosto sofocando la revuelta militar de Sevilla encabezada por el general Sanjurjo. El protagonismo de Azaña en este momento fue absolutamente decisivo y hasta sus propios detractores así lo manifiestan.

Desde la perspectiva internacional, el renovado papel en la SdN, ya en la defensa decidida de los principios del Pacto frente a la agresión japonesa en Manchuria, en la Conferencia de Desarme, en los conflictos hispanoamericanos, o a la cabeza del Grupo de los Ocho, obligaron a que Francia prestase renovada atención a la República española, de cuyos dirigentes, como expresamos al principio, esperaban una posición mucho más favorable de lo que había sido ya durante la Monarquía. Mas, las concepciones acerca de la política exterior de la República y de las relaciones internacionales de los nuevos dirigentes discurrían por caminos diferentes a los deseos del MAE. Es decir, el desarrollo de una política exterior inspirada en los principios republicanos, plasmados expresamente en la Constitución de diciembre de 1931, y al servicio de los intereses nacionales de España, no de las grandes potencias, al menos hasta donde tuviese autonomía para ello. Las agresivas reivindicaciones políticas de Alemania en la Conferencia de Desarme, demostrativas de una vitalidad no esperada en una Nación derrotada y sometida por los Tratados de 1919, forzaron a los responsables de la política exterior francesa a la búsqueda de aliados que ayudasen a reequilibrar el sistema europeo. Evidentemente, en este contexto, la República española podía representar una baza activa para las tesis de seguridad de Francia, especialmente en la SdN y, en caso de conflicto, en el control del Mediterráneo occidental.

Inicialmente, en un Informe al MAE, el 20 de abril de 1932, dedicado a realizar un balance de la situación de España en el primer año de existencia de la República, Herbette expresaba la normalidad y estabilidad de la situación política interna y consideraba el momento favorable para acudir a «una entente cordial y quizás íntima entre Francia y la España republicana». En este sentido, aunque España no fuera una gran potencia, «podían producirse en Europa acontecimientos en medio de los cuales Francia celebraría haber conseguido la confianza y la afición de la República española»¹⁸¹². Madariaga, por su parte, ya había informado desde principios de 1932 sobre el posible cambio de orientación de la política exterior francesa tras la desaparición de Briand y Maginot¹⁸¹³. Unas relaciones renovadas con Gran Bretaña, Italia y España era el objetivo de Tardieu para cercar a una Alemania que daba pruebas de creciente inestabilidad interna, con reflejo en el nivel de sus reivindicaciones internacionales —en especial en las deudas de guerra y las negociaciones en la Conferencia de Desarme—. En este

¹⁸¹⁰ Op. cit.

¹⁸¹¹ SOULIÉ: *La vie politique d'Edouard Herriot*. Armand Colin. París, 1962; VAÏSE: *Sécurité d'abord. La politique française en matière de désarmement, 9 décembre 1930-17 avril 1934*. Pedone. París, 1981.

¹⁸¹² Cit. en PÁEZ-CAMINO: *La significación de Francia en el contexto internacional de la Segunda República española (1931-1936)*, op. cit., p. 689.

¹⁸¹³ Cartas de 16 de enero y 29 de febrero de 1932 (AMAE, R-329/1 y 329/12, respectivamente).

contexto, por tanto, se debe enmarcar la propuesta de Tardieu a Zulueta sobre la posibilidad de un «Pacto mediterráneo», basado en el mantenimiento del *statu quo* entre las grandes potencias con intereses en la región¹⁸¹⁴.

Por otra parte, el 18 de mayo de 1932, la Comisión parlamentaria de Estado presentó al Pleno de las Cortes el dictamen sobre el proyecto de Ley que autorizaba la ratificación, por el Presidente de la República, del Convenio de Arbitraje hispano-francés firmado en París el 10 de julio de 1929. El proyecto fue votado y aprobado sin discusión¹⁸¹⁵. Es conveniente señalar que el dictamen de la Comisión concluía afirmando que el Convenio era «una garantía de amistad entre las dos grandes democracias republicanas del Occidente europeo»¹⁸¹⁶.

Al mismo tiempo, en Francia tuvieron lugar las elecciones legislativas de 1 y 8 de mayo de 1932 que otorgaron la mayoría parlamentaria a la coalición de izquierdas de radicales y socialistas, y el 3 de junio tuvo lugar el acceso de Herriot a la presidencia del Consejo de Ministros en un gobierno radical, reservándose la cartera del Asuntos Extranjeros. Pocos días después, el 25 de mayo de 1932, el Presidente de la República, Lebrun, realizó una visita oficial a la Embajada de España, acontecimiento que fue comentado favorablemente por Madariaga en un despacho al ME¹⁸¹⁷.

Así pues, con estos antecedentes parecía adecuada la iniciativa de Madariaga, quien, en una acción de imagen, planteó a Herriot la posibilidad de realizar una visita oficial a España como demostración pública de la amistad y cordialidad entre las dos Repúblicas. Esta invitación, formulada en un acto oficial en París el 27 de mayo de 1932, obtuvo una rápida confirmación por el ya presidente del Consejo francés¹⁸¹⁸. En particular, PÁEZ-CAMINO afirma que la presencia de Herriot en el poder supuso un mayor acercamiento de Francia a España¹⁸¹⁹. Ahora bien, como hemos dicho, el trasfondo internacional donde se vislumbraban los primeros indicios del fracaso de la Conferencia de Desarme, sin duda actuó como elemento fundamental en esta tendencia de la diplomacia francesa. E, indudablemente, los responsables de la política exterior española se mostraron receptivos a estas iniciativas.

Los primeros pasos en este sentido se produjeron a finales de junio de 1932, con ocasión de la sesión del Consejo de la SdN en Ginebra. AZAÑA da cuenta de lo tratado, en el Consejo de Ministros de 1 de julio de 1932: «Zulueta hace una larga disertación sobre Ginebra, Lausana, etcétera. Y repite lo que Herbette le dijo (y también a mí) en la comida del Senado: “Si no sería conveniente que Francia y España desarmasen sus fronteras y retirasen sus tropas a bastantes kilómetros en el interior”. A Zulueta esta insinuación comenzó por parecerle interesante. Daríamos un ejemplo, etcétera, etcétera. Yo opino que no vale la pena tomarlo en conside-

¹⁸¹⁴ Carta de Zulueta al Presidente del Gobierno, de 4 de marzo de 1932 (AMAE, R-860/72). EGIDO LEÓN califica esta aproximación a España «desde luego siempre en una posición secundaria en el marco general de las amistades y preocupaciones tradicionales de la política exterior francesa» (*La concepción de la política exterior española durante la II República (1931-1936)*, op. cit., pp. 134-136, cita en p. 136).

¹⁸¹⁵ Al respecto, PALOMARES LERMA afirma que la oferta de conclusión de dicho Acuerdo, realizada por Peretti, Embajador en Madrid, en octubre de 1928, «tenía como fin primordial neutralizar el artículo trece del Tratado de Amistad Hispano-Italiano». Sin embargo, las negociaciones se demoraron durante un año por los obstáculos planteados por Primo de Rivera y Quiñones de León, «que deseaban pagar política y comercialmente a Francia la cláusula de neutralidad» —que, por otra parte, no se incluyó en dicho Tratado— (*Mussolini y Primo de Rivera. Política exterior de dos dictadores*, op. cit., pp. 235 y 236). Finalmente, el Convenio de Arbitraje fue ratificado por Ley de 27 de julio de 1932 (*GdM* de 3 de agosto de 1932).

¹⁸¹⁶ *DSC* de 18 de mayo de 1932.

¹⁸¹⁷ Carta de 25 de mayo de 1932, AMAE, R-329/3.

¹⁸¹⁸ MADARIAGA: *España. Ensayo de historia contemporánea*, op. cit., p. 395. Según PÁEZ-CAMINO la iniciativa fue de Herbette (*La significación de Francia en el contexto internacional de la Segunda República española (1931-1936)*, op. cit., p. 706).

¹⁸¹⁹ *Ibid.*, p. 691.

ración»¹⁸²⁰. Posteriormente, el gobierno francés cursó una invitación al ME para que España se sumase al denominado «Pacto de Confianza» franco-británico, concertado el 13 de julio de 1932. La respuesta favorable fue comunicada enseguida (22 de julio), ya reiterada en una carta del Ministro de Estado a Herbette¹⁸²¹.

Con esta favorable perspectiva, Madariaga realizó una visita a Herriot, el 13 de agosto de 1932, con la finalidad de determinar al más alto nivel los detalles de la visita oficial. La entrevista comenzó con la felicitación de Herriot al Embajador español por la resolución del Gobierno en aplacar el levantamiento militar de Sanjurjo (10-11 agosto de 1932). A continuación se trataron los temas concretos de la visita a España: 1) la condecoración del Presidente de la República; y 2) las fechas concretas del viaje —Madariaga propuso del 13 a 18 de septiembre de 1932— y se acordó que los preparativos se desarrollaran en el mayor secreto.

Además, se trataron las cuestiones que más interesaban a Francia en ese momento: las cuestiones de seguridad y las relaciones de ambos Estados con Alemania e Italia. Herriot se interesó por la posición de España en caso de que Francia se viese envuelta en un conflicto con terceros Estados. Madariaga expresó la mayor proximidad de España a las dos grandes potencias europeas, Francia y Gran Bretaña, por la identidad de regímenes políticos y del enfoque de las relaciones internacionales pero, aclarando que sin «alianza de ninguna clase y menos que nada militar». Desde el punto de vista español el Embajador extrajo dos conclusiones relevantes: 1) la no vinculación de la visita a Madrid y la imposición de la Legión de Honor al Presidente de la República, con las cuestiones de seguridad planteadas y objeto de debate; 2) en el ME estar preparados ante la posibilidad de que se planteasen dichas cuestiones con ocasión de las entrevistas de Herriot con el Presidente del Gobierno y el Ministro de Estado.

Madariaga recomendó, por tanto, al ME, la conveniencia de realizar un estudio sobre el grado de vinculación que estaría dispuesta a aceptar la República y los beneficios que de esta acción podrían obtenerse, así como las repercusiones internacionales de tal decisión en el contexto general de las relaciones con las grandes potencias; y otro estudio jurídico-militar sobre las consecuencias de esa colaboración con Francia y las implicaciones para la defensa nacional en caso de conflicto¹⁸²².

Seguidamente, Madariaga se reunió con Léger, Director de Asuntos Políticos del MAE, el 27 de agosto de 1932, para estudiar el calendario y el contenido del programa de la visita oficial. En este momento, Madariaga propuso como fechas más idóneas las del 5 al 10 de septiembre de 1932, pero Léger, preocupado por el desarrollo de la Conferencia de Desarme señaló el mes de octubre, a determinar más adelante los días concretos¹⁸²³. Al mismo tiempo, se concretaron los asuntos de la agenda oficial¹⁸²⁴: 1) la afirmación de la cordialidad mutua entre las dos Naciones con regímenes políticos análogos; y 2) el acuerdo en cuanto al modo de enfocar los problemas mundiales, a través de la extensión de los principios republicanos comunes de orden y paz a las relaciones internacionales.

Así pues, ante el peligro de una Alemania encumbrada a la posición de gran potencia, los responsables del MAE, trataron de buscar los apoyos necesarios para hacer frente a la amenaza en el futuro. Esta necesidad se había tornado perentoria ante el nuevo talante agresivo de la política exterior que comenzó a desarrollar Italia en el período, con la sombra de un proceso de rearme masivo por parte de las potencias revisionistas. Desde esta perspectiva, la identidad

¹⁸²⁰ *Memorias políticas y de guerra*, op. cit., vol. 1, pp. 514-515.

¹⁸²¹ *Ibid.*, p. 542.

¹⁸²² MADARIAGA: *Memorias (1921-1936). Amanecer sin mediodía*, op. cit., pp. 370-372.

¹⁸²³ Vid. nota de la entrevista en *ibid.*, pp. 594-600.

¹⁸²⁴ *Ibid.*, pp. 365-366.

de regímenes entre España y Francia generaba esperanzas de cara a su participación, de una u otra manera, en el sistema de seguridad francés.

En efecto, desde el MAE se propuso la constitución de una coalición de Estados democráticos, integrada por Francia, Gran Bretaña, Estados Unidos y España, para oponerse a las aspiraciones revisionistas de Alemania y al concurso interesado de Italia a favor de ésta¹⁸²⁵. Esta iniciativa se concretó en el citado «Pacto de Confianza», de julio de 1932. La opinión de Azaña sobre dicho Acuerdo revela, claramente, el enfoque realista del Presidente del Gobierno sobre las relaciones internacionales: «hemos tenido Consejo en Palacio, sin ningún asunto político de importancia de que tratar. Zulueta ha llevado lo del pacto de confianza franco-ingles ... ¿Nos adherimos? Sí; nos adherimos con la mejor voluntad. Un papel más»¹⁸²⁶.

De este modo, a principios de septiembre de 1932, Azaña daría cuenta de una extensa reunión con Madariaga para tratar los asuntos de Francia: «el que más monta es la visita de Herriot a España». En este sentido, expresaba su preocupación «porque no sé si viene a pedirnos algo», pues no faltarían «gentes para creerlo o aparentar que lo creen así, y para hacer creer a otros que nos hemos metido en alguna aventura»¹⁸²⁷. A continuación, Azaña expuso el tema extensamente, con un grado de comprensión de la realidad internacional del período de la cual carecieron, evidentemente, los responsables de la política exterior francesa¹⁸²⁸:

«Según Madariaga el mismo Herriot tomó la iniciativa en el proyecto de su viaje, y no hay más remedio que creer al embajador. Hubiera sido preferible que no viniese, limítase o no a ser portador de las insignias de la Legión de Honor para don Niceto. Le he dicho a Madariaga que no podemos contraer ningún compromiso con Francia ni con nadie, ni dar la impresión, por palabras de expresiva amistad cambiadas en un banquete, de lo que hemos contraído. Francia según Madariaga, desea tener la seguridad de que España no dejaría que las autocracias europeas asesinasen a la República francesa.»

Ante estas posibles peticiones, el Presidente del Gobierno afirmaba que «lo único que se les puede decir es que España no atacará a Francia, y por tanto puede desentenderse de su frontera pirenaica». Respecto al Mediterráneo, conocía la ansiedad del gobierno francés por las comunicaciones con sus colonias africanas, pero, en este punto, entraba en juego la posición insular de España, y «nuestra situación en Baleares es mala». En tal situación reconocía que «cualquier cosa que hagamos en favor de uno determinará la agresión, por hoy incontenible del otro». Así pues, toda prudencia era poca: «en relación con esto, ya le había dicho a Madariaga, en una conversación que tuvimos delante de Zulueta en mi despacho del Congreso, que yo no puedo cargar con la responsabilidad de comprometer a España en una oferta cualquiera, y que se necesita mantener intacta nuestra libertad de determinación»¹⁸²⁹.

¹⁸²⁵ *Ibid.*, p. 366.

¹⁸²⁶ *Memorias políticas y de guerra*, op. cit., vol. 1, p. 542; también *Diarios, 1932-1933*. «*Los cuadernos robados*», op. cit., p. 61. Acorde con este planteamiento, la posición de España se resumía, según MADARIAGA, en los siguientes puntos: 1) en caso de conflicto, aplicación estricta del Pacto; 2) no se contemplaba la solicitud de ayuda material en caso de conflicto, aunque desde la letra del Pacto no pudiese excluirse; 3) prestar apoyo formal a Francia en caso de conflicto; y 4) no se consideraba la formalización de ningún acuerdo, ni en forma de tratado ni siquiera como mera declaración conjunta (*Memorias (1921-1936)*. *Amanecer sin mediodía*, op. cit., pp. 366-367). En este sentido, pues, se equivoca QUINTANA NAVARRO cuando afirma que España trataba de obtener garantías de seguridad al margen del Pacto de la SdN, en particular una alianza bilateral con Francia, considerando que «este fue el dilema que aparentemente se le planteó a la diplomacia republicana en el otoño de 1932, a propósito de la visita de Herriot a Madrid.» (*España en Europa, 1931-1936*, op. cit., pp. 375-376).

¹⁸²⁷ AZAÑA: *Diarios, 1932-1933*. «*Los cuadernos robados*», op. cit., p. 60. Ya el 8 de agosto de 1932, Azaña anotó: «Zulueta me habla desde San Sebastián de la proyectada visita de Herriot, que no me gusta» (*ibid.*, p. 12).

¹⁸²⁸ *Ibid.*, p. 60.

¹⁸²⁹ *Ibidem.*

Madariaga le expresó, entonces, el deseo de Herriot y de los responsables del MAE de que, a lo largo de la visita, se afirmara que las dos Repúblicas «ven del mismo modo las cuestiones internacionales, y que deben resolverse por las vías de la paz dentro de la Sociedad de las Naciones. Esto no nos comprometería más de lo que ya nos compromete el mismo pacto de la Sociedad». Ahora bien, esta declaración de identidad de principios en las relaciones internacionales, vinculando a las Naciones democráticas del mundo, debería aparejar para España ventajas materiales tangibles: «yo estimo que Francia debería darnos un mejor trato que el actual, tanto en lo político como en lo económico»¹⁸³⁰. AZAÑA concluye la referencia a esta conversación, la más extensa que dedica en sus *Diarios* a los asuntos internacionales, con la advertencia al Embajador en París acerca de la importancia del asunto¹⁸³¹.

Inmediatamente después de esta reunión, el Presidente del Gobierno recibió la visita de Herbette, quien tras concongratularse de la buena conclusión de la Sanjurjada pasó a tratar detalles referentes a la próxima visita de Herriot, en particular los fines de la misma: «Francia no desea nada contrario a los intereses de España, sino un acuerdo en lo que nos sea común»¹⁸³².

El 14 de septiembre tuvo lugar una nueva reunión de Zulueta con Herbette para tratar asuntos bilaterales y, en particular, la visita oficial de Herriot. El Ministro de Estado expresó la conveniencia de prescindir de una declaración conjunta de ambos Gobiernos, tal como había señalado Madariaga a Léger el 27 de agosto de 1932: «no se espera ni un acuerdo concreto ni siquiera una declaración conjunta, ni un comunicado a la prensa en conjunto, sino todo lo más un intercambio de discursos o comentarios de prensa que afirmen esta cordialidad de las dos Repúblicas en este modo análogo de concebir la vida internacional»¹⁸³³. En esta ocasión, además, se trató la oportunidad de proponer la concertación de un «Pacto mediterráneo» entre las grandes potencias, excepto Alemania, de cuyas negociaciones España llevaría la iniciativa, asunto que ya había sido tratado por el Ministro de Estado en dos reuniones anteriores con Tardieu a principios de año¹⁸³⁴. En un posterior encuentro en París (30 de septiembre de 1932), Herriot expuso sin ambages a Zulueta el objetivo que movía a los responsables de la política exterior francesa en la aproximación a la República: Francia esperaba obtener de España «un apoyo ya moral, ya político, análogo al que Francia tiene con Inglaterra y que podía cristalizar en un acuerdo escrito o no escrito»¹⁸³⁵.

Con este trasfondo, el discurso de Azaña en Santander, el mismo 30 de septiembre de 1932, causó satisfacción al gusto de todos, pero en particular reafirmó uno de los principios

¹⁸³⁰ *Ibidem*.

¹⁸³¹ *Ibid.*, p. 61.

¹⁸³² *Ibidem*.

¹⁸³³ MADARIAGA: *Memorias (1921-1936). Amanecer sin mediodía*, op. cit., p. 600.

¹⁸³⁴ En este sentido, AMAE, R-860/72. EGIDO LEÓN, que cita fuentes francesas, señala las sucesivas entrevistas de Zulueta con Herbette y Herriot en septiembre de 1932, en las que trataron expresamente la cuestión (*La concepción de la política exterior española durante la II República (1931-1936)*, op. cit., p. 140). Sin embargo, Zulueta afirmó en las Cortes, en noviembre de 1932, sobre las noticias publicadas en la prensa española y extranjera al respecto que «yo no concedo demasiada importancia, relativa a un Locarno mediterráneo. Yo no sé lo que, en este caso, puede significar esa denominación geográfica. Haría falta analizar a fondo el pensamiento [sic]. Pero sí puedo decir que sobre ese tema no hemos tratado, ni antes ni ahora, ni en Ginebra ni en Madrid. Sin embargo, quiero afirmar también que todo aquello que pudiera contribuir a establecer acuerdos pacíficos y amistosos entre las Naciones que tienen intereses legítimos en el Mediterráneo y que, por lo tanto, sobre la base intangible de nuestra situación actual y garantizar [sic] la paz en el Mediterráneo, encontraría, no sólo la aquiescencia pasiva, sino el concurso activo de la República Española.» (*DSC* de 15 de noviembre de 1932). Sobre esta iniciativa volveremos más adelante, por las obvias implicaciones que tuvo en las relaciones con las otras potencias, en especial con Italia y Gran Bretaña.

¹⁸³⁵ AMAE, R-860/72.

básicos del Gobierno de la República en la conducción de las relaciones exteriores¹⁸³⁶:

«España, habiendo renunciado a la guerra como medida política, que así está en la Constitución, no ha renunciado ni puede renunciar a ser una nación independiente. [...] Pero, en fin, la totalidad de la independencia pública, de la integridad territorial, con su unidad efectiva entera, no está en litigio en tiempo de paz. Cuando entra en litigio es cabalmente cuando otro u otros contienden por las armas, y entonces es cuando entra en juego la independencia nacional. [...] ¿Cómo se consigue esto? Esto no se consigue más sino que un día de conflicto [...] España diga: “Quiero ser neutral, soy neutral, y nadie tiene medios para hacerme salir de la neutralidad”.»

Por otra parte, como señalamos al principio, en las principales capitales europeas el aumento de la influencia de Francia en la República española desde abril de 1931 parecía evidente¹⁸³⁷. En este contexto se entiende, por tanto, la enorme preocupación que causó en medios diplomáticos de las grandes potencias el anuncio de la próxima visita del presidente del gobierno francés a España. Como expresa QUINTANA NAVARRO, los gobiernos de Roma, Londres y Berlín no estaban dispuestos a consentir una alteración del equilibrio europeo sin presionar en su contra. Así, el anuncio oficial del viaje fue suficiente para advertir ese doble obstáculo, nacional e internacional al mismo tiempo¹⁸³⁸. Tanto es así, que el mismo 30 de septiembre de 1932, el Primer Secretario de la Embajada de Alemania en París acudió a la Embajada española para confirmar las noticias y contenido de aquella visita. El Encargado de Negocios, Aguinaga, envió prontamente un Informe al ME¹⁸³⁹:

«Enseguida y sin más transición, preguntó el señor Riesser si el viaje tenía por objeto el solicitar de España que nuestra nación dejara pasar por su territorio a las tropas indígenas francesas en caso de guerra, pretensión francesa que equivale, en su sentir, al deseo de concertar una alianza con nuestro país. No repuesto de mi sorpresa, el señor Riesser continuó expresando que de ese deseo francés se ha ocupado la prensa internacional desde hace tiempo [...] Contesté al señor Riesser que no he tenido jamás conocimiento de que haya existido nunca ese deseo que él daba como constante por parte de Francia y que el viaje del señor Herriot aparecía como perfectamente natural si se tiene en cuenta que es la personalidad francesa que probablemente ha mostrado siempre la más viva simpatía por cuanto representa el nuevo régimen en España y las personas que componen el Gobierno y sus deseos fervientes, expresados en múltiples ocasiones, de conocer nuestros museos y nuestras ciudades de arte próximas a Madrid.»

De forma paralela se inició una campaña en la prensa española de derechas y comunistas¹⁸⁴⁰, y en la prensa extranjera, en contra de cualquier acercamiento al sistema de seguridad liderado por Francia. Para descargar la presión del Gobierno, pocos días antes de la llegada del Herriot a Madrid, Zulueta se encargó de exponer en las Cortes la posición oficial. En par-

¹⁸³⁶ AZAÑA: *Obras completas*, op. cit., vol. II, pp. 442-444. Una referencia a la importancia que el mismo Azaña atribuyó a su discurso de Santander, en *Diarios, 1932-1933. «Los cuadernos robados»*, op. cit., p. 75.

¹⁸³⁷ Sobre la preocupación británica, PERTIERRA DE ROJAS: *Las relaciones hispano-británicas durante la Segunda República española (1931-1936)*, op. cit., pp. 11-13; para las alemanas, MADARIAGA: *Memorias (1921-1936). Amanecer sin mediodía*, op. cit., p. 369; para las italianas, SAZ CAMPOS: *Mussolini contra la II República*, op. cit., p. 43.

¹⁸³⁸ *España en Europa, 1931-1936*, op. cit., p. 376.

¹⁸³⁹ AMAE, R-329/3 ; también en MADARIAGA: *Memorias (1921-1936). Amanecer sin mediodía*, op. cit., p. 369. En todo caso, el Embajador alemán en Madrid, conde de Welczeck, informó a Berlín en tono tranquilizador, considerando como casi segura la neutralidad de España ante un eventual conflicto europeo (cit. en VIÑAS: *La Alemania nazi y el 18 de julio*, op. cit., pp. 83-84).

¹⁸⁴⁰ Las repercusiones de la visita de Herriot en la prensa española en EGIDO LEÓN: *La concepción de la política exterior española durante la II República (1931-1936)*, op. cit., pp. 142-144; PÁEZ-CAMINO: *La significación de Francia en el contexto internacional de la Segunda República española (1931-1936)*, op. cit., pp. 738-747; la reacción de la prensa comunista, en *ibid.*, pp. 499-500.

ticular, el Ministro de Estado afirmó que el Gobierno no llevaría a la Nación «por caminos que ese pueblo español, previamente y por medio de sus órganos legales, no haya conocido y aprobado [...] Jamás el Gobierno de la República concertaría acuerdos secretos, que serían opuestos a su criterio propio y a la letra y espíritu de la Constitución»¹⁸⁴¹.

Por otra parte, una Nota de Herriot a los medios de comunicación el 28 de octubre de 1932, situó la cuestión en sus términos, al menos como posición oficial francesa¹⁸⁴²:

«Se han propagado muchos errores, imaginando muchas novelas con motivo de un viaje a España. La verdad es que he aprovechado con gusto la ocasión que se presenta de probar mi admiración por el pueblo español, por su más alto representante. Fui en Francia uno de los primeros en desear el advenimiento del nuevo régimen y este deseo lo expresé públicamente. Llevaré pues a la joven República española el afectivo saludo de su hermana mayor la República francesa y yo quisiera que esta amistad expresada en plena luz y sin ninguna clase de reservas mentales sirviera de modelo a la que debe unir a todos los pueblos en el trabajo y en la paz.»

Con todo, el viaje se demoraría hasta finales de mes, pues Herriot hubo de acudir a Londres (13-14 de octubre de 1932), respondiendo a una invitación del Primer Ministro británico para tratar sobre los temas de la agenda internacional del momento: la situación de estancamiento de la Conferencia de Desarme, el reconocimiento de la igualdad de derechos de Alemania en materia de armamentos y el fin del pago de las deudas de guerra. De este modo, la vista oficial del presidente del Consejo de Ministros francés a España tuvo lugar los días 31 de octubre a 3 de noviembre de 1932.

Del desarrollo de la estancia en España se ha ocupado extensamente PÁEZ-CAMINO¹⁸⁴³. A nosotros nos interesa en este momento tratar las implicaciones de la misma para la posición internacional de España y la política exterior del Gobierno republicano-socialista. En este sentido, retornan continuamente las palabras de Madariaga, aguijón de los enemigos de la República hasta la actualidad, cuando afirma que «salió perdiendo España y aún más la República»¹⁸⁴⁴. Esto al margen de la afirmación de que Herriot regresó a Francia «frustrado y humillado»¹⁸⁴⁵. En otro lugar, rechazaría la actitud de Azaña durante la visita, para destacar el hecho de que no mantuvieron ni una sola entrevista privada¹⁸⁴⁶:

«[...] se portó con una escurridéz de anguila durante la visita de Herriot. Ni en su preparación ni en su ejecución me prestó el menor apoyo para que fuéramos de acuerdo. No supe jamás qué pensaba o quería [sic]; y mientras para mí se trataba de iniciar un proceso de incorporación de España al

¹⁸⁴¹ DSC de 25 de octubre de 1932. En este mismo sentido, se expresaría más tarde el Presidente de la República: «Aunque el embajador de Francia Herbette aspirase, como era natural, si bien de modo discreto, a mayor refuerzo de amistad, yo le expliqué sinceramente, y pareció quedar convencido, que ese apartamiento español de los conflictos de Europa es precisamente la prenda y base de la buena amistad hispano-francesa, no conviniendo de ningún modo ni al uno ni al otro país que nos apartemos de tan prudente abstención. No hubo en ello variante alguna tras el viaje de Herriot a Madrid, ni creo que persiguiera otro propósito que el de evidenciar una buena amistad, que era aspiración y garantía suficiente.» (ALCALÁ-ZAMORA: *Memorias*, op. cit., p. 325).

¹⁸⁴² En AMAE, R-329/3.

¹⁸⁴³ *La significación de Francia en el contexto internacional de la Segunda República española (1931-1936)*, op. cit., pp. 710-737.

¹⁸⁴⁴ La posición de Francia ante el Alzamiento militar de 17 de julio de 1936 y durante la Guerra Civil, en BORRÁS LLOP: *Francia ante la guerra civil española*. Centro de Investigaciones Sociológicas. Madrid, 1981; CANDELAS DE LA FUENTE: «El mariscal Pétain, primer embajador de Francia ante el gobierno de Burgos», op. cit., *CHMC* núm. 8, 1987, pp. 235-248; VIÑAS: «Los condicionamientos internacionales», op. cit., en especial pp. 125-136. Desde la perspectiva francesa, PIKE, D.: *La France et la Guerre d'Espagne, 1936-1939*. Presses Universitaires de France. París, 1975.

¹⁸⁴⁵ MADARIAGA: *Memorias (1921-1936). Amanecer sin mediodía*, op. cit., p. 373.

¹⁸⁴⁶ *Españoles de mi tiempo*, op. cit., p. 305

sistema europeo para fomentar en Europa intereses creados que no tolerasen agresión alguna contra la República, para él había que recibir a un huésped ilustre, pero no entrelazar en nada con él. A pesar de lo cual, estoy convencido de que pensábamos tan cerca el uno del otro que nos hubiéramos entendido.»

Este modo de actuar del Presidente del Gobierno es perfectamente comprensible desde el análisis, absolutamente realista, que habían realizado los responsables de la política exterior republicana a lo largo de 1932 y, en particular, de la creciente inestabilidad del sistema europeo. Las manifestaciones públicas citadas *ut supra* abundan, además, en torno a esta conclusión. Más cuando no cabe duda de que, como reconoce el mismo MADARIAGA, «Francia entonces abrigaba planes a largo plazo sobre España, de modo que su relativa modestia en cuanto a la primera visita no pasaba de prudencia táctica a fin de no asustar a la opinión de un país aleccionado por la experiencia contra toda aventura europea»¹⁸⁴⁷.

Ante las críticas exacerbadas de la prensa de derechas y comunista, la posición oficial del Gobierno fue aclarada por boca de su Presidente en dos intervenciones públicas. Primero, en un discurso pronunciado en Valladolid el 14 de noviembre de 1932, AZAÑA expresó¹⁸⁴⁸:

«Se ha llegado a decir que España iba conducida por este Gobierno a no sé qué catástrofe, a no sé qué peligros, a no sé qué compromisos. Todo esto es una pura fantasía y una locura, y cuando no es una fantasía es un arma de mala intención. Tenedlo presente. No. Nadie ha pensado en que el engrandecimiento de España y el robustecimiento moral y físico tenga que hacerse a través de empresas peligrosas de carácter internacional y de carácter bélico. Faltaría estar locos para pensarlo así. Los españoles, por instinto natural, o por deshábito, son absolutamente pacíficos, y además de ser suicida entrar en aventuras bélicas, la República, específicamente, necesita más que nadie de la paz y de la paz de largos años. De suerte que es una maquinación contra el prestigio y la autoridad del Gobierno y una pura conversación sin importancia el hablar de caracteres de la política española en el mundo que puedan suponer compromisos, riesgos o aventuras de carácter bélico.»

Dos meses más tarde, con ocasión de los debates parlamentarios de los Presupuestos del Estado para 1933, expresó en las Cortes, de la forma más rotunda, la posición del Gobierno en este tema¹⁸⁴⁹:

«[...] todos los sustos y todas las alarmas que han circulado, muchas veces de buena fe, otras con no tanta, por el mundo político español, hace dos meses, son absolutamente infundadas, y añado, porque es un deber de lealtad, que para que estas alarmas sean infundadas no ha sido menester que fracase nada, Sres. Diputados. No ha tenido que fracasar nada, porque nada había entablado que pudiera conducir o al éxito o al fracaso, y es, después de todo, un poco extraño [...] que la grata cita de un jefe de Gobierno extranjero, el primero que viene a nuestra joven República a hacerla la cortesía de un afectuoso y personal saludo, pueda en Madrid y en los ámbitos españoles suscitar el asombro, o la sorpresa, o el recelo, como si se tratara de la venida de un marciano [sic]. No, no

¹⁸⁴⁷ *Memorias (1921-1936). Amanecer sin mediodía*, op. cit., p. 372.

¹⁸⁴⁸ *Obras completas*, op. cit., vol. II, en concreto p. 470. Al día siguiente, en las Cortes, Zulueta expresó al respecto: «Sólo me queda, contestando también al breve pero interesante discurso del Sr. Cabrera, decir algunas palabras acerca, no del viaje del Sr. Herriot, sino de esa estela de suposiciones, de murmuración internacional que, por lo visto, todavía queda detrás de él. Debo repetir, después de ese viaje, lo que antes de él afirmé ante la Cámara: nada secreto, ningún acuerdo encubierto, nada que pueda envolver el menor compromiso de carácter bélico. Todas nuestras conversaciones, parte de atender a los intereses recíprocos de ambos países, se inspiraron en estas dos ideas, que suelen ir juntas, que juntas triunfan en el mundo o juntas perecen: la paz y la libertad [sic].» (*DSC* de 15 de noviembre de 1932). Un mes antes, con ocasión del XIII Congreso del PSOE, de los Ríos proclamó la posición del Partido en esta cuestión: «importa decir de una manera taxativa y tajante que España, hoy, con la República, no tiene un solo tratado secreto que le obligue a nada.» (*El Socialista*, 13 de octubre de 1932).

¹⁸⁴⁹ *DSC* de 18 de diciembre de 1932.

hay absolutamente nada que pueda preocupar al pueblo español en este particular. No encuentro palabras para decirlo con más claridad ni con más firmeza, y creo que habiéndolo dicho una vez basta.»

Finalmente, señalar que con ocasión de la presencia de Herriot en Madrid tuvo lugar la firma de dos Tratados internacionales, uno de Trabajo y Asistencia Social y otro sobre Seguros Sociales, de 2 de noviembre de 1932, ambos dirigidos a garantizar ciertos derechos de los trabajadores españoles en Francia¹⁸⁵⁰.

A mediados de diciembre de 1932 Paul-Boncour sustituyó a Herriot al frente del gobierno francés y del MAE. De este modo, con la inestabilidad política asentada en el interior, en 1933 se produjo la retirada definitiva de Alemania de la Conferencia de Desarme, de la Organización internacional y, por tanto, del sistema de seguridad colectiva, para romper el consenso básico en el funcionamiento del sistema europeo de Estados. De forma paralela, los problemas internacionales de Francia no hicieron más que empeorar. Las crecientes contradicciones de la política exterior francesa —aunque quizás fuera más correcto decir ceguera de sus dirigentes— para determinar posiciones coherentes en el marco del sistema europeo de los años treinta fueron de carácter general y no exclusivamente respecto al «problema alemán», como en algún momento se ha podido afirmar.

En este contexto, está por demás decir que los dirigentes de la República española no iban a posibilitar un alineamiento con Francia, antes, todo lo contrario¹⁸⁵¹. En particular, la falta de generosidad de Francia en los asuntos bilaterales permitió que los dirigentes de la política exterior española buscaran, a partir de 1933, posiciones de creciente equidistancia respecto a las grandes potencias europeas. Además, facilitó que España quedase fuera del grupo de Estados bajo la hegemonía francesa, aunque desde el MAE se percibiese, erróneamente la participación en el Grupo de los Ocho y, posteriormente de los Neutrales, como un acercamiento hacia aquel endeble sistema de seguridad francés¹⁸⁵².

La caída del Gobierno republicano-socialista (12 de septiembre de 1933), los dos gobiernos interinos de Lerroux y Domingo (septiembre-noviembre de 1933), y el triunfo en las elecciones de 19 de noviembre de 1933 de radicales y cedistas inauguraron un nuevo período en la vida de la República, pero que tampoco supuso una alteración sustancial en el planteamiento de las relaciones exteriores de España¹⁸⁵³.

1.1.3. Las difíciles relaciones comerciales

En el ámbito de las relaciones comerciales, Francia había sido junto con Gran Bretaña el principal cliente y proveedor de España desde el siglo pasado. De hecho, la distribución del

¹⁸⁵⁰ Ratificados por Ley de 28 de marzo de 1933 (*GdM* de 6 de abril de 1933). La documentación relativa a estos tratados en AMAE, R-697/17.

¹⁸⁵¹ Disentimos de PÁEZ-CAMINO cuando afirma que el punto más alto de entendimiento de las dos Repúblicas se produjo en el verano de 1933 (*La significación de Francia en el contexto internacional de la Segunda República española (1931-1936)*, op. cit., p. 844). Como trataremos más adelante, en las relaciones con las grandes potencias europeas, Italia, Gran Bretaña y Alemania, el verano de 1933 muestra, precisamente, los esfuerzos de los responsables de la política exterior española por abandonar cualquier posición de compromiso, de alineamiento, con Francia, singularmente a través de las gestiones para la constitución del Grupo de Neutrales en el ámbito de la SdN.

¹⁸⁵² Sin embargo, los informes de Herbetto al MAE apuntaron siempre en el sentido de enfocar las relaciones hispano-francesas desde una perspectiva general, ceder en determinados asuntos en aras de un mayor acercamiento que favoreciese los intereses de seguridad nacional de Francia.

¹⁸⁵³ La hipotética concertación defensiva con Francia, producto de la visita de Herriot, fue esgrimida durante la campaña electoral como instrumento de ataque de la política exterior del Gobierno de coalición de republicanos de izquierda y socialistas.

comercio exterior español por Estados representaba, en este período, una muestra clara de las estructuras tradicionales de los intercambios: las importaciones españolas se repartían en un gran número de Estados, mientras que las exportaciones se concentraban en cuatro grandes potencias, Alemania, Estados Unidos, Francia y Gran Bretaña, que absorbían el 50-60% del total¹⁸⁵⁴.

Ahora bien, desde el inicio de los años treinta, la balanza comercial hispano-francesa se tornó favorable a España de forma continuada. En el período 1932-1935, las importaciones procedentes de Francia representaron el 3,79% del total, con 33 millones de pesetas-oro, y recibió el 14,6% de las exportaciones, con un montante de 95 millones de pesetas-oro. La balanza comercial fue favorable, por tanto, en 61,4 millones de pesetas-oro. En particular Francia descendió al cuarto puesto como suministrador de España, tras los Estados Unidos, Alemania y Gran Bretaña, pero se mantuvo como segundo destino de las exportaciones hispanas, lo que ponía de manifiesto la desigual estructura y composición de los intercambios comerciales bilaterales¹⁸⁵⁵. Por tanto, la posición de Francia y Gran Bretaña como socios comerciales más importantes y principales inversores condicionaba poderosamente las decisiones políticas de los gobernantes españoles. Como expresó Madariaga en la «Nota sobre política exterior de España» (mayo de 1932) la relación con estas potencias se enmarcaba en «una simbiosis cada vez más íntima» que, si por un lado acrecentaba la solidaridad mutua, «haciéndonos simpatizar cada vez más con los intereses de nuestros asociados, una ruptura económica sería, sin duda, desastrosa para España». Aún cuando «produciría resultados bastante serios en Francia para que no se adoptase en este país con ligereza»¹⁸⁵⁶.

Así pues, pese a las buenas perspectivas iniciales, las dificultades comerciales hicieron acto de presencia desde el primer momento. En efecto, como parte de la oleada de proteccionismo que recorrió el sistema económico internacional, Francia estableció a principios de 1931 una severa política de contingentes y de tarifas que cerró el paso a los productos hispanos, sobre todo al vino. Estas medidas causaron evidente malestar en el Gobierno republicano por los efectos que tendría sobre los intercambios internacionales y en el sector del comercio exterior en particular¹⁸⁵⁷. Por tanto, a lo largo de 1931 se produjo un deterioro en las relaciones económicas bilaterales. Azaña describió el 4 de agosto de 1931, con una nota negativa, el estado de las negociaciones comerciales con Francia, «que pretende acogotarnos», y daba cuenta de que el Gobierno se mostraba decidido a afrontar la ruptura de relaciones comercia-

¹⁸⁵⁴ VIÑAS ET ALL.: *Política comercial exterior de España (1931-1975)*, op. cit., p. 133.

¹⁸⁵⁵ VIÑAS ha expresado al respecto que «Francia era, después de Inglaterra, el país que había desempeñado mayor papel en las relaciones económicas internacionales de España y en 1927 se había situado en el primer puesto como cliente y en el segundo como proveedor. Desde entonces esta posición se había debilitado y el signo de la balanza comercial tornado en contra de Francia, pero en el terreno de las inversiones Francia había seguido ocupando la segunda posición, inmediatamente después de Inglaterra. En el caso francés sus inversiones estaban más diversificadas que las británicas y se encontraban en prácticamente todos los sectores de la actividad económica.» (ibíd., p. 204). En este sentido, el despacho de Dánvila al ME, 24 de octubre de 1931 (AMAE, R-329/3).

¹⁸⁵⁶ *Memorias (1921-1936). Amanecer sin mediodía*, op. cit., p. 610. Las inversiones francesas en España, que habían sido muy fuertes en el siglo XIX, disminuyeron desde comienzos de siglo, especialmente desde el segundo decenio, como consecuencia de la Primera Guerra Mundial. De todos modos, los capitales franceses en España tenían una importante presencia en diversos sectores de la economía nacional. Por citar los más importantes grupos y sociedades: Rotschild, Perriere, Michelin, Société Française de Peñarroya, Sociedad de Potasas Ibéricas, Unión Española de Explosivos, Gas y Electricidad de Madrid, Banco Español de Crédito. Por otra parte, como ya hemos hecho referencia, en 1931 las autoridades financieras francesas concedieron a España dos créditos por un importe de 1.264 millones de pesetas, en garantía de los cuales se pignoraron cerca de 75 toneladas de oro en el Banco de Francia. En noviembre de 1931, no obstante, negarían la concesión de un nuevo crédito al Gobierno republicano, asunto que era informado desfavorablemente por Herbette al MAE.

¹⁸⁵⁷ Así, AZAÑA: *Memorias políticas y de guerra*, op. cit., vol. 1, p. 54.

les y llegar a una guerra de tarifas, a sabiendas de sus consecuencias, para no aceptar una solución impuesta por Francia, «que además de ser perjudicial, dejaría al Gobierno sin autoridad para todos los tratos de ese género»¹⁸⁵⁸. De hecho, el Consejo de Ministros de esta fecha estuvo dedicado a debatir acerca de la situación económica que fue calificada de «muy negra», y los Ministros competentes reconocieron la ausencia de una política económica y financiera de la República¹⁸⁵⁹. El 10 de septiembre, en la reunión de Lerroux con Briand en Ginebra se trató el problema de las relaciones comerciales, «y más concretamente la negociación comercial». El Ministro de Estado hizo ver a su homónimo francés que la no conclusión de un Acuerdo comercial «con un país de tradicional amistad y régimen análogo», tendría un efecto muy negativo en la opinión pública española. Briand formuló algunas consideraciones favorables a las pretensiones españolas, pero bastante imprecisas en cuanto al contenido¹⁸⁶⁰.

Ante aquellas medidas restrictivas el Gobierno republicano reaccionó con una serie de disposiciones bastante moderadas¹⁸⁶¹. El Decreto de 11 de septiembre de 1931 autorizó al Ministerio de Economía Nacional a establecer recargos sobre los derechos de aduanas de las mercancías procedentes de Estados que hubiesen establecido otros por depreciación de la moneda y afectasen a las rentas españolas, así como prohibiciones u otros obstáculos como medidas de represalia¹⁸⁶².

Posteriormente, el Decreto de 23 de diciembre de 1931 posibilitó el marco legal para establecer contingentes, al autorizar al Ministro de Agricultura, Comercio e Industria la facultad de fijar contingentes a la importación de determinados productos: automóviles, aparatos eléctrico, sedas, cafés, carnes congeladas, abonos, pescados, madera, tabaco. La lista podría ser ampliada cuando las necesidades de la economía lo requiriesen (arts. 1 y 2)¹⁸⁶³. Al mismo tiempo, estableció que al concertarse Tratados con terceros Estados en materia comercial «no podrá otorgarse en lo sucesivo la cláusula de nación más favorecida con carácter general y de modo que abarque conjuntamente a todas las mercancías de la otra parte contratante». Además, «dentro del plazo más breve posible», debía afrontarse la revisión de los acuerdos en vigor para eliminar de los mismos dicha ventaja cuando existiese con carácter general (art. 3)¹⁸⁶⁴. De este modo, sólo podría concederse dicha ventaja para una lista determinada de productos expresamente especificados en cada caso. Las razones esgrimidas por el Gobierno eran las siguientes:

«Las múltiples dificultades y trabas con que tropieza nuestra exportación como consecuencia de las medidas de toda clase que vienen tomando diferentes países con la esperanza de remediar la crisis económica, constituyen una grave amenaza de desequilibrio en nuestro balance comercial, ya hoy deficitario. Nos encontramos ante una situación enteramente anormal por desenvolverse el comercio internacional de nuestros productos dentro de ese marco de restricciones, situación anormal que entraña los más graves peligros para nuestra economía. Se hace, por lo tanto, indispensable acudir a medidas excepcionales que en una época de normalidad pueden considerarse como inconvenientes, pero que en los momentos actuales se presentan como adecuado remedio una necesidad vital.»

¹⁸⁵⁸ *Ibid.*, p. 75.

¹⁸⁵⁹ *Ibid.* pp. 75-77 y 95.

¹⁸⁶⁰ Carta de Dánvila al Presidente del Gobierno, 14 de septiembre de 1931 (AMAE, R-329/3).

¹⁸⁶¹ SERRANO SANZ expresa que «las medidas adoptadas son un reflejo de lo prudente que era la actitud española en aquellos momentos y de lo condicionada que estaba por el entorno internacional» («La política comercial ante la crisis del veintinueve: el primer bienio republicano», op. cit., pp. 141, 144 y 147).

¹⁸⁶² *GdM* de 20 de septiembre de 1931.

¹⁸⁶³ *GdM* de 24 de diciembre de 1931.

¹⁸⁶⁴ Sobre la cláusula de nación más favorecida en los Tratados de comercio, generalizada desde mediados del siglo XIX, vid. SERRANO SANZ: «La política comercial ante la crisis del veintinueve: el primer bienio republicano», op. cit., pp. 137-139.

De esta manera, el Gobierno se dotó de la base jurídica adecuada que permitiese una eventual ampliación de las represalias comerciales contra Francia, o contra cualquier otro Estado, aún cuando el Decreto de 23 de diciembre de 1931 afirmó el carácter temporal del sistema de contingentes, «debiendo desaparecer cuando el comercio internacional vuelva a una situación de normalidad» (art. 1).

Esta firme posición del Gobierno español permitió que la negociación con Francia pudiera ser reconducida por cauces normales. A los pocos días, AZAÑA expresó que «los franceses han retirado su ultimátum al convencerse de que estamos dispuestos a la ruptura»¹⁸⁶⁵. Un mes más tarde daba cuenta de que el Gobierno había acordado ceder a las peticiones de Francia para concertar un Arreglo Comercial que permitiese desarrollar los intercambios en un ámbito adecuado. Las razones eran bien evidentes: «se accede para salvar la exportación de la fruta, que representa 500 millones»¹⁸⁶⁶. Para el Presidente del Gobierno, Alcalá-Zamora, las exigencias recibidas de Francia mostraban que «ese país está en un período napoleónico»¹⁸⁶⁷. El 14 de octubre de 1931 Azaña accedió a la Presidencia del Gobierno y, pocos días más tarde, recibió la visita del Embajador Herbette, en la que se trató como asunto más importante la necesidad de concluir prontamente todas estas negociaciones comerciales¹⁸⁶⁸.

Después de arduas negociaciones, ambas partes concluyeron el 23 de octubre de 1931 un Acuerdo comercial, mediante Canje de Notas y Arreglo Complementario al Convenio Comercial de 8 de julio de 1922 y del Convenio Adicional de 14 de agosto de 1926, que trataba de invertir la política proteccionista de Francia hacia los productos españoles y estrechar las relaciones comerciales entre ambos Estados¹⁸⁶⁹. Con este Arreglo se introdujeron los contingentes para las importaciones en Francia de dos productos españoles: vino y pistolas automáticas. De todos modos, el posterior endurecimiento de la política comercial francesa amplió los contingentes a un mayor número de productos sensibles —conservas de pescado, frutas y hortalizas—¹⁸⁷⁰.

El hecho de que las diferencias comerciales no quedaron resueltas lo prueba el que, sólo tres meses más tarde de la firma del Arreglo comercial de octubre de 1931, Herbette entregase

¹⁸⁶⁵ *Memorias políticas y de guerra*, op. cit., vol. 1, p. 98.

¹⁸⁶⁶ *Ibid.*, p. 158.

¹⁸⁶⁷ *Ibidem*.

¹⁸⁶⁸ *Ibid.*, p. 236.

¹⁸⁶⁹ *GdM* de 10 de noviembre y 20 de diciembre de 1931. En este particular, AZAÑA anotaba el 14 de noviembre de 1931 que «a la presidencia, me visita el embajador de Francia. Hablamos del *Modus Vivendi*. Alguien ha anunciado una interpelación, que no me inquieta y así se lo digo. Estima Herbette que si el convenio hubiera de someterse a ratificación por las Cortes, habría que hacer otro tanto en Francia [sic] y se produciría una gran confusión. «¿No le preocupa a usted el complot?» “¡Oh, nada!” Es cosa sin importancia». Días más tarde, «el señor Rahola, de la *Lliga* no me deja en paz, pidiéndome que, cuanto antes, se haga la interpelación que tiene anunciada sobre el *modus vivendi* con Francia. Yo le digo que no estando en Madrid el ministro de Estado, debe aguardar hasta que vuelva; pero no se conforma». Con este motivo, el 27 de noviembre de 1931, Herbette visitó de nuevo al Presidente del Gobierno y, después de un circunloquio, «por fin me habló del *modus vivendi*. No le agrada que se discuta en las Cortes, y menos aún que se someta a aprobación. Si aquí se hiciera eso, habría que hacer lo mismo en Francia [sic], y entonces sería el *gâchis*. Yo le he dicho que la interpelación no puede evitarse, ni nos produce inquietud; que sobre el caso de llevarlo o no a la aprobación de las Cortes, el Gobierno no ha tomado ninguna resolución, pero si se presentara, sería aprobado.» (*Memorias políticas y de guerra*, op. cit., vol. 1, pp. 284, 303 y 307-308). Finalmente, el Acuerdo comercial fue objeto de debate en las Cortes en los primeros días de diciembre de 1931, destacando la intervención del diputado catalán Rahola, abiertamente hostil al arreglo comercial con Francia (*DSC* de 3, 4 y 9 de diciembre de 1931).

¹⁸⁷⁰ Como expresó Madariaga en el Informe de 29 de marzo de 1932 citado, «en el orden comercial los tratados de 1922 y 1926 —incumplidos en puntos esencialísimos— costaron a España cientos y cientos de millones» (AMAE, R- 829/3).

a Azaña unas notas sobre la materia y plantease la conveniencia de abrir, enseguida, negociaciones comerciales, dejando entrever medidas del gobierno francés, «en daño de nuestro comercio». El Presidente del Gobierno se mostró dispuesto a tratar el tema, pero recordó la entrevista que Zulueta había tenido con Laval en París, a finales de enero de 1932, «y en ella el Presidente francés ha aceptado que se resuelvan primero las diferencias hispano-francesas causadas por el régimen de contingentes, y que después se entablará una negociación más amplia y general»¹⁸⁷¹. Por lo que las tensiones comerciales continuaron, en el más amplio sentido de la expresión.

A finales de febrero de 1932, el Gobierno español hubo de hacer frente, de nuevo, a las presiones francesas. En este caso se trató de la firma del Acuerdo comercial con Italia, suscrito en Roma el día 19 de este mes. En una conversación de Zulueta y Gómez Ocerín, Subsecretario del ME, con Herbertte, habían deducido que Francia se disponía a «adoptar medidas violentas contra el comercio español». Azaña valoró el asunto como sigue: «Francia querría vernos enemistados en todo con Italia. Zulueta se pregunta si apretándonos en el terreno comercial, no deseará llevarnos a la antigua sumisión política que le mostró la monarquía. Si ahora toma Francia alguna determinación con nuestro comercio exterior nos revienta [sic], porque es la época de la exportación de frutos tempranos»¹⁸⁷².

Tras el relevo de Laval al frente del gobierno francés, Zulueta mantuvo una nueva entrevista con Tardieu en Ginebra (16-17 de marzo de 1932), sobre el estado de las relaciones comerciales hispano-francesas. La idea era subordinar las diferencias comerciales al objetivo de alcanzar un acuerdo político general. El Ministro de Estado informó a Azaña de la buena disposición del nuevo presidente del Consejo, expresando el acuerdo en resolver las diferencias «sometiéndolas a un criterio de orden general político, sin hacer demasiado caso a los técnicos»¹⁸⁷³. El Presidente del Gobierno aprobó las gestiones realizadas e informó a Domingo, como Ministro de Agricultura, Comercio e Industria, que compartió tal disposición. De este modo, el Gobierno español hizo pública una Nota sobre las relaciones con Francia¹⁸⁷⁴.

En cualquier caso, en el Informe sobre las «Relaciones de España y Francia», de 23 marzo de 1932, después de realizar un examen completo de los principales asuntos de la agenda bilateral, Madariaga concluía en términos absolutamente negativos sobre el grado de cumplimiento del *Modus Vivendi* comercial¹⁸⁷⁵:

«Estimo que sus cláusulas no han de impedir el que esta nación se permita, en cuantas ocasiones considere propicias, ir adoptando medidas, tales como las ya adoptadas referentes a los contingentes [...] que modifiquen o restablezcan a su favor el intercambio comercial entre los dos países; no creo, siquiera pueda equivocarme, que Francia llegue a la adopción de medidas que nos fuercen a tomar represalias que equivalgan a un estado de guerra comercial [...]. En problemas de importancia para España, Francia utiliza o la negativa o la dilación para no dar satisfacción a nuestras reclamaciones.»

No obstante, el acercamiento hispano-francés a partir de mayo de 1932 hizo concebir espe-

¹⁸⁷¹ AZAÑA: *Memorias políticas y de guerra*, op. cit., vol. 1, p. 387. Además realizaba la siguiente observación: «este embajador pretende ganar terreno a fuerza de ser amable, cortés y amistoso conmigo, y creo que lo mismo hace con Zulueta» (ibídem). El contenido de la entrevista aparece recogido en un despacho en AMAE, R-329/3.

¹⁸⁷² AZAÑA: *Memorias políticas y de guerra*, op. cit., vol. 1, p. 418.

¹⁸⁷³ Ibídem., p. 433. En este sentido, Dánvila expresaba en el Informe de 24 de octubre de 1931 citado, que «la aspereza de los problemas económicos que hoy invaden el mundo hacen pesar por lo menos con la misma intensidad, las opiniones de los funcionarios de los Ministerios de Comercio y Agricultura que la que los del Ministerio de Negocios Extranjeros mantienen en las negociaciones comerciales» (AMAE, R-829/3).

¹⁸⁷⁴ AZAÑA: *Memorias políticas y de guerra*, op. cit., vol. 1, p. 434.

¹⁸⁷⁵ AMAE, R-329/3.

ranzas en el ME sobre la resolución de los contenciosos bilaterales. Así, a principios de ese mes, Azaña y Domingo trataron acerca del estado de las negociaciones comerciales con Francia. El Presidente del Gobierno aprobó las gestiones del Ministro y se instruyó en este sentido a los negociadores españoles en París¹⁸⁷⁶. Posteriormente, en septiembre de 1932, en una larga reunión con Madariaga, en la preparación de la visita de Herriot, frente a las posibles expresiones acerca de un acercamiento de la República a las posiciones internacionales de Francia, el Presidente del Gobierno estimó que ésta debía otorgar «un trato mejor que el actual, tanto en lo político como en lo económico»¹⁸⁷⁷.

Esta situación persistió a lo largo de 1932 a medida que la contracción del comercio mundial se acentuaba. Sin embargo, a raíz del renovado interés de los dirigentes de la política exterior francesa por los asuntos españoles, las relaciones comerciales fueron objeto de atención preferente¹⁸⁷⁸. A finales de mayo de 1933 Domingo se desplazó a París para concluir una revisión del Arreglo Comercial de enero de 1931, así como un Acuerdo mediante Canje de Notas sobre Inversiones y Salida de Fondos de 14 de junio de 1933¹⁸⁷⁹.

Que este nuevo Acuerdo no vino a solucionar las diferencias comerciales hispano-francesas en un contexto de depresión generalizada del comercio mundial lo prueba el que, a finales de año, el Gobierno aprobase dos Decretos sobre normas para el establecimiento de contingentes. Un Decreto de 15 de noviembre de 1931 dispuso que «toda propuesta que tienda a la fijación de un contingente de entrada en España de cualquier artículo, será formulada por la Comisión Interministerial de Comercio Exterior, que habrá de basarlas en razones de política comercial que impliquen la obtención para España de oportunidades de negociación o mejora de nuestras relaciones con otros países»¹⁸⁸⁰. Por su parte, el Decreto de 23 de diciembre de 1933 hacía referencia a la instauración de contingentes por el Ministerio de Industria¹⁸⁸¹. De forma paralela, a lo largo del período, se adoptaron medidas de carácter crediticio y fiscal para fomentar las exportaciones y se negociaron Convenios y Acuerdos de *clearing* con los principales socios comerciales. Con todo, como hemos dicho, se trató de medidas impuestas por las circunstancias que no pudieron evitar la contracción del comercio exterior español durante los años treinta y, en el ámbito de las relaciones bilaterales, aportaron escasos o nulos argumentos para una definitiva aproximación de la República a Francia¹⁸⁸².

1.2. Las relaciones con Portugal: la noción del «peligro español» y el «iberismo»

Las relaciones hispano-portuguesas durante la República y, en especial, durante el bienio republicano-socialista, se situaron en parámetros al margen de las relaciones bilaterales del período. Por tanto, intentar aplicar al estudio de las relaciones con Portugal los esquemas de relación con las otras potencias del sistema europeo, nunca sería exacto. Esto es así por cuanto España, potencia hegemónica en la Península ibérica, ha ejercido a lo largo de los siglos un doble influjo sobre la Nación vecina. En su vertiente positiva, la oposición a España ha sido un poderoso incentivo para la concreción efectiva de la realidad nacional portuguesa. En su vertiente negativa, la relación de fuerzas claramente desfavorable a Portugal ha marcado la

¹⁸⁷⁶ AZAÑA: *Memorias políticas y de guerra*, op. cit., vol. 1, p. 621.

¹⁸⁷⁷ AZAÑA: *Diarios, 1932-1933. «Los cuadernos robados»*, op. cit., p. 60.

¹⁸⁷⁸ AZAÑA: *Memorias políticas y de guerra*, op. cit., vol. 1, pp. 621, 654 y 674.

¹⁸⁷⁹ *GdM* de 23 de junio de 1933.

¹⁸⁸⁰ *GdM* de 17 de noviembre de 1933.

¹⁸⁸¹ *GdM* de 27 de diciembre de 1933.

¹⁸⁸² Vid. al respecto, SERRANO SANZ: «La política comercial ante la crisis del veintinueve: el primer bienio republicano», op. cit., en especial pp. 143-144.

relación peninsular sobre la percepción de un denominado «peligro español».

En efecto, el prolongado antagonismo entre los dos Estados que ocupan la Península ha sido una constante en las relaciones hispano-portuguesas desde el siglo XVI acentuado, especialmente, en el primer tercio del siglo XX¹⁸⁸³. De este modo, la idea del peligro español, ha sido inteligentemente explotada por el nacionalismo luso en las etapas de mayor recelo en las relaciones de Portugal con una España «iberista» e «iberizante», en particular en el período que ocupa nuestro estudio¹⁸⁸⁴. En esta situación se produjo una esperanza de regeneración peninsular en torno a la reunificación ibérica, constituyéndose el iberismo como versión particular de uno de los hechos políticos más característicos del siglo XIX: los nacionalismos europeos¹⁸⁸⁵.

Las raíces del movimiento iberista moderno hay que buscarlas en la corriente del liberalismo del siglo XIX, en sus dos vertientes: unitaria, de los monárquicos progresistas, y federal, de los republicanos. El impulso a este ideal se intensificó, especialmente, en el último tercio del siglo XIX. La obra de Fernández de los Ríos, *Mi misión en Portugal*, tuvo el efecto de poner de nuevo en la agenda peninsular la eventualidad de una unión de base dinástica entre los dos Reinos¹⁸⁸⁶. El mismo CÁNOVAS profesó como ideal la unidad de la Península ibérica, tanto desde un punto de vista geográfico como espiritual. Al respecto escribió que

¹⁸⁸³ En este sentido, OLIVEIRA: *Portugal y la Segunda República Española 1931-1936*, op. cit., p. 147. La independencia medieval de Portugal, que fue conquistada definitivamente ante los castellanos en la batalla de Aljubarrota (15 de agosto de 1385), se perdió posteriormente en 1581 con la unión peninsular instaurada por Felipe II en las Cortes de Tomar. Como dijo CÁNOVAS, «Felipe II conquistó a Portugal con ventaja grande de la Monarquía, que basta para que su memoria sea honrada en España», pero cuando la revolución portuguesa produjo la separación de Portugal de la Monarquía Católica (1640) «fué a costa de procurarse para siempre una decadencia total y una servidumbre más odiosa y vil. Portugal no ha podido vivir desde entonces sino como dependiente de otras potencias, principalmente de Inglaterra, [...] España, a la par, vio deshecha con los frutos de aquella revolución la integridad de su territorio, y sin más que eso, pudo contarse por rebajada en su antigua categoría e impedida de recobrar su grandeza.» (*Historia de la decadencia de España: desde el advenimiento de Felipe III al trono, hasta la muerte de Carlos II*. S.e. (2ª ed.). Madrid, 1910, pp. 38 y 324; vid. también MADARIAGA: *España. Ensayo de historia contemporánea*, op. cit., pp. 193-201). Por otro lado, como ya puso de manifiesto MARAVALL, emplear los términos de «dependientes» o «independientes» con referencia a los Reinos hispanos de la Edad Media no resulta correcto; la unión se basaba en una relación *sui generis* por ser todos «reinos de España» (*El concepto de España en la Edad Media*. Instituto de Estudios Políticos (2ª ed.). Madrid, 1964). Para las relaciones hispano-portuguesas desde el siglo XI, recientemente, TORRE GÓMEZ (ed.): *España y Portugal. Siglos XI-XX. Vivencias históricas*. Ed. Síntesis. Madrid, 1998.

¹⁸⁸⁴ El «iberismo» constituye la doctrina que postula la unión política o alguna otra forma de integración entre España y Portugal, basada en factores de tipo geográfico, histórico y cultural que reclaman esa unión, aspirando a través de ella a incrementar del poder y prestigio interno e internacional de la Península. El iberismo, como aspiración política, se desarrolló a partir de un doble condicionamiento histórico: 1) el surgimiento de un dualismo estatal peninsular, especialmente a partir de la emancipación de Portugal de la Corona española (1640); y 2) la profunda decadencia en la que se hundieron los dos Estados peninsulares a partir del siglo XIX, que afectó tanto a su estabilidad interior como a su posición en el sistema internacional. Vid. TORRE GÓMEZ: «Iberismo», en *Enciclopedia del Nacionalismo* (Blas Guerrero dir.). Ed. Tecnos. Madrid, 1997, pp. 223-226, en concreto, p. 223; en idéntico sentido, MOUSSET, que sin embargo, la calificó como una «utopía doctrinal, sin valor práctico ni aplicación concreta.» (*L'Espagne dans la politique mondiale*, op. cit., pp. 273 y 275).

¹⁸⁸⁵ LÓPEZ-CORDÓN: «La política exterior de la Era Isabelina y el Sexenio Democrático (1834-1874)», op. cit., p. 881.

¹⁸⁸⁶ París, s.d. Al respecto, afirmó MADARIAGA que «la misma idea de una unión o federación política no llegó nunca a desaparecer ni en España ni en Portugal, sobre todo en el siglo XIX [...] Cosa curiosa, se siente más actividad en este terreno por parte de Portugal que por la de España, quizá porque el cambio producido por la unión hubiera sido más profundo en Portugal. [...] [Es más] no faltaron nunca portugueses penetrados de la idea de que para Portugal el dilema es: o ser miembro autónomo del cuerpo ibérico, o ser, con disfraz de independencia, miembro apenas más autónomo del cuerpo británico.» (*España. Ensayo de historia contemporánea*, op. cit., p. 204).

«España puede ser todavía una gran nación continental y marítima, uniéndose pacífica y legítimamente con Portugal, su hermana, comprando o conquistando a Gibraltar, tarde o temprano y extendiéndose por la vecina costa de África», lo que quiere decir que para Cánovas esa apetecida unión ibérica habría o tendría que realizarse por medios pacíficos¹⁸⁸⁷. Al mismo tiempo, socialistas y republicanos de ambos lados comenzaron a postular por una federación de pueblos ibéricos, eslabón necesario para la formación de los Estados Unidos europeos, utopía que compartían con los demócratas y republicanos de toda Europa. Del lado portugués, la corriente iberista del siglo XIX contó con partidarios tan ilustres como Teófilo Braga, Latino Coelho, Manrique Nogueira, y Oliveira Martins¹⁸⁸⁸. Sin embargo, se trató de movimientos intelectuales que, en ningún caso, orientaron acciones en tal sentido en los gobiernos de España y Portugal, pues en la Península no se daban las condiciones materiales idóneas para el desarrollo de un sentimiento de comunidad. Por ejemplo, los lazos económicos eran meramente fronterizos y las comunicaciones deficitarias¹⁸⁸⁹. Es más, la agitación iberista, impulsada sobre todo desde España, suscitó en Portugal una intensa campaña de oposición que acabó por convertirse, en palabras de CATROGA, en «un factor ideológico importante en la transformación del patriotismo en nacionalismo [portugués]»¹⁸⁹⁰.

No obstante, el ideal ibérico ha presentado perspectivas diferentes a ambos lados de la frontera. En España, como ha expuesto TORRE GÓMEZ, «forma un sustrato denso, socialmente arraigado y, a través de sus altibajos, siempre presente en la idiosincrasia popular, para quien la unión peninsular, cualquiera que sea su forma o alcance, será siempre un bien en sí mismo que asegura el engrandecimiento de la nación». Sin embargo, para los portugueses la unión ibérica sólo ha sido un recurso socorrido en momento de crisis nacional, «lo que comporta un marcado carácter *negativo*»¹⁸⁹¹. Cuando estas situaciones coyunturales de crisis han sido superadas han situado, de nuevo, a los portugueses en un rechazo frontal al denominado peligro español. De esta manera, desde un punto de vista histórico se puede hablar de la existencia de un arraigado «problema ibérico» en las relaciones entre los dos Estados peninsulares.

Por otra parte, las veleidades federalistas que, desde principios de siglo, presidieron las actitudes de los grupos republicanos y de izquierdas, resucitaron en Portugal el antiguo síndrome del citado peligro español¹⁸⁹². En efecto, fue en los años veinte y treinta de este siglo

¹⁸⁸⁷ CÁNOVAS: *Historia de la decadencia de España*, op. cit., p. 760.

¹⁸⁸⁸ El destacado historiador portugués OLIVEIRA MARTINS se situó en el marco de las tesis iberistas especialmente en su obra *Historia de la Civilización Ibérica*. Sin embargo tuvo poco éxito llegando a poner en peligro su merecido prestigio académico. Sin duda, sus doctrinas ibéricas ofendían el sentimiento popular, pues al temor a una interpretación política que esta unión generaba, se unía en muchos portugueses el recelo más concreto ante una posible conquista española (vid. en este sentido, MADARIAGA: *España. Ensayo de historia contemporánea*, op. cit., pp. 204-206).

¹⁸⁸⁹ Para poner fin a esta situación se buscaría incrementar las relaciones recíprocas y fomentar el desarrollo de intereses materiales comunes. De esta manera, una de las preocupaciones principales fue la mejora de las comunicaciones entre los dos Estados. En este sentido, LÓPEZ-CORDÓN: «La política exterior de la Era Isabelina y el Sexenio Democrático (1834-1874)», op. cit., p. 889-890.

¹⁸⁹⁰ CATROGA: «Nacionalismo e ecumenismo. A questao ibérica na segunda metade do século XIX», en *Cultura, Historia e Filosofia* (vol. IV). Instituto Nacional de Investigaçao Científica. Lisboa, 1985, pp. 419-463.

¹⁸⁹¹ TORRE GÓMEZ: «Iberismo», op. cit., p. 223 (la cursiva en el original). LÓPEZ-CORDÓN afirma que la «utilización de la unión peninsular para fines internos, perjudicó su desarrollo, ya que al convertirse en patrimonio de una posición cada vez más desplazada hacia la izquierda, hizo que los partidos en el poder tuvieran que oponerse a ella, haciendo de la dualidad peninsular el baluarte de sus intereses. Y así, mientras en España se contesta al poder recibiendo entusiásticamente a los reyes portugueses o vitoreando años más tarde a la República Federal Ibérica, en Portugal se acusa a los gobiernos de iberistas como el medio más rápido para provocar su caída.» («La política exterior de la Era Isabelina y el Sexenio Democrático (1834-1874)», op. cit., p. 890 y 897-898).

¹⁸⁹² Lerroux, como diputado radical por Barcelona, realizó en noviembre de 1906 una declaración a favor de la confederación de los pueblos de la Península en apoyo de los diputados republicanos portugueses. El Parlamento

cuando el iberismo adoptó la forma de una «identidad de regímenes políticos» y de aproximación de los dos pueblos, pues la noción de un «peligro ibérico», con rasgos característicos de hegemonía, imperialismo y centralismo castellano, terminó imponiéndose en la elite dirigente portuguesa, fuera de la tendencia que fuese. Incluso el republicanismo portugués, tan identificado con su homólogo español, rechazó expresamente la idea de un iberismo federalizante. El mismo A. Costa, uno de los nombres del republicanismo democrático portugués, declaró que «puedo afirmar categóricamente que Portugal quiere seguir siendo independiente. Los jefes republicanos aprecian la amistad española, están dispuestos a colaborar con la nueva República, como buenos amigos [...] pero mantendrán siempre una independencia absoluta [...] la idea de una federación luso-española es inconcebible»¹⁸⁹³.

Así pues, desde el punto de vista de las relaciones peninsulares, superada la etapa posterior a la revolución portuguesa de 5 de octubre de 1910, a raíz de la cual las relaciones bilaterales se desarrollaron en una atmósfera de persistente y recíproca desconfianza —y en la que Portugal volvió a sentir «la sombra amenazante del Estado vecino»¹⁸⁹⁴, Primo de Rivera inició un progresivo acercamiento entre las dos Naciones peninsulares, esencialmente como consecuencia de la similitud entre los regímenes dictatoriales¹⁸⁹⁵. En este sentido, ha expresado TUSELL¹⁸⁹⁶:

«[...] ambos regímenes [...] nacieron en circunstancias políticas semejantes como producto de una crisis del parlamentarismo, anularon las libertades, pero no ejercieron, en general, una represión cruel y caracterizados, en fin, por una considerable incertidumbre con respecto a su propio futuro [...] Ambos regímenes mantuvieron contactos e influencias significativas hasta el punto de que en la época (durante los años veinte) era habitual considerarlos semejantes.»

De este modo, el período que se extiende de 1923 a 1930 significó una progresiva y sincera aproximación en las siempre difíciles relaciones hispano-portuguesas. Los resultados de esta colaboración se tradujeron, en la práctica, en la conclusión de importantes Acuerdos, especialmente en materia económica. Las relaciones comerciales entre los dos Estados atravesaban por una etapa difícil en las primeras décadas del siglo¹⁸⁹⁷. Sin embargo, el advenimiento de la Dictadura portuguesa —tras el golpe militar de Gomes da Costa, mayo de 1926— facilitó el desarrollo de nuevos esfuerzos en la línea de articular de forma estable y equilibrada las relaciones económicas entre los dos Estados. Ante el excelente resultado de las primeras conversaciones¹⁸⁹⁸, se propuso inmediatamente la convocatoria de una Conferencia Económica bilateral, en agosto de 1927, destinada a regularizar los intercambios comerciales. La Conferencia inició sus reuniones en el mes de abril de 1928 y, en mayo siguiente, se alcanzaron acuerdos en materia de comunicaciones, productos coloniales, corchos, vinos, aceite, maderas y ganado. Con todo, hubo materias en las que no se alcanzaron acuerdos, circunstancia

portugués respondió a estas manifestaciones con un voto unánime reprobando la injerencia de políticos extranjeros en los asuntos internos y protestando contra la idea de la unidad ibérica (en MOUSSET: *L'Espagne dans la politique mondiale*, op. cit., p. 275). Vid. TORRE GÓMEZ: *Antagonismo y fractura peninsular. España y Portugal, 1910-1919*. Espasa-Calpe. Madrid, 1983.

¹⁸⁹³ Cit. en OLIVEIRA: *Portugal y la Segunda República Española 1931-1936*, op. cit., pp. 82-83.

¹⁸⁹⁴ Vid. al respecto, MOUSSET: *L'Espagne dans la politique mondiale*, op. cit., pp. 270-271.

¹⁸⁹⁵ Para esta cuestión, vid. OLIVEIRA: *Portugal y la Segunda República Española 1931-1936*, op. cit., pp. 20-45.

¹⁸⁹⁶ Vid. «Las dictaduras ibéricas», op. cit., pp. 111 y 127-128.

¹⁸⁹⁷ En primer lugar, la participación de Portugal en la Primera Guerra Mundial dificultó los intercambios entre los dos países, circunstancia que se vio agravada por la conclusión de la vigencia de los Acuerdos comerciales hispano-portugueses de 1893 y 1894, que no fueron renovados más allá de 1915.

¹⁸⁹⁸ En julio de 1927 se iniciaron las negociaciones sobre el aprovechamiento del río Duero que concluyeron un mes después con la firma del Convenio para regular el aprovechamiento hidroeléctrico del tramo internacional del río, firmado en Lisboa el 11 de agosto de 1927 (*GdM* de 25 de agosto de 1927).

que coadyuvó a reforzar los canales diplomáticos bilaterales, mejorando el clima de entendimiento entre los dos Estados.

Desde el punto de vista de las relaciones políticas, a petición del Gobierno español, el 9 de agosto de 1929, se celebró en Viana do Castelo la primera entrevista entre Primo de Rivera y el presidente del Consejo, Ivens Ferraz, «con el fin de cambiar impresiones sobre algunos problemas de tipo económico de interés para los dos países». Para resolver las cuestiones bilaterales pendientes, el gobernante portugués propuso la reactivación de la Conferencia Económica bilateral. Días después, tuvo lugar una nueva entrevista en Mondariz, Galicia. Primo de Rivera expresó que España tenía gran interés en que el general Carmona, jefe del Estado portugués, visitara Sevilla con ocasión de la Exposición Iberoamericana, extendiendo la visita a Madrid por invitación expresa de Alfonso XIII. De acuerdo con estos planteamientos previos, la visita oficial a España del general Carmona se llevó a cabo en el mes de octubre de 1929, recorriendo Madrid, Barcelona y Sevilla donde fue «recibido con la grandeza, pompa y solemnidad que la tradición de la vida pública de España sabe siempre inculcar en los actos a los que pretende dar importancia»¹⁸⁹⁹. Esta visita oficial marcó el momento cumbre de las relaciones hispano-lusas¹⁹⁰⁰. Como expresó el mismo general Carmona en los primeros días de abril de 1931: «junto a nosotros, como vecina, está España. Le puedo afirmar que las relaciones entre Portugal y España son de auténtica amistad, como lo demuestra la visita que he hecho a España y la visita que el rey Alfonso XIII hará a Portugal. Entre los dos Gobiernos existen más que relaciones de cortesía, son relaciones de entendimiento, de interés para los dos países [...]»¹⁹⁰¹.

Sin embargo, el proceso de vuelta a la «normalidad constitucional» que se inició en España en enero de 1930 con la dimisión forzada de Primo de Rivera y su autoexilio en París, puso término a este clima de excelentes relaciones entre Madrid y Lisboa. De hecho, la reanudación de las reuniones económicas quedaron en proyecto y no fueron retomadas más tarde por el Gobierno Provisional de la República.

1.2.1. La diferente perspectiva de Madrid y Lisboa de las relaciones peninsulares

La proclamación de la República en abril de 1931 trajo consigo un empeoramiento de las relaciones peninsulares que alcanzaría hasta 1936 y que marcó, sin duda, el posicionamiento de Portugal ante el alzamiento militar del 17 de julio y durante todo el desarrollo de la Guerra Civil a favor del bando «nacional»¹⁹⁰². Sin embargo, la renovación de la idea de una verdade-

¹⁸⁹⁹ OLIVEIRA: *Portugal y la Segunda República Española 1931-1936*, op. cit., p. 154.

¹⁹⁰⁰ Por su alcance político destacan, en este período, el Tratado de Límites de 29 de junio de 1926 (*GdM* de 29 de junio de 1927) y el Tratado de Conciliación, Arreglo Judicial y Arbitraje de 8 de enero de 1928 (*GdM* de 6 de junio de 1928).

¹⁹⁰¹ Entrevista publicada en el *Diário da Manhã*, 14 de abril de 1931 (sic) (cit. en OLIVEIRA: *Portugal y la Segunda República Española 1931-1936*, op. cit., p. 73). Las reacciones de la prensa española y portuguesa a la visita de Carmona a España, en *ibid.*, pp. 152-155.

¹⁹⁰² Desde la perspectiva del período, vid. SECRETARIADO DA PROPAGANDA: *Portugal ante la Guerra Civil de España. Documentos y notas*. Ediciones SPN. Lisboa, s.d. (1939). Un análisis actual del tema, en ARANGO: «La intervención extranjera en la guerra civil española: el caso de Portugal», *Estudios sobre Historia de España (Homenaje a Tuñón de Lara)* (3 vols.). UIMP, Madrid, 1981, vol. II, pp. 253-280; DELGADO: *Portugal e A Guerra Civil de Espanha*. Publicações Europa-América. Lisboa, s.d., en especial pp. 13-17 y 30-39; OLIVEIRA: «La ayuda de Salazar a la sublevación franquista», *Historia 16* núm. 104, 1984, pp. 11-22; con idéntico título, más reciente en *Biblioteca de la Guerra Civil. La intervención extranjera*, vol. I. Ed. Folio. Barcelona, 1998, pp. 80-91; PENA RODRÍGUEZ: *El gran aliado de Franco. Portugal y la guerra civil española: prensa, radio, cine y propaganda*. Edicions Do Castro. A Coruña, 1998; VIÑAS: «Los condicionamientos internacionales», op. cit., pp. 137 y 145.

ra amenaza para la continuidad de la Dictadura de Salazar y la integridad e independencia de Portugal, no fue producto de un sentimiento unilateral provocado por el aparato propagandístico del régimen salazarista sino, muy al contrario, consecuencia de las iniciativas españolas auspiciadas, sostenidas y protegidas por el Gobierno español, en particular durante el bienio republicano-socialista.

En efecto, bajo un signo ideológico totalmente opuesto al de veinte años atrás, la proclamación de la República española el 14 de abril de 1931 reabrió, con renovada fuerza, la enemistad peninsular. Nuevos factores en las relaciones hispano-portuguesas entraron en juego al inicio de los años treinta¹⁹⁰³: 1) la confrontación peninsular no era una cuestión nueva, el sentimiento antiespañol que explotó inteligentemente el régimen salazarista se encontró respaldado por años de temor a una posible intervención hispana que cercenase la independencia nacional; 2) la consolidación del régimen dictatorial de Salazar y la cohesión política interna permitieron adoptar una posición firme ante las veleidades federalista-iberizantes de la República española; y 3) el contencioso peninsular se situó en el contexto general de los años treinta, de notorio enfrentamiento de las ideologías, circunstancia que daría una mayor sensación de solidez internacional al régimen portugués, a pesar de las diferencias con los regímenes de naturaleza autoritaria que se extendieron por Europa en el período.

De forma indudable, la percepción de lo español, durante el período de 1931 a 1936, especialmente grave durante el bienio republicano-socialista como expondremos a continuación, descansó sobre una doble vertiente: revolucionaria e iberizante. Ante la perspectiva de las jornadas de abril de 1931 hay que destacar una serie de cuestiones previas. En primer lugar, como expusimos anteriormente, la existencia en la Península Ibérica de dos regímenes distintos, antagónicos y, por su misma naturaleza, excluyentes, por lo que una convivencia amistosa había de resultar casi imposible. Segundo, la Dictadura portuguesa tuvo que hacer frente a un movimiento insurreccional que se inició en las islas atlánticas, el 4 de abril de 1931, y se extendió a las colonias de África —en concreto, a Guinea y Mozambique—, y que alcanzó su apogeo en el momento en que en España se proclamaba la República. Las medidas preventivas adoptadas por la Dictadura impidieron que se extendiera al continente y la insurrección fue sofocada a primeros de mayo de 1931. Aunque no hubo en este momento ningún tipo de apoyo a los insurgentes portugueses¹⁹⁰⁴, la simple vecindad de una República democrática y revolucionaria, produjo un sentimiento de temor en el régimen portugués en el momento que se encontraba en período de consolidación el *Estado Novo* de Salazar¹⁹⁰⁵.

¹⁹⁰³ Vid. TORRE GÓMEZ: *La relación peninsular en la antecámara de la Guerra Civil de España (1931-1936)*, op. cit., pp. 10-11.

¹⁹⁰⁴ Vid. al respecto, OLIVEIRA: *Portugal y la Segunda República Española 1931-1936*, op. cit., pp. 66-67. Por otro lado, no fue éste el caso de Gran Bretaña, pues el Gobierno de McDonald y la Embajada en Lisboa desempeñaron un papel importante apoyando al Gobierno de Salazar para que controlase la revuelta. Las razones que da SOARES al respecto son verdaderamente interesantes: «la posición inglesa se debe, por una parte a la visión de simpatía por la dictadura y por Salazar que tenía el embajador británico en Lisboa, Sir Francis Lindley, y por otro al recelo, después de la proclamación de la república en España, que es considerada una *dégringolade* [sic] en documentos diplomáticos ingleses, al recelo decíamos de que toda la política y los intereses británicos en la península fuesen puestos en entredicho por el triunfo de los republicanos en Portugal.» (*A revolta da Madeira. Documentos*. Ed. Perspectivas e Realidades. Lisboa, s.d., p. 17).

¹⁹⁰⁵ En este sentido, DELGADO: *Portugal e A Guerra Civil de Espanha*, op. cit., pp. 18-20; PÁEZ-CAMINO: *Democracias y Dictaduras en los años treinta*, op. cit., p. 63. Al contrario que Primo de Rivera que no consiguió articular una salida política para la Dictadura, a pesar de sus esfuerzos para establecer un partido que pudiese continuar la obra del régimen —la «Unión Patriótica»—, la Dictadura militar portuguesa de mayo de 1926 logró establecer las bases de un nuevo régimen bajo la égida de Salazar. Efectivamente, el 30 de julio de 1930 se lanzaron las bases de la «União Nacional» aunque sus estatutos no fueron aprobados hasta julio de 1932. En este proceso de institucionalización del régimen portugués destaca el establecimiento de una nueva Constitución, que entró en vigor el 11 de abril de 1933, y la legislación «corporativa», compuesta por cinco Decretos de 23 de

La huida de los militares insurgentes a España y el trato dispensado por las Autoridades republicanas a los principales líderes de la oposición democrática portuguesa, puso en marcha una serie de iniciativas, que perfectamente pueden ser calificadas de agresivas, por parte de la República española contra Portugal, o dicho de otra forma, el inicio por el Gobierno Provisional de una política de injerencia en los asuntos internos portugueses. Aun con estas malas perspectivas para las relaciones peninsulares, el nuevo Ministro de Estado, Lerrooux, declaraba en los primeros días de la República¹⁹⁰⁶:

«Como político, no puedo ocultar mis simpatías por las naciones que tienen regímenes idénticos al que se implantó en España. Eso no quiere decir, por lo tanto, que las diferencias de régimen perjudiquen nuestras relaciones internacionales. No pretendemos inmiscuirnos en nada de la vida de los otros. Una cosa son las simpatías políticas, otra cosa son las relaciones exteriores que deseamos mantener con todos, sin preocuparnos con sus formas de ver, políticas y sociales [...] Hay dos países que no podemos olvidar: Portugal, la nación hermana y con la cual tenemos una vivencia territorial, e Italia a la cual nos une la posición marítima.»

A pesar de la contundencia de estas palabras, la declaración del Ministro de Estado no apartó de su inquietud a los círculos gubernamentales portugueses, pues como hemos visto anteriormente, la proclamación de la República vino a coincidir con uno de los momentos más graves que, en pleno proceso de organización, atravesaba la dictadura salazarista. El mismo 14 de abril, el gobierno portugués, informado regularmente por su Encargado de Negocios en Madrid, hizo llegar a los medios de prensa una Nota en la que declaraba que «con el fin de evitar cualquier complicación internacional, el gobierno decidió no autorizar manifestaciones en pro o en contra de los sucesos de España, hasta que la situación no se aclare definitivamente»¹⁹⁰⁷. Desde finales de 1929, cuando se comenzó a constatar la crisis de la Dictadura de Primo de Rivera, y durante todo el año 1930, los representantes diplomáticos portugueses informaron regularmente a su gobierno sobre el peligro que supondría para Portugal el establecimiento en España de una República revolucionaria y federalista. En todo caso, el sobresalto que produjo en Portugal la proclamación de la República no se limitó a los círculos gubernamentales del régimen. Este sentimiento alcanzó tanto a la opinión pública como a la prensa del país¹⁹⁰⁸. Sin embargo, el gobierno portugués tardó algunos días en reconocer al nuevo régimen en España. Finalmente, el Ministro de Negocios extranjeros, Branco, autorizó al Embajador en Madrid, Mello Barreto, a prestar el reconocimiento en nombre de su gobier-

septiembre de 1933. Para conseguir estos objetivos, OLIVEIRA ha señalado que «la consolidación del salazarismo y del Estado Novo exigía la derrota de la II.^a República en España y el advenimiento de un régimen que, en lo esencial, pudiese desarrollarse en articulación concertada con el Estado Novo portugués.» (*Portugal y la Segunda República Española 1931-1936*, op. cit., p. 10; también DELGADO: *Portugal e A Guerra Civil de Espanha*, op. cit., pp. 13-17).

¹⁹⁰⁶ Declaraciones de Lerrooux al *Diário de Lisboa* (cit. en OLIVEIRA: *Portugal y la Segunda República Española 1931-1936*, op. cit., pp. 76-77).

¹⁹⁰⁷ Esta Nota fue publicada en todos los diarios portugueses el 15 de abril de 1931.

¹⁹⁰⁸ El mismo *Diário da Manhã*, en un editorial de 16 de abril de 1931, daba cuenta de las preocupaciones y amenazas para el régimen portugués que surgían con la instauración de la República española. En cualquier caso, en su conjunto, la prensa portuguesa no se mostró homogénea ante los acontecimientos de España. *A Voz*, *Diário da Manhã* y *As Novidades*, con diferente lenguaje, se manifestaron abiertamente contra la República española. *Diário de Lisboa* y *O Primeiro de Janeiro*, asumieron una posición equilibrada, para analizar, en los primeros momentos, los acontecimientos con objetividad. *O Século* y *Diário de Notícias*, sin apoyar directamente a la República, y desde un cierto equilibrio y objetividad, no atacaron las posiciones de la prensa oficialista. Sólo *A República* se decantó a favor del nuevo régimen en España. En cualquier caso a finales de mayo la prensa portuguesa, incluso la más conservadora y nacionalista, suavizó sus ataques a la República española. A la espera de los sucesos del mes de agosto de 1931, claro. Vid. al respecto OLIVEIRA: *Portugal y la Segunda República Española 1931-1936*, op. cit., pp. 81 y 157.

no el 18 de abril de 1931¹⁹⁰⁹.

Ante la realidad de la nueva situación, el gobierno portugués se planteó diversos escenarios en los que situar las actitudes de hostilidad y prevención hacia la República española. Así, desde la opción más favorable, el establecimiento de un régimen republicano al otro lado de la frontera suponía un acicate moral para los grupos opositores a la Dictadura. El peor escenario planteaba el apoyo directo de España a los opositores, con el consiguiente peligro para la estabilidad del régimen salazarista e, incluso, para la independencia nacional¹⁹¹⁰.

Como ya tratamos en el Capítulo III, Portugal constituyó uno de los objetivos preferentes de la política exterior de Azaña que pretendía forzar un cambio de régimen con la finalidad de establecer una Federación Republicana Ibérica. El interés de Azaña por Portugal respondía a dos factores principales: uno general, que buscaba la expansión de los principios republicanos a Portugal e Hispanoamérica, y segundo, el fortalecimiento de la posición internacional de los dos Estados peninsulares, con identidad de regímenes democráticos. Este planteamiento de las relaciones bilaterales era compartido por Madariaga que expresó —en la «Nota sobre política exterior de España»— que el objetivo de una «posible Federación Ibérica» debía llevar a España a mostrar el mayor respeto por la integridad e independencia política del Estado vecino, dejando, no obstante, la iniciativa de todo movimiento a los propios portugueses. Desde esta perspectiva el primer paso debía ser el desarrollo de relaciones cualificadas con Portugal¹⁹¹¹. Con todo, el ideal del establecimiento de la Federación Republicana Ibérica se encontraba como objetivo final de esta «política de gran estilo»¹⁹¹². Sin embargo, Alcalá-Zamora se mostró opuesto a este planteamiento, pues «la armonía con aquel país es fundamental para España, con respeto absoluto a su independencia, considerándola una garantía de la nuestra, dispuestos a defenderla a su lado y con abandono de todo propósito para Portugal inquietante, así fuese en Confederación más holgada [sic]». Más tarde criticaría los intentos promovidos por destacados miembros del Gobierno, singularmente Azaña y Prieto, para desestabilizar y provocar la caída de la Dictadura portuguesa¹⁹¹³.

Al mismo tiempo, los informes remitidos desde la Embajada en Madrid pusieron de manifiesto que la República española no ocultaba, a través de la prensa republicana y de izquierdas, su rechazo y antipatía a la Dictadura portuguesa y su deseo de ver establecida en la Península una Federación republicana. En realidad, los ataques de los diarios españoles se cebaban en general con todos los regímenes autoritarios sin distinción, tanto de Europa como de Hispanoamérica. Sin embargo, sólo los representantes diplomáticos de Italia y Portugal reclamaban constantemente al Gobierno español que pusiera coto a estas actitudes que consideraban lesivas para el honor y la dignidad de sus Estados. La respuesta del ME a estas reclamaciones era siempre la misma: las autoridades españolas no podían «evitar o reprimir apreciaciones periodísticas contra las ideologías dominantes de los países extranjeros, simbolizadas en los gobernantes más destacados». En cambio, los agravios a los jefes de Estado extranjeros si podían ser sancionados al tratarse de conductas constitutivas de delito, de conformi-

¹⁹⁰⁹ *Ibid.*, pp. 77 y 82.

¹⁹¹⁰ En este sentido, SECRETARIADO DA PROPAGANDA: *Portugal ante la Guerra Civil de España. Documentos y notas*, op. cit., p. 6. Desde una perspectiva reciente, DELGADO: *Portugal e A Guerra Civil de Espanha*, op. cit., pp. 19-20.

¹⁹¹¹ En este sentido, en abril de 1933 el Presidente de la República convenció al Gobierno acerca de la conveniencia de ofrecer un apoyo firme a Portugal ante las hipotéticas presiones internacionales que sufriese sobre sus colonias de África, en un arreglo entre Gran Bretaña y Alemania en Europa su costa (AZAÑA: *Memorias políticas y de guerra*, op. cit., vol. 1, p. 594).

¹⁹¹² MADARIAGA: *Memorias (1921-1936). Amanecer sin mediodía*, op. cit., p. 613.

¹⁹¹³ ALCALÁ-ZAMORA: *Memorias*, op. cit., pp. 364-365; AZAÑA: *Diarios, 1932-1933. «Los cuadernos robados»*, op. cit., pp. 111-112.

dad con el Código Penal vigente. Por otro lado, no cabe duda de que la actitud de la prensa afecta a los regímenes de Italia y Portugal —en este último, especialmente *A Voz y Diário da Manhã*— no desmerecía en la intensidad de sus ataques a los medios españoles¹⁹¹⁴.

Así pues, se puede afirmar con rotundidad que desde abril de 1931 las iniciativas desestabilizadoras en las relaciones peninsulares partieron del lado español y, como hemos visto hasta ahora, se trató de una política de Estado, meditada y consentida, y con un impulsor y ejecutor decidido en la persona de Azaña. Así lo manifestaría, de forma expresa, a los miembros del Gobierno en el Consejo de Ministros, presidido por Alcalá Zamora, el 18 de febrero de 1932: «Giral dio cuenta de sus pasos en Ginebra y del discurso de Zulueta. Con este motivo se pasó a hablar de política internacional, y aproveché la ocasión para exponer mis puntos de vista sobre lo que debe ser la política de la República. Hablé de Portugal y sin entrar en detalles insinué algo de lo hecho y de lo que quería hacer»¹⁹¹⁵.

Los objetivos de esta política con respecto a Portugal eran¹⁹¹⁶: 1) alcanzar la uniformidad de los sistemas políticos de la Península sobre la base del establecimiento de un régimen democrático en Portugal; y 2) a más largo plazo, la posibilidad de establecer lazos federales entre los dos Estados, respondiendo a las tesis iberistas del movimiento republicano español y de Azaña en particular.

Sin embargo, como hemos expresado anteriormente, desde el punto de vista teórico e institucional, la política oficial de la República con respecto a Portugal carecía de toda mención a intenciones federalistas e iberistas, ni pretendía ser, de ninguna manera, beligerante con el régimen portugués. La posición oficial del Gobierno español se basaba en caminar hacia una estrecha fraternidad peninsular desde el pleno y recíproco respeto por las independencias nacionales y las soberanías en cuestiones internas de cada uno de los dos Estados. No obstante, bajo este ropaje oficial se movieron las concepciones iberistas de los miembros del Gobierno republicano-socialista encabezados, como hemos reiterado, por el Presidente del Consejo, Azaña. Sin duda, la aspiración de los intelectuales de la política exterior republicana residía en la puesta en marcha de «una gran política exterior española, que buscaba hacer realidad el sueño de una solidaridad ibérica»¹⁹¹⁷. De todas maneras, como se quejaba el mismo AZAÑA, «este asunto es difícil de acabar, porque no hay dinero para una política de gran estilo. Pero lo intentaré. [Y confesaba] estas son las cosas que a mí me gustaría hacer; [...] Cabalmente, lo que me roe y me desasosiega es la duda que tengo sobre si España está en condiciones de llevarla por tales derroteros»¹⁹¹⁸.

Desde esta perspectiva resulta claro que el establecimiento de la República en España fue-

¹⁹¹⁴ Vid. al respecto OLIVEIRA: «La ayuda de Salazar a la sublevación franquista», op. cit., pp. 11-13. El enfrentamiento con la prensa española llegó a ser tan fuerte que el Embajador Mello Barreto retó a duelo de armas, con señalamiento de padrinos incluido, al autor de un artículo publicado en el *ABC* en mayo de 1933. Las explicaciones satisfactorias que escucharon los representantes diplomáticos de Brasil e Italia, padrinos del Embajador portugués, evitaron que la sangre llegara al río (Manzanares o Tajo, sic). La anécdota la cita TORRE GÓMEZ: *La relación peninsular en la antecámara de la Guerra Civil de España (1931-1936)*, op. cit., p. 43.

¹⁹¹⁵ AZAÑA: *Memorias políticas y de guerra*, op. cit., vol. 1, p. 408.

¹⁹¹⁶ Si es cierto que al régimen portugués le horrorizaba la idea de un federalismo iberizante por contra veía con buenos ojos la tendencia federalista que se desarrollaba en el seno de la República. Así, Mello Barreto recomendó al MNE «no contrariar, sino, al contrario, incluso auxiliar si fuera posible, toda corriente de opinión que eventualmente se produzca en favor de esa concepción del Estado español, opuesta a la unidad tradicional.» (mensaje del Embajador portugués al MNE, 18 de septiembre de 1932). Vid. en este punto, OLIVEIRA: *Portugal y la Segunda República Española 1931-1936*, op. cit., p. 123.

¹⁹¹⁷ TORRE GÓMEZ: *La relación peninsular en la antecámara de la Guerra Civil de España (1931-1936)*, op. cit., p. 50.

¹⁹¹⁸ *Memorias políticas y de guerra*, op. cit., vol. 1, p. 386, y *Diarios, 1932-1933*. «Los cuadernos robados», op. cit., p. 112.

se recibido con temor por los círculos de poder del régimen salazarista desde una doble perspectiva: 1) como amenaza al régimen portugués y 2) como amenaza a la integridad e independencia nacional.

En este sentido, los informes citados anteriormente, que desde 1929-1930 remitían los representantes diplomáticos portugueses al *Ministerio dos Negócios Estrangeiros* —en adelante MNE—, insistían en las tendencias federalista e iberizante de los partidos republicanos, circunstancia de la que se hacía marcado eco la prensa española. Este clima de tensiones constantes en las relaciones peninsulares produjo un resurgimiento de la idea del peligro español que fue utilizada como arma política de cohesión interna por la Dictadura salazarista¹⁹¹⁹. Desde estos posicionamientos, hasta el art. 24, párrafo 2 de la Constitución republicana de diciembre de 1931 se contempló como un paso más en las tesis iberistas de los republicanos españoles¹⁹²⁰.

En consecuencia, el régimen político portugués inició un proceso de repliegue ante su peligrosa y, en especial durante el bienio republicano-socialista, activa República vecina. Así, hasta los hipotéticos aliados externos de España, en particular Francia¹⁹²¹, se volvieron poco simpáticos para Lisboa y orientó su acción exterior a profundizar, aún más si cabía, sus relaciones con Gran Bretaña¹⁹²². Esta cuestión se pudo constatar especialmente con motivo de la visita de Herriot a Madrid, que despertó las suspicacias portuguesas, tanto del gobierno como de la prensa. De poco sirvieron los comunicados oficiales del Gobierno español y las seguridades aportadas por el ME a Mello Barreto sobre el contenido y desarrollo de la visita del Presidente del Consejo francés. Así, la prensa portuguesa más intensamente adicta al régimen se sumó a la prensa de derechas española, alertando sobre la existencia —o la posible conclusión— de importantes Acuerdos en materia de seguridad y defensa, que ligaban a España de manera definitiva al sistema de seguridad francés. El oficioso *Diário da Manhã* se permitió insinuar que la República española podría querer «resucitar la vieja España guerrera e imperialista»; *A Voz* solicitó, desde un chovinismo hiperbólico, el inmediato rearme de Portugal y el estrechamiento de los lazos políticos con Gran Bretaña. De todas maneras, la reacción de la prensa lusa a esta visita no fue sino una prueba más de la profunda aversión de la Dictadura portuguesa hacia la República democrática española¹⁹²³.

¹⁹¹⁹ OLIVEIRA: *Portugal y la Segunda República Española 1931-1936*, op. cit., pp. 80 y 83; DELGADO: *Portugal e A Guerra Civil de Espanha*, op. cit., pp. 21-22. El Embajador en Lisboa informaba al ME (12 de diciembre de 1932), que «a pesar del tiempo que llevan separados los destinos de Portugal y España, se conserva, sin embargo, en este país, como ya he manifestado repetidamente a V.E., cierta prevención contra nosotros, siendo el peligro ibérico la mayor preocupación internacional del pueblo portugués y el pretexto que suelen utilizar sus gobernantes para mantener bien vivo su nacionalismo un tanto exagerado.» (AMAE, R-339/2).

¹⁹²⁰ De esta cuestión se hizo eco *The Times* en un artículo publicado el 21 de enero de 1932. El art. 24, párrafo 2 de la Constitución establecía que «A base de una reciprocidad internacional efectiva y mediante los requisitos y trámites que fijará una ley, se concederá ciudadanía a los naturales de Portugal y países hispánicos de América, comprendido el Brasil, cuando así lo soliciten y residan en territorio español, sin que pierdan ni modifiquen su ciudadanía de origen».

¹⁹²¹ En este sentido, PÁEZ-CAMINO: *La significación de Francia en el contexto internacional de la Segunda República española (1931-1936)*, op. cit., pp. 287-288.

¹⁹²² Los argumentos clásicos en defensa de la permanencia de la alianza anglo-portuguesa no fueron presentados por políticos lusos. En efecto, en 1847 Palmerston escribió que «estas ventajas son muchas, grandes y evidentes: comerciales, políticas, militares y navales y si llegásemos a perderlas, algunas de ellas no serían apenas una pérdida, sino que se transformarían en formidables armas de ataque contra nosotros, en manos de una potencia enemiga.» (cit. en SECRETARIADO DA PROPAGANDA: *Portugal ante la Guerra Civil de España. Documentos y notas*, op. cit., pp. 114-115).

¹⁹²³ Con todo, OLIVEIRA dice que «en el Ministerio de Asuntos Exteriores portugués o en los archivos españoles no encontramos ninguna documentación que indicase la realidad del peligro iberista, tal y como la prensa portuguesa conservadora lo agitaba, constante e insistentemente, después de la proclamación de la República en Es-

Por otra parte, en el ámbito de las relaciones multilaterales, ante el nuevo protagonismo que España había alcanzado en la SdN, en especial desde que Madariaga se puso al frente de la Delegación española, el MNE envió instrucciones precisas a su delegación en Ginebra para que se mantuviese en el más absoluto retraimiento, «pues Portugal menos que nunca en la actual coyuntura aceptaría jefaturas de España en materia internacional, o confiaría en la acción de una personalidad como [el] señor Madariaga, cuyos sentimientos y propósitos son conocidos»¹⁹²⁴.

De forma harto lógica, el giro político que se produjo en la República con la caída del Gobierno republicano-socialista de Azaña y el ascenso de la coalición radical-cedista al poder tras las elecciones de 19 de noviembre de 1933, abrió una nueva etapa de distensión en las relaciones peninsulares, fundamentadas ahora sobre la base de una estrecha amistad desde el más absoluto respeto de la nacionalidad portuguesa¹⁹²⁵. Este acercamiento hispano-portugués culminaría a finales de 1935 con la apertura de negociaciones de dos importantes Acuerdos, uno de naturaleza económica y otro político¹⁹²⁶. Sin embargo, este estado de cosas alcanzó escasamente a febrero de 1936 pues las victorias del Frente Popular, tanto en España como en Francia, trajeron consigo nuevas preocupaciones exteriores al *Estado Novo* salazarista¹⁹²⁷.

1.2.2. El problema de los emigrados políticos

Sin duda, una de las cuestiones que más complicó las difíciles relaciones peninsulares durante la República española fue la situación de los emigrados políticos portugueses en España y la conspiración de la frontera. Por razones económicas, la emigración portuguesa, tradicionalmente, ha sido importante en las regiones fronterizas, en especial en Andalucía y Galicia.

paña (*Portugal y la Segunda República Española 1931-1936*, op. cit., p. 81).

¹⁹²⁴ Telegrama dirigido al jefe de la Delegación portuguesa en la SdN (20 de octubre de 1932). En este sentido, TORRE GÓMEZ: «Portugal frente al “peligro español” (1910-1936)», *Proserpina* núm. 1, 1984, pp. 59-79, en concreto p. 68. El Embajador de España en París y Delegado en la SdN era calificado en los medios diplomáticos portugueses como un «castellanista e imperialista de respeto», «un creyente fervoroso en la vocación imperial de Castilla y en la unidad espiritual de la Península bajo el mando de Castilla» y, en este sentido, abundaron las advertencias de los representantes diplomáticos portugueses en Berna y Bruselas.

¹⁹²⁵ En noviembre de 1934, el Presidente de la República afirmó en Consejo de Ministros que «fueran cuales fueran las contingencias de la política europea, Portugal encontraría siempre a su lado a la nación hermana», declaración que fue suscrita por el Gobierno. Por su parte, Salazar definió en una Nota publicada el 20 de septiembre de 1935, el cambio operado en las relaciones hispano-portuguesas a partir de 1934: «las relaciones con España deben ser tan amistosas y cordiales que hagan desaparecer, de ese lado, todas las desconfianzas y preocupaciones. No sólo en el terreno económico se pueden desarrollar las relaciones entre Portugal y España, sino también en el terreno político, ya que no parece haber hoy en aquella nación ningún interés contrario a los portugueses dado que la plena independencia de Portugal para la relación de su destino en el mundo, tiene que ser axioma fundamental de la política española.» (cit. ambos en OLIVEIRA: *Portugal y la Segunda República Española 1931-1936*, op. cit., pp. 158 y 160).

¹⁹²⁶ La perspectiva de alcanzar un Acuerdo de carácter político, destinado a regularizar definitivamente las relaciones hispano-portuguesas, se planteó oficiosamente durante la visita de A. Monteiro a Madrid a mediados de octubre de 1935. A los pocos días, el Embajador inglés en Lisboa, Wingfield, acudió al MNE para conocer el contenido de las conversaciones de Madrid. Monteiro le confirmó los rumores sobre la eventualidad de la conclusión de un Pacto de no agresión entre Portugal y España: «[...] La Embajada de España nos propuso [cuatro meses antes] la realización de un Tratado de amistad y buena vecindad. No tuvo esa propuesta consecuencias efectivas. Y no las tiene ahora. Cambiamos palabras muy amables. Oí de todos —incluso del Presidente de la República— las más elogiosas deferencias a mi país y de todas las altas autoridades con quien tuve que conversar recibí expresas declaraciones de amistad o de deseo de activa colaboración. No sé si el Tratado se hará o no, yo no veo inconveniente en que se haga [...]». (cit. en *ibid.*, p. 164).

¹⁹²⁷ Vid. todo en general DELGADO: *Portugal e A Guerra Civil de Espanha*, op. cit.; OLIVEIRA: *Portugal y la Segunda República Española 1931-1936*, op. cit., pp. 132-133 y 142-143.

Sin embargo, a los portugueses residentes en España desde décadas anteriores, producto de la emigración económica, se unieron a partir de 1931 los emigrados políticos. Como dice OLIVEIRA, «todas las condiciones traídas por la II.^a República española reforzaban las convicciones “golpistas” de los emigrados republicanos portugueses que insistirían siempre, durante los años treinta [...], en esta línea de actuación»¹⁹²⁸. A pesar de las nuevas perspectivas de apoyo a su causa, la emigración democrática portuguesa se encontraba políticamente dividida, en muchos casos por desavenencias personales. En este sentido, los fracasos de 1930 y la revuelta de las islas atlánticas, agravaron las divisiones. Ambas circunstancias obligaron al Gobierno portugués a redoblar sus esfuerzos de control de la emigración política, reforzando la vigilancia en las fronteras y en el interior del país¹⁹²⁹.

Aunque la actividad política y conspiratoria de la emigración portuguesa se trató de un fenómeno intenso durante toda la República, en particular durante el bienio republicano-socialista, no cabe duda de que el año 1931 fue de auténtica pesadilla para el Gobierno portugués¹⁹³⁰. De hecho, la campaña organizada por las Autoridades y la prensa portuguesas contra las facilidades concedidas a los emigrados políticos en España llegó a su apogeo en mayo de 1931, de tal manera que la Embajada de España en Lisboa hizo pública la siguiente Declaración¹⁹³¹:

«La Embajada de España, con referencia a las noticias publicadas por una parte de la prensa portuguesa, donde se afirma que por parte del Gobierno español se da a los emigrados políticos portugueses determinadas ayudas, permitiéndoles una acción subversiva, hace constar que no sólo no tiene ninguna complacencia especial con ellos sino también que no permitirá, en ningún momento, actuaciones de este género dentro del territorio español.»

Pocos días después de la Nota de la Embajada española, se produjo un nuevo alzamiento contra el régimen salazarista y, aunque sofocado rápidamente, dejó en claro al gobierno portugués la ayuda que el Gobierno republicano-socialista estaba prestando a los conjurados¹⁹³². Como expresa TORRE GÓMEZ¹⁹³³:

«[...] la verdad es que la presencia con fines conspiratorios de emigrados políticos en las proximidades de la frontera fue un fenómeno, más o menos intenso, más o menos grave, pero prácticamente ininterrumpido y especialmente amenazante para Lisboa durante los años del gobierno de las izquierdas de la república española. [...] Pasado el punto álgido de 1931, la incómoda conspiración fronteriza parece disminuir bastante en los dos años siguientes. Con todo, los problemas no

¹⁹²⁸ *Ibíd.*, p. 106.

¹⁹²⁹ Con todo, el 24 de febrero de 1933 tuvo lugar un Cambio de Notas entre el Ministro de Estado y su homónimo portugués por el que se simplificaba el régimen de paso de la frontera entre ambos Estados (*GdM* de 25 de febrero de 1933).

¹⁹³⁰ En 1931 tuvieron lugar dos importantes concentraciones de la emigración política portuguesa en la frontera. El primer momento se produjo en los meses de julio-agosto con una fuerte concentración en Galicia, motivada por la inminente revuelta contra el régimen salazarista que estaba preparando la oposición democrática, tanto dentro como fuera del país. Sin embargo, carente totalmente de coordinación, el movimiento insurreccional que estalló en Lisboa el 26 de agosto fue sofocado con rapidez. El segundo momento, quizás el que preocupó más seriamente al régimen portugués, tuvo lugar en el mes de diciembre de 1931. A finales de año se constató la presencia de un fuerte elemento de la emigración política portuguesa en la frontera de Extremadura y Andalucía que se relacionó, de forma indudable, con la fracasada revuelta de Evora (*AZANA: Memorias políticas y de guerra*, op. cit., vol. 1, pp. 60, 84, 85, 132 y 140).

¹⁹³¹ Cit. en OLIVEIRA: *Portugal y la Segunda República Española 1931-1936*, op. cit., p. 91.

¹⁹³² Por ejemplo, los aviadores que bombardearon el Cuartel General del Ejército portugués y el fuerte de Almadá consiguieron huir a España y aterrizaron sin dificultades en Huelva y Sevilla (vid. *AZANA: Memorias políticas y de guerra*, op. cit., vol. 1, p. 140).

¹⁹³³ *La relación peninsular en la antecámara de la Guerra Civil de España (1931-1936)*, op. cit., pp. 29 y 30-31.

desaparecen y algunos episodios tuvieron forzosamente que contribuir a mantener la preocupación de los gobernantes portugueses.»

En cualquier caso, las acciones de apoyo de las Autoridades republicanas a los emigrados políticos portugueses no se limitaron a otorgarles acogida. En efecto, una constante a lo largo del bienio republicano-socialista fue la introducción de armas y de propaganda, la organización de planes de rebelión contra el régimen portugués y, consecuentemente, la conexión con la insurgencia interior¹⁹³⁴. Como señalamos en su momento, para Azaña, la intervención de la República en los asuntos internos de otros Estados estaba justificada e, incluso, provenía de un compromiso moral en la afirmación de los principios republicanos, siempre y cuando estos Estados tuvieran afinidades históricas y culturales con España. Y, por supuesto, un rango inferior en la jerarquía internacional.

Todas estas acciones, apoyadas y sostenidas por el Gobierno republicano, plantearon serios problemas a la Dictadura de Salazar. Para prevenirlas en la medida de lo posible, el MNE instruyó a sus cónsules en España para que informaran puntualmente de la presencia de emigrados políticos en sus distritos, bajo amenaza de destitución inmediata¹⁹³⁵.

En todo caso y como no podía expresarse de otra manera, la posición oficial del Gobierno español era la del respeto más absoluto a la independencia de Portugal, como a la de cualquier otro Estado, en sus asuntos internos, buscando una estrecha relación de amistad con la Nación vecina. En este sentido, a primeros de mayo de 1931, Branco, titular del MNE, se había reunido en París con Lerroux y declaró a la prensa¹⁹³⁶:

«Las relaciones luso-españolas no pueden ser mejores. En calidad de hermanos de la misma raza, casi de la misma lengua, queremos apretar lo más posible los lazos que nos unen. Y esto es tan cierto como es cierto que me encontré en París con el señor Lerroux, habiendo fijado ya las primeras bases de un nuevo acuerdo comercial. Queremos simplemente que exista como siempre existió, en la península ibérica, dos Estados amigos, absolutamente independientes.»

Días más tarde, con ocasión de la presentación de las cartas credenciales, el nuevo Embajador de España en Lisboa, Rocha, expresó la voluntad de la República española de mantener las relaciones más cordiales entre los dos Estados peninsulares¹⁹³⁷. A estas declaraciones res-

¹⁹³⁴ El apoyo a la emigración política portuguesa, en AZAÑA: *Memorias políticas y de guerra*, op. cit., vol. 1, pp. 261, 292, 422; y *Diarios, 1932-1933. «Los cuadernos robados»*, op. cit., p. 150. Especialmente relevante es la anotación del 1 de septiembre de 1931, donde comenta una intervención de Soriano y Balbontín en el Ateneo «contra el Gobierno»: «Los disertantes dijeron algunas mentiras, por ejemplo: que los aviadores portugueses que, después de la intentona revolucionaria de Lisboa, se refugiaron en España, se hallan presos. Esto es tan falso, que lejos de prenderlos, el Ministerio de la Guerra les paga los gastos de estancia.» (*Memorias políticas y de guerra*, op. cit., vol. 1, p. 140). El tráfico de armas a través de la frontera portuguesa desde los primeros meses de la República en ibíd., p. 84; y *Diarios, 1932-1933. «Los cuadernos robados»*, op. cit., pp. 27-28. Sobre este asunto, vid. las interesantes páginas de TORRE GÓMEZ: *La relación peninsular en la antecámara de la Guerra Civil de España (1931-1936)*, op. cit., pp. 32-40.

¹⁹³⁵ A título de ejemplo, en 1932 el cónsul portugués en Sevilla escribía el siguiente oficio: «acuden al consulado grupos de portugueses, residiendo aquí desde hace 10, 20 o muchos años, integrados en la tierra española, nacionalizados y acogidos con simpatía por las autoridades locales [...]. Gran número de portugueses indigentes recurren al consulado y a las autoridades [...]. Esos diferentes grupos demuestran sentimientos de desagrado y antipatía por las cosas portuguesas». (cit. en OLIVEIRA: *Portugal y la Segunda República Española 1931-1936*, op. cit., p. 98).

¹⁹³⁶ Cit. en ibíd., p. 88. En la composición del nuevo gobierno que encomendó el general Carmona a Salazar el 5 de julio de 1932, Branco, considerado uno de los colaboradores más destacados del ex-presidente del gobierno Ivens Ferraz, fue sustituido en la cartera de *Negócios Estrangeiros* por Abranches.

¹⁹³⁷ El nombramiento de Rocha como Embajador en Portugal por Decreto de 28 de mayo de 1931 (*GdM* de 31 de mayo de 1931).

pondió el general Carmona, Presidente de Portugal¹⁹³⁸:

«[...] como acaba de afirmar recientemente la palabra autorizada de su ministro de Asuntos Exteriores, también Portugal comulga en los mismos ideales de paz y de respeto con la soberanía de todos los pueblos, paz y amistad aseguradas entre España y Portugal por las fraternales relaciones que, felizmente existen entre nuestros países, y para el mantenimiento de las mismas vuestra excelencia puede contar con mi caluroso apoyo y el leal concurso del gobierno de la República.»

En esta línea de supuesta colaboración oficial, las denuncias en torno a las actividades de la emigración política formuladas por la Embajada portuguesa en Madrid eran recibidas por el ME y, luego, trasladadas al Ministerio de Gobernación para darles correcta satisfacción, aunque los resultados no fueran siempre precisamente brillantes. Así pues, no resulta difícil entender la convicción del Gobierno portugués sobre el apoyo decidido de España a la emigración política con la finalidad de derrocar al régimen dictatorial¹⁹³⁹.

En este sentido, uno de los momentos más tensos en las ya difíciles relaciones bilaterales se produjo tras el atentado que sufrió la Embajada de Portugal en Madrid a manos de un emigrado político portugués, y que estuvo a punto de costar la vida del Embajador Mello Barreto (28 de agosto de 1931). A pesar de las muestras de solidaridad del Gobierno español a la Representación diplomática y al gobierno portugués, las Autoridades lusas sacaron sus propias conclusiones: «no podrá dejar de presentar el Gobierno español el hecho ocurrido como una consecuencia de la campaña tolerada en ese país contra Portugal y su gobierno, emprendida por emigrados políticos, cuyo internamiento y vigilancia estamos reclamando en vano desde hace meses»¹⁹⁴⁰. Al respecto, ALCALÁ-ZAMORA expresó que, desde el Gobierno Provisional, del cual era Presidente en ese momento (sic), «no se mostró atención ni celo por la Dirección de seguridad con ocasión del atentado contra aquella cometido». Y para descargar toda responsabilidad de sí mismo: «fueron muy distintos mi criterio y mi actitud al sentir la explosión de aquel atentado. Fui a pie a visitar al embajador y a su esposa que me recibieron entre los escombros»¹⁹⁴¹.

Así pues, la percepción del Gobierno portugués no difería en mucho de la realidad, pues la emigración política portuguesa gozó en España del apoyo y protección de los republicanos y grupos de izquierdas en sus tentativas de derribar el régimen salazarista¹⁹⁴², en especial de miembros del Gobierno tan influyentes como Domingo o Prieto y, como hemos dicho anteriormente, sobre todo de Azaña, como Presidente del Gobierno¹⁹⁴³.

¹⁹³⁸ Cit. en OLIVEIRA: *Portugal y la Segunda República Española 1931-1936*, op. cit., p. 89.

¹⁹³⁹ Para hacer frente a la campaña de la prensa portuguesa sobre el hipotético apoyo a la emigración política, la Subsecretaría del ME remitió, el 2 de junio de 1931, una Nota a la Embajada en Lisboa para el gobierno y la prensa, afirmado «que en ningún momento serán toleradas actuaciones de ese género en territorio español.» (AMAE, R-339/5).

¹⁹⁴⁰ Telegrama del MNE al Embajador en Madrid de 29 de agosto de 1931.

¹⁹⁴¹ *Memorias*, op. cit., p. 365. La reacción de AZAÑA en *Memorias políticas y de guerra*, op. cit., vol. 1, p. 136.

¹⁹⁴² Incluso el PCE, en su Programa electoral de febrero de 1931, incluía como uno de los puntos básicos en la política exterior la incorporación de Portugal, junto con las Repúblicas obreras y campesinas de Cataluña, Vasconia, Galicia y España a la Unión Federativa Ibérica, «necesaria para la defensa de su independencia contra la contrarrevolución y el imperialismo» (texto completo en ARTOLA: *Partidos y programas políticos, 1808-1936*, op. cit., pp. 362-368).

¹⁹⁴³ El 16 de abril de 1931, en la Estación de París, Domingo declaraba a la prensa portuguesa que, «a pesar de que mi cartera no tenga ninguna relación con los asuntos exteriores, me siento feliz de declarar que soy un viejo amigo de Portugal y que emplearé todos los esfuerzos para manifestar esta vieja simpatía cuando la opinión sea propicia. Estoy seguro de que esta es la opinión de mis colegas. La República española será la hermana solicita de la República democrática portuguesa». En el mismo lugar el «impulsivo» Prieto añadió: «estamos seguros de que, bajo nuestro régimen, los corazones de los dos países se batirán en armonía más que nunca, en el mismo

De hecho sabemos que Azaña fue informado a mediados de julio de 1931 del inminente movimiento revolucionario portugués del mes de siguiente y, posteriormente, de la revuelta del mes de diciembre, ya como Presidente del primer Gobierno constitucional de la República¹⁹⁴⁴. Sobre la relevancia singular de Azaña en el apoyo a las acciones de la emigración política portuguesa ha expresado TORRE GÓMEZ: «cierto que Azaña no era la república, ni siquiera el gobierno como institución, pero políticamente lo era todo: por su poder, por su amplio ascendiente, por lo que representaba de efectiva identificación con el espíritu del nuevo régimen en sus primeros años»¹⁹⁴⁵. Así pues, el apoyo a todas las iniciativas portuguesas, de insurrección o conspiración, con medios económicos, propagandísticos y de apoyo político fue constante a lo largo de todo el bienio republicano-socialista y aunque, por ejemplo, PÁEZ-CAMINO ha calificado este apoyo de «discreto», la realidad se mostró más compleja, y las constantes notas diplomáticas de protesta del MNE y de la Embajada de Portugal en Madrid prueban el grado de tensión, permanente, en las relaciones hispano-portuguesas en el período¹⁹⁴⁶.

Esto sin olvidar que el gobierno portugués dispensó acogida a los oponentes de la República, especialmente tras el fracasado golpe de 10 de agosto de 1932. No obstante, el alcance de este apoyo no llegó en ningún caso a la intensidad y calidad del proporcionado por el Gobierno republicano a los emigrados políticos portugueses¹⁹⁴⁷.

Todas las sospechas del gobierno portugués hacia las actividades que había desarrollado el Gobierno republicano-socialista se vieron confirmadas públicamente a finales de 1934 y que-

ritmo de producción, de progreso y de sentimiento. Actuaremos cada uno en su casa; ¡absolutamente cada uno en su casa!» (entrevista publicada en *O Século*, 17 de abril de 1931, cit. en OLIVEIRA: *Portugal y la Segunda República Española 1931-1936*, op. cit., p. 74). El día antes, *A Voz* comentando unas declaraciones de Domingo a *ABC* y al *Heraldo de Madrid*, decía que «esta incorrección del nuevo Ministro español denota, sin duda, un plano de injerencia en la política interna que nosotros tenemos que repeler ya. El nuevo gobierno puede mandar mucho en España. Aquí no manda nada.» (ibíd., p. 76). AZAÑA anotaba el 5 de agosto de 1931 el resultado de una larga conversación con Corteçao: «está muy contento de Prieto y de mí, y también de Domingo. Poco o nada de Lerroux. Nos despedimos con muchas cortesías. Yo le digo que espero continuar esta conversación cuando él sea ya embajador de su país [sic].» (*Memorias políticas y de guerra*, op. cit., vol. 1, p. 85).

¹⁹⁴⁴ AZAÑA escribió en su *Diario* el 25 de julio de 1931: «se anuncia que mañana habrá una revolución en Portugal. La noticia me viene de parte de Corteçao que dijo a Guzmán lo agradecido que me está. La otra noche me presentaron en la calle de Alcalá un ex-presidente de Consejo de Ministros de Portugal que creo que se llama Domínguez [se trata en realidad de José Domingo Dos Santos], no lo recuerdo bien. Estaba muy esperanzado.» (ibíd., p. 60). De todas formas, Azaña fue informado a primeros de agosto por Corteçao de que la revolución en Portugal había sido retrasada uno o dos meses (ibíd., p. 85).

¹⁹⁴⁵ *La relación peninsular en la antecámara de la Guerra Civil de España (1931-1936)*, op. cit., p. 50.

¹⁹⁴⁶ «Manuel Azaña y la política exterior de la Segunda República española», op. cit., p. 71. En este sentido, también se equivoca EGIDO LEÓN cuando afirma que «no puede deducirse sin más que esta convivencia innegable escondiera planes políticos a largo alcance que realmente hubieran puesto en peligro la integridad territorial y la soberanía nacional portuguesa.» (*La concepción de la política exterior española durante la II República (1931-1936)*, op. cit., p. 200). Las referencias al asunto de Portugal en los *Diarios* de AZAÑA son las más extensas; vid., *Memorias políticas y de guerra*, op. cit., vol. 1, pp. 35, 60, 81, 83, 84-85, 133, 135, 140, 261-262, 265-266, 282, 292, 386, 408, 422, 455, 578-579, 594; y *Diarios, 1932-1933*. «*Los cuadernos robados*», op. cit., pp. 27-28, 111-112, 142, 150.

¹⁹⁴⁷ En agosto de 1932 la Embajada de España en Lisboa envió una nota al MNE protestando por el apoyo que determinadas autoridades gubernativas dispensaban a los refugiados españoles en Portugal: «el director de la policía de emigración, doctor Duarte Silva, está prestando una ayuda favorable a los emigrados españoles aplaudiendo sin reservas los actos de alguno como es el caso de Blanes. Acoge con excesivas simpatías a los emigrados políticos implicados en el movimiento monárquico del 10 de agosto y sostiene reuniones con ellos [...]. Tal conducta de un funcionario del gobierno portugués de su categoría no puede menos que causar extrañeza en la Embajada de la República de España.» (cit. en OLIVEIRA: *Portugal y la Segunda República Española 1931-1936*, op. cit., p. 121). Bien es verdad, que el Gobierno portugués adoptó medidas inmediatas para que este tipo de conductas no se llevaran a cabo, al menos, de forma abierta y ostensible.

daron definitivamente al aire con ocasión del debate que tuvo lugar en las Cortes en los días 20 y 21 de marzo de 1935¹⁹⁴⁸. En las sesiones parlamentarias quedaron al descubierto las maniobras del Gobierno durante 1931 a 1933 para desestabilizar el régimen portugués y conseguir, así, el establecimiento de una «república hermana» en Portugal. Aunque quedó perfectamente demostrado que la cabeza intelectual y política de estas acciones había sido Azaña, éste logró salir indemne y hasta prestigiado de las acusaciones parlamentarias, que no consiguieron que el asunto fuera llevado al TGC. Al respecto, desde una perspectiva excesivamente alarmista, concluye TORRE GÓMEZ que, «de haberse conocido en su momento la soterrada tensión hispano-portuguesa del 31-33 hubiera desencadenado sin duda una peligrosa crisis de consecuencias incalculables [sic]»¹⁹⁴⁹.

1.3. Las relaciones con Italia

Las relaciones hispano-italianas se caracterizaron en el primer tercio del siglo XX por una excelente cordialidad. Ni siquiera la nueva etapa política que se inició en Italia en 1922 con la «marcha sobre Roma» de Mussolini, alteró el normal desenvolvimiento de las relaciones entre los dos Estados mediterráneos. Como expresó COPPOLA en 1918, «España e Italia son quizás las dos únicas grandes potencias europeas [sic] entre las que no existe, ni puede existir bajo ningún concepto ni lugar, no solamente un conflicto, ni siquiera una rivalidad de intereses»¹⁹⁵⁰.

En el tratamiento de las relaciones exteriores entre Italia y España seguiremos la periodificación que, desde el acceso de Primo de Rivera al poder (septiembre de 1923), hasta el estallido de la Guerra Civil española, estableció COVERDALE, señalando cuatro etapas características¹⁹⁵¹: 1) la primera de ellas coincide con la Dictadura de Primo de Rivera, caracterizada por las buenas relaciones entre ambos regímenes, en la que las afinidades ideológicas habrían jugado un papel importante, aunque no exclusivo; 2) a la finalización de la Dictadura seguiría una etapa caracterizada por la tirantez, o aun mejor, el distanciamiento de los contactos entre los dos gobiernos; 3) los primeros años de la República se caracterizaron por unas relaciones oficiales normales, pero con un apoyo de las Autoridades italianas a distintos grupos antirrepublicanos españoles, en una diáfana hostilidad entre regímenes ideológicamente opuestos; 4) por último, coincidiendo con las crecientes dificultades internacionales de Italia —en particular, como consecuencia del conflicto italo-etíope—, se produjo una disminución del interés por España en los dirigentes de la política exterior italiana, aunque quizás sería más correcto hablar de un alejamiento momentáneo¹⁹⁵².

1.3.1. Los antecedentes: Primo de Rivera, Mussolini y las relaciones entre dos estructuras totalitarias del Mediterráneo

Siguiendo la cronología que hemos establecido anteriormente, en enero de 1923, Mussolini expresó al Embajador español en Roma su deseo de estrechar las relaciones bilaterales con España, «a la que considero como la verdadera hermana latina, pues la otra del norte [Francia] tiene en sus venas algunas gotas de sangre alemana»¹⁹⁵³. Este acercamiento por parte de la

¹⁹⁴⁸ DSC de 20 y 21 de marzo de 1935.

¹⁹⁴⁹ *La relación peninsular en la antecámara de la Guerra Civil de España (1931-1936)*, op. cit., p. 37.

¹⁹⁵⁰ Cit. en MOUSSET: *L'Espagne dans la politique mondiale*, op. cit., p. 282.

¹⁹⁵¹ *La intervención fascista en la guerra civil española*, op. cit.

¹⁹⁵² En este sentido SAZ CAMPOS: *Mussolini contra la II República*, op. cit., p. 7.

¹⁹⁵³ Mensaje del Embajador Villaurrutia al ME, 18 de enero de 1923 (AMAE, H-1627). PALOMARES LERMA llega a hablar de «la francofilia del Mussolini de los años veinte», postura que, en todo caso, se iría modificando

diplomacia italiana tuvo una favorable acogida en las más altas instancias políticas españolas, pues, en un discurso de 23 de enero, Alfonso XIII hizo alusión a «nuestros intereses comunes en el Mediterráneo»¹⁹⁵⁴. De este modo, a lo largo de 1923 ambos gobiernos pusieron en marcha diversos proyectos de cooperación bilateral que serían concluidos por la Dictadura tras la llegada al poder de Primo de Rivera a finales de año¹⁹⁵⁵.

Con el acceso de Primo de Rivera al poder, se produjo un rápido acercamiento entre España e Italia en las ya correctas relaciones entre los dos Estados, pues, como ha dicho PALOMARES LERMA, «la configuración de ambas realidades estatales en la Europa de los años veinte, con un régimen determinado y con unas relaciones de poder dadas, tiene un estrecho reflejo en la política exterior que van a seguir dichos Estados»¹⁹⁵⁶. En una primera entrevista concedida a un corresponsal de *Il Messaggero* (publicada el 25 de septiembre de 1923), Primo de Rivera expresó que «las relaciones de España con el extranjero serán las mismas que hasta aquí [...] las relaciones entre España e Italia se desarrollarán de la manera más cordial, en especial a partir de la visita de los Reyes de España a Italia»¹⁹⁵⁷. En efecto, en noviembre de 1923 los Reyes, acompañados del Presidente del Directorio Militar, Primo de Rivera, realizaron una visita oficial a Italia¹⁹⁵⁸. En el transcurso de la misma las muestras de amistad entre los dos Estados se sucedieron de forma continuada, de tal manera que anunciaron una nueva etapa en las relaciones de las dos potencias mediterráneas¹⁹⁵⁹.

En este clima de renovadas y excelentes relaciones, se iniciaron de inmediato las negociaciones para la conclusión de un nuevo Acuerdo comercial y se cruzaron las primeras declaraciones acerca de una «inteligencia sobre política mediterránea»¹⁹⁶⁰. De este modo, apenas transcurridos dos meses de la llegada al poder de Primo de Rivera, se firmó en Madrid el

a lo largo de 1923 hacia un paulatino acercamiento a Gran Bretaña y, a partir de 1926, a Alemania (*Mussolini y Primo de Rivera. Política exterior de dos dictadores*, op. cit., pp. 42-45 y 57).

¹⁹⁵⁴ Discurso publicado en *El Sol*, 24 de enero de 1923.

¹⁹⁵⁵ En el ámbito de la cooperación bilateral, en el mes de marzo de 1923 el Embajador de España en Italia había informado al ME que Mussolini consideraba «necesario concertar [un] convenio de comercio que sea igualmente ventajoso para España e Italia, con el cual se aumente el intercambio comercial [...] no sólo se debían estrechar aún más las relaciones comerciales, sino también las políticas, estableciendo, quizá, una inteligencia de carácter defensivo, alrededor de la que pudieran agruparse las naciones hispanoamericanas, la cual podría ejercer beneficiosa influencia en la política internacional.» (AMAE, H-1627).

¹⁹⁵⁶ PALOMARES LERMA: *Mussolini y Primo de Rivera. Política exterior de dos dictadores*, op. cit., p. 13.

¹⁹⁵⁷ Mensaje del Embajador Reynoso al ME, 25 de septiembre de 1923 (AMAE, H-2.826). Por su parte, Mussolini expresó al Embajador español y al de Italia en España que, con el cambio producido, sería posible fortalecer en todos los sentidos las relaciones políticas y económicas entre las dos potencias mediterráneas (en TUSELL y SAZ CAMPOS: «Mussolini y Primo de Rivera: Las relaciones políticas y diplomáticas de dos dictaduras mediterráneas», *Boletín de la Real Academia de la Historia* núm. 3, 1982, pp. 413-483, en concreto p. 421).

¹⁹⁵⁸ Acerca de la relevancia del viaje a Italia para el desarrollo futuro de las relaciones hispano-italianas, vid. PALOMARES LERMA: *Mussolini y Primo de Rivera. Política exterior de dos dictadores*, op. cit., pp. 147-161; TUSELL y SAZ CAMPOS: «Mussolini y Primo de Rivera: Las relaciones políticas y diplomáticas de dos dictaduras mediterráneas», op. cit., pp. 424-433)

¹⁹⁵⁹ La conveniencia de una aproximación hispano-italiana había sido defendida desde tiempo atrás por diversos sectores de la derecha española y siempre desde posiciones antifrancesas. En esta línea se inscribe en España, *La Correspondencia Militar*. Desde el lado italiano, COPPOLA se había pronunciado ya en 1918 en idénticos términos. Así pues, la subida de Mussolini al poder no hizo sino potenciar tales expectativas. Es más, el mismo viaje de Alfonso XIII a Italia resultó ser fruto del trabajo diplomático de acercamiento a Italia de los últimos gobiernos constitucionales (al respecto MOUSSET: *L'Espagne dans la politique mondiale*, op. cit., pp. 286-287).

¹⁹⁶⁰ Sólo la opinión pública y el Gobierno franceses percibieron con temor un posible estrechamiento de las relaciones entre España e Italia, «que podía tener fatales consecuencias para los intereses nacionales franceses en África y el Mediterráneo occidental». En todo caso, la intranquilidad del Gobierno francés sería una constante que caracterizaría la política exterior de Francia con el binomio España-Italia hasta la derrota de junio de 1940 (vid. al respecto, PALOMARES LERMA: *Mussolini y Primo de Rivera. Política exterior de dos dictadores*, op. cit., pp. 25-28, 32 y en especial 231-239).

Convenio de Comercio y Navegación, de 15 de noviembre de 1923, por el que los dos Estados se concedieron «todo privilegio, favor e inmunidad de cualquier clase que cada uno de ellos haya concedido ya o concediera en lo porvenir a los súbditos o ciudadanos de cualquier otro Estados, de tal forma que se harán extensivos inmediata e incondicionalmente a los súbditos de la otra Alta Parte Contratante»¹⁹⁶¹. Es evidente el efecto positivo del Tratado en las relaciones hispano-italianas: formalmente, no sólo puso fin a las a veces difíciles relaciones entre los dos Estados, sino que, desde un punto de vista material, estableció las bases sobre las que se desarrollarían las relaciones comerciales hasta 1936¹⁹⁶². Así pues, las relaciones hispano-italianas adoptaron, en un primer momento, un marco amplio, versando sobre aspectos políticos, diplomáticos y comerciales, con la perspectiva de concluir un Tratado de alianza y no agresión, dirigido esencialmente a desequilibrar la posición de Francia en el Mediterráneo¹⁹⁶³.

Sin embargo, ya en enero de 1924 en el *Ministero degli Affari Esteri* —en adelante, MdAE— se percibió un cambio de actitud en la posición española con respecto a Francia que, indudablemente, tenía que afectar a las relaciones bilaterales. Desde la perspectiva española, la difícil situación militar en Marruecos hacía aconsejable un acercamiento a Francia con vistas a la pacificación del Protectorado. Y esto, más que una conveniencia de política exterior,

¹⁹⁶¹ *GdM* de 7 de diciembre de 1923. Al día siguiente de la firma, *ABC* publicó una entrevista de Mussolini en Roma, en la que declaraba: «el pueblo italiano tiene la visión más clara de lo que España puede y debe ser en la Europa moderna y, particularmente, en el Mediterráneo y de qué repercusión en el orden de la cultura, económico y también político representa la cordialidad italo-española en América.» (16 de noviembre de 1923). Y La prensa italiana insistiría en que el Tratado había de servir para estrechar no solamente las relaciones económicas sino particularmente las políticas. Por otra parte, la idea de actualizar mediante un Tratado de comercio las relaciones entre los dos Estados ya fue planteada en las entrevistas que Romanones celebró en París con Sonnino y Orlando en diciembre de 1918 (MOUSSET: *L'Espagne dans la politique mondiale*, op. cit., pp. 284-285) y las negociaciones comenzaron en 1921 (TUSELL y SAZ CAMPOS: «Mussolini y Primo de Rivera: Las relaciones políticas y diplomáticas de dos dictaduras mediterráneas», op. cit., pp. 422-423).

¹⁹⁶² Vid. respecto, PALOMARES LERMA: *Mussolini y Primo de Rivera. Política exterior de dos dictadores*, op. cit., p. 149-161; TUSELL y SAZ CAMPOS: «Mussolini y Primo de Rivera: Las relaciones políticas y diplomáticas de dos dictaduras mediterráneas», op. cit., pp. 422-423. Para una valoración distinta, COVERDALE: *La intervención fascista en la guerra civil española*, op. cit., p. 47. Es más, el Protocolo Adicional de 30 de diciembre de 1928 (*GdM* de 1 de enero de 1929), fue acompañado de un cruce de «Notas Reservadas» —calificadas como «Acuerdo secreto»—, que otorgaban a Italia un trato privilegiado en las relaciones comerciales bilaterales, lo que demostraba el elevado componente político del Tratado (en este sentido, SAZ CAMPOS: *Mussolini contra la II República*, op. cit., pp. 27-28).

¹⁹⁶³ TUSELL y SAZ CAMPOS afirman que durante las conversaciones secretas que mantuvieron los dos dictadores en Roma se llegó a elaborar un proyecto de acuerdo de alianza de seguridad y defensa en el Mediterráneo entre ambos Estados. El acuerdo tenía un trasfondo antifrancés, pero suponía la anuencia de Gran Bretaña al mismo («Mussolini y Primo de Rivera: Las relaciones políticas y diplomáticas de dos dictaduras mediterráneas», op. cit., p. 429). En su primer discurso sobre política exterior como jefe del Gobierno, Mussolini declaró: «no podemos permitirnos el lujo de una política de bobo altruismo ni de completa dedicación a los planes de otros. *Do ut des*.» (cit. en COVERDALE: *La intervención fascista en la guerra civil española*, op. cit., p. 27). La primera plasmación práctica del carácter agresivo de la política exterior italiana se produjo en 1923 con el asunto de Corfú (vid. al respecto WALTERS: *Historia de la Sociedad de Naciones*, op. cit., pp. 248-258). En este caso, la víctima propiciatoria fue Grecia, que no hizo sino inaugurar la lista de Estados que sufrirían los embates de la política de «prestigio y dignidad nacional» de Italia en el período de entreguerras. Ahora bien, antes incluso de que Mussolini llegara al poder, los gobiernos italianos de posguerra se inclinaron hacia una política exterior de carácter agresivo y expansionista, motivados por un sentimiento muy extendido de injusticia e insatisfacción como resultado de los Tratados de paz de 1919. Además, el elemento nacionalista reclamaba para Italia una política exterior «de gran potencia», acorde con su situación mediterránea y europea —*status* reconocido formalmente en el ámbito de la SdN—. Indudablemente, bajo el fascismo estos sentimientos se convirtieron en el elemento configurador de la política exterior italiana, a la que el culto fascista de la fuerza y la violencia imprimió, definitivamente, el carácter agresivo y expansionista. De todas formas, la política exterior del régimen fascista fue cambiando a lo largo del tiempo por la incidencia tanto de factores internos como internacionales.

era una necesidad puesto que dos de los objetivos prioritarios del Directorio Militar eran resolver de forma favorable la guerra en Marruecos y mejorar la posición de España en Tánger. En estas condiciones, la posibilidad de concertar cualquier tipo de Acuerdo que fuera más allá del ámbito comercial se tornó inviable —al menos, por el momento—¹⁹⁶⁴.

Sin embargo, desde finales de 1925, es posible percibir un renovado acercamiento, en particular por parte española. A ello contribuyeron diversos factores de índole exterior como derivados de la propia evolución del régimen primorriverista. De este modo, una vez superadas las dificultades en Marruecos¹⁹⁶⁵, se produjo una profundización en las relaciones entre las dos Dictaduras mediterráneas. En este nuevo estado de entendimiento, «animados del deseo de estrechar los lazos de amistad existentes entre los dos países y de contribuir al mantenimiento de la paz general», se firmó en Madrid el Tratado de Amistad, Conciliación y Arbitraje de 7 de agosto de 1926¹⁹⁶⁶. A pesar del recelo inicial que produjo, poco o nada tenía que ver con el proyecto de tratado de alianza y no agresión planteado por el MdAE. En efecto, de las consideraciones estratégicas tratadas desde finales de 1923 en torno a un posible «accordo itali-spagnuolo nel Mediterraneo», la diplomacia italiana obtuvo —y no era poco— la inclusión de una cláusula referente a la neutralidad recíproca de ambos Estados en caso de conflicto: «si una de las Partes contratantes, a pesar de su actitud pacífica, fuera atacada por una tercera potencia, o por varias de ellas, la otra Parte contratante observará neutralidad durante toda la duración del conflicto.» (art. XIII)¹⁹⁶⁷.

¹⁹⁶⁴ Vid. al respecto, SAZ CAMPOS: *Mussolini contra la II República*, op. cit., pp. 21-22. PALOMARES LERMA, consultando fuentes documentales italianas, destaca la oferta realizada por el Gobierno francés a Primo de Rivera (julio de 1926), para suscribir un amplio acuerdo de seguridad entre los dos Estados (*Mussolini y Primo de Rivera. Política exterior de dos dictadores*, op. cit., pp. 168-169).

¹⁹⁶⁵ El máximo de la colaboración franco-española en el norte de África se alcanzó a lo largo de 1925 con la firma de varios Acuerdos de colaboración en la zona de Marruecos ya citados (vid. las referencias de estos tratados en LÓPEZ OLIVÁN: *Repertorio diplomático español*, op. cit., pp. 355-356).

¹⁹⁶⁶ *GdM* de 17 de octubre de 1926. La firma del Tratado se produjo en un momento delicado en la acción exterior de la Dictadura: la reforma en la condición y número de miembros del Consejo de la SdN, por la adhesión de Alemania a la Organización. Como indicamos antes, un mes después de la firma del Tratado, el Gobierno comunicó oficialmente la retirada de España de la Sociedad en un acto de «defensa de la dignidad nacional» (11 de septiembre de 1926). Sin embargo, el Gobierno italiano consideró el hecho como una pérdida importante que afectaría directamente a los intereses de Italia en la SdN, al haber sido España, hasta ese momento, su principal valedor en el Consejo (PALOMARES LERMA: *Mussolini y Primo de Rivera. Política exterior de dos dictadores*, op. cit., p. 132).

¹⁹⁶⁷ Sobre el Tratado de Amistad y Conciliación de 1926, *ibíd.*, en especial pp. 171-196 y 221-230; TUSELL y SAZ CAMPOS: «Mussolini y Primo de Rivera: Las relaciones políticas y diplomáticas de dos dictaduras mediterráneas», op. cit., pp. 442-449. PALOMARES LERMA destaca, especialmente, que se trata del primer Acuerdo entre dos potencias mediterráneas, miembros de la SdN, en el que se incluía una cláusula de neutralidad. Sobre la existencia de cláusulas secretas, reiteradamente denunciadas por la prensa francesa, el mismo autor afirma rotundamente que, «basándonos en fuentes documentales italianas [...] y en los argumentos de carácter estratégico manejados, la posibilidad de llegar a un acuerdo de este tipo con España constituye un objetivo central en los planteamientos defensivos de la Italia fascista.» (*Mussolini y Primo de Rivera. Política exterior de dos dictadores*, op. cit., pp. 88-89 y, en especial, pp. 178-196). Dos obras de finales de los años treinta, dedicadas al análisis estratégico del Mediterráneo, concluían en la existencia de dichos Acuerdos secretos: BOVERY: *Mediterranean Cross-Currents*. Oxford University Press. Londres, 1938, p. 129; MONROE: *The Mediterranean in Politics*. Oxford University Press. Londres, 1938, p. 172. En la historiografía española de la época, SÁNCHEZ ALBORNOZ: *La política internacional de España*, op. cit., p. 19. Con todo, COVERDALE afirma que se trataba de «un tratado normal y corriente de amistad y arbitraje, del que un diplomático italiano dijo, con toda razón, que no tenía “ninguna importancia política”», y califica de burda patraña, urdida por los medios de prensa de la época, la existencia de acuerdos secretos adicionales o paralelos (*La intervención fascista en la guerra civil española*, op. cit., p. 48). Más reciente, SUEIRO desestima la existencia de tales disposiciones secretas a la luz de la consulta de las fuentes diplomáticas francesas, italianas y españolas (*España en el Mediterráneo. Primo de Rivera y la «cuestión marroquí», 1923-1930*, op. cit., pp. 380-384).

Ambos gobiernos acordaron la vigencia del Tratado por un plazo prorrogable de diez años a partir del canje de las ratificaciones.

En cualquier caso, el gobierno italiano se mostró satisfecho con los términos alcanzados, pues, como expresaría el mismo Mussolini, el escaso resultado alcanzado no era independiente de la posibilidad de que en algún momento se hubiera concretado la posibilidad de un frente único italo-español, siempre en clave antifrancesa, por supuesto. De todas formas, las negociaciones que se llevaron a cabo el mismo año 1926 sobre Tánger, en el contexto general de las conversaciones para la obtención de un puesto permanente de España en el Consejo de la SdN con motivo de la adhesión de Alemania, mostraron el alcance y las limitaciones de la amistad hispano-italiana¹⁹⁶⁸.

Pese a estos fracasos en la acción exterior española, motivados al menos en parte por la situación interna del país, Mussolini mostró siempre una especial comprensión hacia las debilidades y realidades de la Dictadura y la influencia personal que ejercía sobre Primo de Rivera no desapareció nunca, abundando en la obra de la Dictadura los intentos de emulación de los logros del régimen fascista en Italia¹⁹⁶⁹. Por tanto, en este contexto de excelentes relaciones personales entre los dos Dictadores, la retirada del poder de Primo de Rivera tenía que afectar directamente, y de forma negativa, a las relaciones entre las dos Naciones¹⁹⁷⁰. Tres días después de la dimisión de Primo de Rivera, el Encargado de Negocios de Italia en Madrid transmitió a Roma un informe sobre el nuevo gabinete de la Monarquía en el que ponía de manifiesto la sensible pérdida que para los intereses italianos suponía la desaparición de la escena política del Dictador¹⁹⁷¹.

En efecto, aun cuando hemos afirmado *ut supra* que la política exterior de los Estados, en líneas generales, dispone de un estrecho margen para introducir cambios relevantes a corto plazo, lo cierto es que tres semanas después de la caída de Primo de Rivera, toda posibilidad de continuar las excelentes relaciones del período anterior había desaparecido¹⁹⁷². Un dato sintomático sobre la nueva situación fue aportado por la prensa española republicana y de izquierdas, que desató una campaña desaforada contra el fascismo en todo sus formas. La mala situación de las relaciones hispano-italianas se agravó ostensiblemente en noviembre de 1930 con motivo de la visita del Ministro de Defensa francés, Maginot, a España. La posibilidad de una alianza franco-española se hizo patente en los círculos diplomáticos italianos, cundiendo el temor de que Francia pudiera obtener «seguridades para el eventual pasaje de tropas africanas por territorio español»¹⁹⁷³. El Ministro de Asuntos exteriores italiano, Grandi, valoró la situación de esta manera: «un acuerdo militar que concierne a la zona marroquí ha

¹⁹⁶⁸ El logro más importante que España pudo alcanzar de la colaboración con Italia fue el apoyo de la diplomacia italiana en la reforma del Consejo de la SdN y en la reivindicación paralela de Tánger (PALOMARES LERMA: *Mussolini y Primo de Rivera. Política exterior de dos dictadores*, op. cit., pp. 161-178).

¹⁹⁶⁹ Vid. en este sentido, la obra ya citada de BEN-AMI: *La dictadura de Primo de Rivera, 1923-1930*.

¹⁹⁷⁰ Con motivo de su dimisión, Primo de Rivera envió un mensaje de «amistad incondicional» a Mussolini, en el que afirmaba que había intentado guiar, sin éxito ciertamente, al pueblo español por un camino similar al italiano (SAZ CAMPOS: *Mussolini contra la II República*, op. cit., p. 28).

¹⁹⁷¹ En TUSELL y SAZ CAMPOS: «Mussolini y Primo de Rivera: Las relaciones políticas y diplomáticas de dos dictaduras mediterráneas», op. cit., pp. 472-473. En particular, el Gobierno de Berenger fue objeto de los más duros calificativos por los responsables de la diplomacia italiana.

¹⁹⁷² Para COVERDALE, «la mayor parte de los historiadores que se ocupan de la cuestión han exagerado la importancia del acercamiento entre Roma y Madrid durante la dictadura de Primo de Rivera». (*La intervención fascista en la guerra civil española*, op. cit., p. 50). Sin embargo, la reciente historiografía española, en especial PALOMARES, SAZ CAMPOS y TUSELL, se ha encargado de clarificar, de forma magistral, la importancia y dimensión de las relaciones bilaterales hispano-italianas a lo largo de los años veinte para que las palabras de COVERDALE pierdan toda validez.

¹⁹⁷³ PALOMARES LERMA: *Mussolini y Primo de Rivera. Política exterior de dos dictadores*, op. cit., pp. 194-195.

sido firmado entre París y Madrid. De un acuerdo limitado, pero de tal naturaleza, a un acuerdo que consienta el tránsito de las tropas francesas operantes en Marruecos, el paso es breve. De aquí a un acuerdo más amplio el paso no sería imposible» (2 de febrero de 1931)¹⁹⁷⁴.

La presencia de destacados «amigos de Italia» en el gabinete del almirante Aznar — Romanones, la Cierva, Maura—, despertó mejores perspectivas para las relaciones con la otra potencia mediterránea. Pero, lo cierto es que no hubo tiempo para poder concretar esas buenas perspectivas puesto que, unas semanas más tarde, fue proclamada la República y se inauguró una nueva etapa en las relaciones entre España e Italia. Sin embargo, el cambio no pareció augurar una mejora sustancial en las mismas, todo lo contrario.

1.3.1. España como factor relevante en la política exterior y de seguridad de Italia

SALVEMINI —uno de los investigadores más autorizados en la materia— caracterizó a la política exterior fascista como dictada fundamentalmente por consideraciones de prestigio internacional y encaminada a la consolidación interior del fascismo, pues parece que en los regímenes autoritarios la política exterior está más condicionada que en ningún otro por la política interna¹⁹⁷⁵. Desde una perspectiva diametralmente opuesta, COVERDALE afirmó que los objetivos internos fueron sacrificados en función de la búsqueda de poder y de prestigio internacional de la Italia fascista¹⁹⁷⁶. En España, SAZ CAMPOS ha señalado que las consideraciones de prestigio del régimen fascista tuvieron un peso importante en la configuración de su política exterior, «un régimen que se definía en buena parte por sus objetivos internacionales y de política de potencia y que se presentaba, a su vez, como un modelo a seguir, debía, cuando menos, justificarse mediante la consecución de éxitos, más o menos reales que estos fueran»¹⁹⁷⁷.

Resulta, pues, de gran relevancia la discusión planteada por la historiografía sobre la existencia o no de un plan o programa coherente diseñado por el régimen fascista para la política exterior de Italia. En general, quienes han destacado la primacía del factor interior en la determinación de la política exterior fascista, han negado la existencia de un programa de acción exterior. En este sentido, COVERDALE consideró que «la política hacia España la formulaba en lo fundamental un solo hombre. No era el producto de la cooperación de un equipo, y ninguna persona o grupo [...] ejerció una influencia tan decisiva que resulta imposible identificar correctamente las directrices generales de la historia [sic] sin mencionarlos»¹⁹⁷⁸. No obstante, quienes han abordado el problema anterior desde una perspectiva opuesta o, al menos, más compleja, han concluido en la existencia de un programa concreto y coherente, desarrollado según las posibilidades reales o potenciales del Estado italiano y de la situación internacional, en especial en el inestable sistema europeo de los años treinta¹⁹⁷⁹.

¹⁹⁷⁴ Cit. en SAZ CAMPOS: *Mussolini contra la II República*, op. cit., p. 29.

¹⁹⁷⁵ *Preludio alla seconda guerra mondiale*. Feltrinelli. Milán, 1967, p. 77. Este enfoque ya fue puesto de manifiesto en 1933 por Togliatti quien señaló que la «política exterior e[ra] siempre continuación de la política interior» (cit. en *Mussolini contra la II República*, op. cit., p. 14; también PALOMARES LERMA: *Mussolini y Primo de Rivera. Política exterior de dos dictadores*, op. cit., pp. 61-65). Desde un punto de vista extremo, NOLFO calificó la política exterior fascista como una prolongación de la política interna a través de canales diplomáticos, con una finalidad principalmente propagandista (*Mussolini e la Política Estera Italiana 1919-1933*. CEDAM. Padua, 1960, p. 159).

¹⁹⁷⁶ Esto lleva a afirmar a COVERDALE que «los asuntos exteriores fueron, quizá, la esfera en que el régimen se acercó más a lograr sus objetivos proclamados de control totalitario» (*La intervención fascista en la guerra civil española*, op. cit., p. 24).

¹⁹⁷⁷ SAZ CAMPOS: *Mussolini contra la II República*, op. cit., p. 15.

¹⁹⁷⁸ *La intervención fascista en la guerra civil española*, op. cit., pp. 32-34.

¹⁹⁷⁹ En esta corriente de pensamiento se puede citar a RUMI, CAROCCI, D'AMOJA y SANTARELLI. Para este últi-

En cuanto a la Península ibérica, en el período de entreguerras el gobierno italiano fue absolutamente consciente del peso que España, como potencia media europea, podía aportar para reequilibrar el poderío de Francia en el Mediterráneo. De este modo, las acciones diplomáticas italianas se orientaron a conseguir vincular a España a un sistema de seguridad mediterráneo bajo su hegemonía política y militar o, en su caso, mantenerla alejada del sistema de seguridad de la potencia francesa como opción estratégica válida de cara a un hipotético conflicto en el área¹⁹⁸⁰.

Desde este enfoque, SAZ CAMPOS planteó la cuestión de «cuál fue, si es que existió, el eje conductor de la política fascista para España». Un primer elemento de este análisis debe centrarse en los condicionamientos ideológicos, o mejor, en las prevenciones ideológicas, adoptadas por la Italia fascista con respecto a España desde la caída de Primo de Rivera y, especialmente, a partir del 14 de abril de 1931, «y que determinaron en buena medida la especificidad de la política internacional de la Italia fascista», que aspiraba, en última instancia, a ejercer una guía ideológica en Europa y una penetración cultural en Hispanoamérica de la mano de las excelentes relaciones mantenidas con España durante los años veinte¹⁹⁸¹.

Sin embargo, y como dice aquel autor, localizar el elemento dinámico de la política exterior fascista en la ideología fascista misma, no implica desconocer la importancia que en su determinación pudieron tener otros factores¹⁹⁸². Así, por ejemplo, es preciso destacar el factor económico, contando con los antecedentes del Acuerdo comercial de 1923 y el posterior Pro-

mo, «lo que permanece firme en la ideología mussoliniana es la concepción del Mediterráneo como área de pertenencia, más o menos exclusiva, de Italia.» (*Fascismo e neofascismo*. Ed. Riuniti. Roma, 1974, p. 78).

¹⁹⁸⁰ La relevancia de España en una hipotética Alianza Mediterránea fue tratada en un temprano informe elaborado por el Ministerio de la Guerra italiano, denominado «Informe Baistrocchi» (1926), que concluía que «España, Francia e Inglaterra han alcanzado el máximo de grandeza cuando han obtenido el predominio en el Mediterráneo». Un año después, a finales de 1927, el Estado Mayor de la *Reggia Marina* debatió el «Informe Gabetti», realizado por el Agregado naval de la Embajada en Madrid, sobre la situación política y militar de España. En ambos Informes se planteaba la imperiosa necesidad de alcanzar cualquier tipo de acuerdo, de carácter general o más concretamente naval con el Gobierno español, como pieza clave de cara a un conflicto con la potencia enemiga número uno: Francia (vid. al respecto, PALOMARES LERMA: *Mussolini y Primo de Rivera. Política exterior de dos dictadores*, op. cit., pp. 82-84 y 89-92). Poco después (enero de 1928), un nuevo Informe estudiaba «las diversas alternativas de beligerancia, neutralidad o alianza» que España podía presentar en caso de un conflicto italo-francés. La conclusión a la que llegaron los responsables políticos y militares italianos era que a Francia le interesaba una España más neutral que otra opción. Sin embargo, para Italia, la situación era más complicada porque tanto una España neutral como aliada de Francia planteaba graves problemas estratégicos (cit. en TUSELL y SAZ CAMPOS: «Mussolini y Primo de Rivera: Las relaciones políticas y diplomáticas de dos dictaduras mediterráneas», op. cit., p. 461). Por tanto, a nuestro juicio se equivoca SAZ CAMPOS cuando expresa que España no constituía un elemento central para la política exterior italiana pues, según sus palabras, aunque «demasiado fuerte para ser considerada “zona de conquista”, era demasiado débil como para tener un peso determinante en la política mussoliniana de alianzas». Sin embargo, no duda en afirmar la existencia de «una política “española” de la Italia fascista» (*Mussolini contra la II República*, op. cit., p. 16). Sobre la problemática general del Mediterráneo, BRUNDU OLLA: *L'equilibrio difficile. Gran Bretaña, Italia e Francia nel Mediterraneo (1930-1937)*. A Giuffrè Editore. Milán, 1980.

¹⁹⁸¹ En un discurso de 28 de octubre de 1930, Mussolini declaró que la afirmación realizada por él anteriormente de que «el Fascismo no es un artículo de exportación», no se correspondía con las exigencias reales del momento. Así, continuaba, «nosotros podemos prever una Europa fascista donde las instituciones serán copiadas sobre la base de aquellas que están en vigor en Italia. Esta será una Europa totalmente diferente de aquella fundada sobre los principios de 1789.» (cit. en SALVEMINI: *Mussolini diplomate*, op. cit., p. 302). En todo caso, KISSINGER ha calificado a Mussolini como uno de los *Realpolitiker* del período, lo que quiere decir que buscó desarrollar una política exterior racional, basada en los intereses nacionales de Italia, y alejada de consideraciones morales e ideológicas (*Diplomacia*, op. cit., pp. 312-314). En esta ocasión no estamos de acuerdo con el profesor americano.

¹⁹⁸² SAZ CAMPOS: *Mussolini contra la II República*, op. cit., pp. 8, 10 y 14.

toocolo adicional, firmado el 30 de diciembre de 1928¹⁹⁸³.

Por otro lado, no se deben obviar los factores tradicionales de la política exterior, y más en el caso de Italia que, en los años treinta inició, junto con los otros Estados totalitarios, una política exterior agresiva, orientada, como hemos reiterado a lo largo de esta tesis, a subvertir el orden internacional fijado por los Tratados de Paz de 1919. Por tanto, como no podía ser de otra manera, los objetivos tradicionales de la política exterior italiana ocuparon un puesto central en el proyecto fascista desde el principio del movimiento¹⁹⁸⁴. En aras de la seguridad nacional, se reforzó la frontera del Brennero (1934), y se firmó el Acuerdo antialemán de Stressa (1935); por razones económicas y comerciales, los objetivos deberían orientarse hacia los Balcanes, Norte y Este de África; por razones estratégicas y militares, alcanzarían al conjunto del área mediterránea¹⁹⁸⁵. En este sentido, pues, se constatan los esfuerzos de Italia para desarrollar una política exterior de gran potencia en los años treinta, circunstancia de la que no escaparía, como tratamos, la Península ibérica¹⁹⁸⁶, aunque bien es verdad que esta influencia no se dejó sentir con toda su intensidad sino a partir de la segunda mitad del decenio.

1.3.2. El advenimiento de la República española

Así pues, es evidente que al constituir el factor ideológico del fascismo uno de los elementos centrales de su política exterior, Italia era uno de los Estados que más alejado podía encontrarse de la República en abril de 1931. El mismo ALCALÁ-ZAMORA no dudaría en afirmar que «la mayor hostilidad hacia la República española representaba el fascismo italiano, tal vez por temor a la imitación del alarmante ejemplo que suponía para ellos el derrumbamiento tan próximo de una dictadura. La campaña de falsedades, con sistemática difamación de nuestro régimen, era suficiente indicio de las instrucciones de hostilidad que aquél daba a sus representantes»¹⁹⁸⁷. Con todo, las primeras declaraciones formuladas por el Ministro de Estado del Gobierno Provisional de la República, Lerroix, respecto a las relaciones bilaterales fueron, aparentemente, tranquilizadoras¹⁹⁸⁸.

Si estas palabras constituían una promesa de no injerencia en los asuntos internos de cual-

¹⁹⁸³ *GdM* de 1 de enero de 1929.

¹⁹⁸⁴ Al respecto, SALVEMINI: *Mussolini diplomate*, op. cit., en especial capítulo XIX: «La révision des traités» (pp. 228-239).

¹⁹⁸⁵ El interés por el *Mare Nostrum* y su área en la política exterior fascista se explica, siguiendo a PALOMARES LERMA, «no sólo por la posición geográfica —que ligaba necesariamente a Italia con el Mediterráneo en la proyección de los diferentes aspectos de su política exterior, o en sus relaciones comerciales o en su política de defensa—, sino también por haberse convertido en el símbolo de las aspiraciones internacionales de la “nueva” Italia.» (*Mussolini y Primo de Rivera. Política exterior de dos dictadores*, op. cit., p. 77). La cuestión fue planteada ya en 1923 por COPPOLA: «Italy in the Mediterranean», *AQR* núm. 1 A, 1923, pp. 106 y ss.

¹⁹⁸⁶ Vid. PALOMARES LERMA: *Mussolini y Primo de Rivera. Política exterior de dos dictadores*, op. cit., pp. 77-92. La noción de potencia, elemento central de la política exterior fascista, fue definida por Mussolini: «una Nación existe en cuanto es un pueblo. Un pueblo asciende en cuanto es numeroso, disciplinado, laborioso y ordenado. La resultante de este fundamental trinomio es la potencia» (cit. en *ibíd.*, p. 64). Sin embargo, como destaca KENNEDY, la vulnerabilidad económica de una gran potencia, por ambicioso que sea su proyecto nacional, «no se ve en parte alguna más claramente que en el caso de Italia durante los años treinta.» (*Auge y caída de las grandes potencias*, op. cit., pp. 462-472, cita en p. 462).

¹⁹⁸⁷ *Memorias*, op. cit., p. 371. En este sentido se expresa COVERDALE, para quien «a partir de 1931, la política italiana hacia España dio muestras de un impulso decididamente contrarrevolucionario, calificado en aquella época de “anticomunismo”, pero que de hecho se extendía a cualquier régimen izquierdista. [...] Esta mentalidad contrarrevolucionaria explica en gran parte la antipatía de Mussolini hacia la República española.» (*La intervención fascista en la guerra civil española*, op. cit., pp. 29-30).

¹⁹⁸⁸ Declaraciones al *Diário de Lisboa*, cit. en el Capítulo IV. En idéntico sentido se expresaría Azaña en las Cortes en diciembre de 1932 (*DSC* de 18 de diciembre de 1932).

quier Estado en general, y de Italia en particular, se trataba también de una advertencia en sentido contrario. Es más, la fórmula final de Lerroux: «paz con todos y relaciones particularmente estrechas con los países esencialmente democráticos», generó unas expectativas en torno a la probable orientación de la política exterior española que no podían sino causar preocupación en la diplomacia italiana, siempre con la vista puesta en Francia¹⁹⁸⁹. En este sentido, no se equivocaba Durini di Renzo, Embajador de Italia en Madrid desde el 11 de abril de 1931, cuando informó al MDAE al día siguiente de la proclamación de la República que «entre los Ministros [del Gobierno Provisional] se encuentran los representantes más cualificados de los partidos socialista y republicano, los adversarios más implacables y sistemáticos de la dictadura, de la monarquía y del fascismo»¹⁹⁹⁰. Por otra parte, Grandi, Ministro de Asuntos exteriores, se había formado su propio juicio de valor acerca de los acontecimientos de España, que no tiene en absoluto desperdicio en cuanto a la valoración en términos políticos y estratégicos del establecimiento de la República¹⁹⁹¹:

«Es una noticia bien triste para nosotros. La República en España supone probablemente la alianza con Francia, el vasallaje de París. [...] La República en España quiere decir para Italia la pérdida de la guerra en el Mediterráneo antes de combatir. Puede querer decir la continuidad territorial de Francia con su imperio africano ... ¿Qué dirá Londres? La nueva situación española puede alterar el equilibrio del Mediterráneo en nuestro perjuicio y en perjuicio de Inglaterra. Hoy, más aún, a Roma y a Londres les interesa colaborar.»

A pesar de la vigencia del principio de preferencia ideológica en la conducción de las relaciones internacionales de España, Azaña reconoció la importancia de mantener las mejores relaciones posibles con Italia. La acentuada divergencia de regímenes políticos a partir de abril de 1931 y la brecha ideológica entre la República española y el régimen fascista, no debía ser aumentada por dos razones principales ya expuestas: la seguridad de las islas Baleares ante un hipotético conflicto en el Mediterráneo, singularmente entre Francia e Italia, y la amenaza de que el régimen fascista entrase en el juego de interferir en los asuntos internos de España, poniendo en peligro la consolidación y continuidad de la República. Por tanto, en la concepción de Azaña primaba la búsqueda de unas relaciones normales con Italia que alejasen posibles tentaciones bélicas o de injerencia política. Este planteamiento era compartido, de nuevo, por Madariaga quien constataba que también a Italia le interesaba mantener las mejores relaciones con España, para acercarla a posiciones favorables o, cuando menos, amistosas, ante un previsible conflicto en el Mediterráneo¹⁹⁹².

Desde el otro lado, la proclamación de la República significó una conmoción en los medios pro gubernamentales italianos, únicos que podían expresarse libremente, de forma que fue unánime la hostilidad de la prensa, tanto a España como a Francia, ya denominada la «República hermana». Las declaraciones públicas de destacados líderes republicanos abundaron en

¹⁹⁸⁹ COVERDALE alude a cuatro factores que conformaron la animosidad de Italia hacia la República española desde el primer momento: «1) el desprecio fascista por el régimen parlamentario liberal de la República; 2) el antifascismo declarado de muchos dirigentes republicanos; 3) los temores italianos de que la democracia liberal llevara pronto al comunismo en España, y 4) el temor de Roma de que España cayera más dentro de la órbita francesa, en perjuicio de Italia.» (*La intervención fascista en la guerra civil española*, op. cit., p. 50).

¹⁹⁹⁰ Cit. *ibid.*, p. 51.

¹⁹⁹¹ Nota tomada del Diario personal de Grandi, 14 de abril de 1931 (cit. en SAZ CAMPOS: *Mussolini contra la II República*, op. cit., p. 32).

¹⁹⁹² En la «Nota sobre política exterior de España», de mayo de 1932, MADARIAGA afirmaba que Italia tenía dos razones, compartidas con Francia, para mantener a España en una posición subordinada: 1) no le convenía que llegase a ejercer en exclusiva el control del Estrecho de Gibraltar; y 2) el deseo de ejercer una mayor influencia en las Naciones de Hispanoamérica, en detrimento de España (*Memorias (1921-1936). Amanecer sin mediodía*, op. cit., p. 607).

argumentos en los que sostener estos ataques¹⁹⁹³.

La hostilidad ideológica que produjo en Italia la proclamación de la República fue puesta de manifiesto por el mismo Mussolini, que se expresó en los siguientes términos¹⁹⁹⁴:

«La República española no es una revolución: es un plagio. Un plagio con un retraso de 150 años. Hacer una república parlamentaria hoy, significa emplear el petróleo en el tiempo de la luz eléctrica. ¿Revolución? Pero la revolución es ante todo un movimiento de ideas que se desarrolla y universaliza. ¿Dónde está todo esto en España? La República anuncia una serie de procesos retrospectivos: los jefes son —en efecto— grandes abogados.»

No obstante, pese a todas las inquietudes generadas por el triunfo del régimen republicano y democrático en España, el Gobierno italiano reconoció al Gobierno Provisional de la República el 22 de abril de 1931, eso sí en términos bastante fríos como tuvimos ocasión de exponer¹⁹⁹⁵. A partir de este momento las relaciones bilaterales se desarrollaron en un marco de normalidad, al menos aparente. En efecto, estas relaciones habían experimentado, desde enero de 1930, un giro negativo, y, por supuesto, la proclamación de la República supuso un duro golpe al respecto. Frente al nuevo estado de cosas, Italia adoptó dos líneas paralelas pero complementarias de actuación: una de carácter oficial y amistosa, haciendo abstracción de las diferencias de régimen político, y otra de naturaleza ideológica, calificada de «subterránea y conspirativa»¹⁹⁹⁶.

Por tanto, por lo que respecta al desarrollo de las relaciones hispano-italianas a lo largo del bienio 1931-1933 vamos a partir de la periodificación que realiza SAZ CAMPOS para las relaciones entre ambos Estados entre 1930 y 1936. Nos interesa tratar las dos primeras etapas siguientes¹⁹⁹⁷: 1) la etapa de hostilidad inicial, que se extendería de abril de 1931 al verano de 1932, coincidiendo con la desarticulación del intento de golpe militar del 10 de agosto; y 2) el período de normalización de relaciones, de agosto de 1932 a septiembre de 1933, es decir, hasta la caída del Gobierno presidido por Azaña.

La primera etapa de las relaciones entre los dos Estados mediterráneos durante el bienio republicano-socialista se inició, como hemos dicho, con el reconocimiento del Gobierno Provisional de la República. Aunque las relaciones bilaterales volvieron, aparentemente, a la normalidad, se produjo un repliegue de la posición de Italia respecto de la República española. Los motivos son varios, tanto de índole interior como exterior.

Entre los primeros juega el mismo factor con respecto a la emigración política italiana que vimos al tratar las relaciones con Portugal. Sin embargo, la actividad de la emigración antifascista no fue tan activa ni, lo que es más importante, tan numerosa como la portuguesa. A pesar del reducido grupo de «*fuorusciti*» —exiliados antifascistas— en España, las declara-

¹⁹⁹³ Por ejemplo, las declaraciones de Prieto a *Le Journal*, 16 de abril de 1931, en las que, además, desmentía la existencia de un Tratado secreto hispano-italiano sobre seguridad en el Mediterráneo. Dos años antes Domingo había publicado un libro sobre el régimen político italiano, no en clave de alabanza al fascismo precisamente (*Una dictadura en la Europa del siglo XX*. Historia Nueva. Madrid, 1929).

¹⁹⁹⁴ Cit. en SAZ CAMPOS: *Mussolini contra la II República*, op. cit., p. 30.

¹⁹⁹⁵ El 17 de abril, una vez conocido el reconocimiento de Francia, Durini recomendó a su gobierno actuar en idéntico sentido, pues tal paso era importante para el futuro de «nuestras relaciones económicas y comerciales». El telegrama de 22 de abril de 1931, del MdAE al Embajador en España se expresaba en estos términos: «se autoriza a V.E. a comunicar ahí que Real Gobierno [inspirándose en las seculares tradiciones de amistad entre el pueblo italiano y el español] reconoce a ese Gobierno provisional [haciendo votos para el futuro y prosperidad de España]» (cit. en *ibíd.*, p. 33, las frases entre corchetes figuraban en el borrador pero no en el texto definitivo). Posteriormente, en un informe al MdAE, el Embajador calificó de muy cordiales las entrevistas que, con motivo de la comunicación de reconocimiento oficial, mantuvo con Lerroux y Alcalá-Zamora (*ibídem*).

¹⁹⁹⁶ En este sentido, *ibíd.*, pp. 30 y 235.

¹⁹⁹⁷ *Ibíd.*, p. 236.

ciones de algunos miembros destacados del Gobierno Provisional en abril de 1931 apuntaban hacia una actuación activa y favorable del nuevo régimen español a los movimientos democráticos que solicitasen su apoyo. En este sentido, se pueden citar las declaraciones de E. Ortega y Gasset, Casares o del mismo Prieto en París¹⁹⁹⁸.

Para calmar los temores expresados por el Embajador italiano, intervino el Ministro de Estado, Lerroux, que informó a Durini que las declaraciones en aquel sentido de miembros destacados del Gobierno lo eran simplemente a título personal —como si eso fuera posible— y que, en ningún caso, representaban la postura oficial del Gobierno ni una toma de posición con respecto a un asunto que se consideraba interno de Italia¹⁹⁹⁹. De todos modos, las muestras de solidaridad con los emigrados antifascistas continuaron a lo largo de todo el bienio republicano-socialista²⁰⁰⁰.

Las motivaciones exteriores están directamente relacionadas con las palabras de Lerroux, citadas anteriormente, «paz con todos y relaciones particularmente estrechas con los países esencialmente democráticos», que sin duda constituían una invitación a Francia y, en menor medida, a Gran Bretaña, para desarrollar y profundizar las relaciones con las Naciones democráticas. En este contexto, la posición del régimen totalitario italiano respecto de las relaciones con España se concretó en una acción de repliegue, en una posición de «esperar y ver», primero, la consolidación definitiva del régimen republicano y el control efectivo del país y, después, la orientación que los nuevos dirigentes del ME pensaban imprimir a la política exterior española. Es más, para SAZ CAMPOS, «otra política no era posible en aquellos momentos»²⁰⁰¹. En cualquier caso, la llegada de Zulueta al ME y de Madariaga a la Embajada en París, con su condición de Delegado de España en la SdN, aclaró, si es que había dudas, el carácter que los dirigentes republicanos pretendían otorgar a la política exterior de la República, ciertamente en condiciones poco favorables para el mantenimiento de unas buenas relaciones entre la España republicana y la Italia fascista.

En este contexto, no hay que olvidar que una de las sorpresas que, en el ámbito de los compromisos internacionales, recibió el Gobierno republicano como herencia del régimen anterior, fue un hipotético Acuerdo secreto para el control del Mediterráneo occidental, adicional al Tratado de Amistad y Conciliación de 1926. Como puso de manifiesto SÁNCHEZ ALBORNOZ, «la República de 1931 se encontró a su advenimiento con el tratado secreto entre España e Italia, firmado por Primo de Rivera y por Mussolini, tratado defensivo entre las dos monarquías —mejor dicho, entre las dos dictaduras— que ponía eventualmente a disposición de Italia las islas Baleares»²⁰⁰².

¹⁹⁹⁸ Sobre la emigración antifascista italiana en Francia, vid. SALVEMINI: *Mussolini diplomate*, op. cit., pp. 142-151.

¹⁹⁹⁹ *Rapporto* de Durini al MdAE, 24 de abril de 1931 (cit. en SAZ CAMPOS: *Mussolini contra la II República*, op. cit., p. 33)

²⁰⁰⁰ De hecho, el mismo AZAÑA mantuvo reuniones con dirigentes antifascistas italianos tan destacados como Roselli (*Memorias políticas y de guerra*, op. cit., vol. 1, pp. 82 y 322; también COVERDALE: *La intervención fascista en la guerra civil española*, op. cit., p. 52). La prensa republicana y de izquierdas continuó, a lo largo de toda la República, mostrándose especialmente hostil hacia el fascismo y, por ende, hacia Italia. Sobre la cuestión, Guariglia remitió el siguiente informe al MdAE, 20 de marzo de 1934: «Tras la llegada de Hitler al poder en Alemania, la prensa republicana ha mostrado menos hostilidad hacia nosotros y la prensa derechista ha seguido estando bien dispuesta y entusiasmada por lo que nos respecta. [...] Los únicos ejemplos que quedan de un antifascismo intransigente son *El Socialista* y las dos publicaciones radical-masónicas *El Liberal* y *El Heraldo de Madrid*. Sin embargo, incluso estos tres han limitado sus ataques como consecuencia de la escasa respuesta del público.» (cit. en *ibíd.*, pp. 55-56).

²⁰⁰¹ *Mussolini contra la II República*, op. cit., p. 35.

²⁰⁰² *La política internacional de España*, op. cit., p. 19. Sin embargo, SALVEMINI destacó que el texto de dichas cláusulas secretas no fue encontrado en los Archivos del ME al proclamarse la República, apuntando la posibilidad de que los hubiese ocultado Alfonso XIII cuando abandonó España (hemos comprobado la obra *Mussolini*

Así, pues, el enfrentamiento ideológico y la pugna para abatir el sistema de Versalles que iniciaron en los años treinta las potencias revisionistas aportarían el resto para hacer de las relaciones bilaterales hispano-italianas, quizás las más complicadas a las que tuvo que hacer frente la República.

El distanciamiento efectivo que se produjo estuvo acompañado de un paralelo reforzamiento de los lazos con Francia. Para el Embajador italiano, Durini, esta cuestión estaba fuera de toda duda y, en este sentido, informó continuamente al MDAE de las actividades francesas en España, como, por ejemplo, la visita de la escuadra francesa a puertos españoles en el otoño de 1931 o el viaje del Alto Comisario francés en Marruecos a Madrid. Estos hechos llevaron a que Durini informase que, de seguir así la situación, «grandes daños, morales materiales y políticos» podían derivarse para la posición de Italia en Mediterráneo occidental²⁰⁰³. En todo caso, la preocupación italiana por la penetración francesa en España no excluyó la posibilidad de que, desde la Embajada italiana en Madrid, se pensase en colaborar con Francia o Inglaterra cuando complicaciones políticas internas en España pudieran amenazar los intereses económicos y financieros de estas potencias²⁰⁰⁴.

En este ámbito, después de unas negociaciones difíciles en algunos momentos, se firmó el 15 de marzo de 1932 el Convenio de Comercio y Navegación entre España e Italia, cuyas negociaciones habían concluido en Roma el 19 de febrero anterior²⁰⁰⁵. En el preámbulo las Partes expresaban «un mismo deseo de estrechar los lazos de amistad y desarrollar las relaciones comerciales y marítimas entre sus dos países», otorgándose, en cuanto a los derechos de los nacionales y los buques, la «cláusula de Nación más favorecida», así como al intercambio de productos procedentes de uno u otro Estado, de acuerdo con las listas anejas al Convenio. Además, declaraban su acuerdo para que todas las prohibiciones y restricciones a la importación y exportación que pudieran establecerse, se aplicaran recíprocamente los con-

diplomate, editada en París en 1932, sin encontrar este apunte por lo que nos remitimos a la cita que realiza PALOMARES LERMA al respecto: *Mussolini y Primo de Rivera. Política exterior de dos dictadores*, op. cit., p. 208). En idéntico sentido, RETOURNARD: *La Politique de l'équilibre en Méditerranée Occidentale*. Imprimerie Universitaire. Aix-en-Provence, 1940, pp. 94-96. En todo caso, para PALOMARES LERMA esta afirmación es contradictoria con las palabras de SÁNCHEZ ALBORNOZ (*Mussolini y Primo de Rivera. Política exterior de dos dictadores*, op. cit., p. 208). Ahora bien, este último aludía a la existencia de este Acuerdo secreto, «tratado defensivo» como él lo denomina, pero no hace referencia alguna a que hubiese dispuesto personalmente de tal documento. Es posible que el contenido de este Pacto secreto nunca fuese puesto por escrito o lo fuese en documentos de carácter privado, que se perdieron o no han sido hallados hasta ahora. De todos modos, la discusión en la historiografía no está cerrada, como señalamos antes.

²⁰⁰³ Durini al MDAE, 10 de septiembre de 1931 (cit. en SAZ CAMPOS: *Mussolini contra la II República*, op. cit., p. 37); en idéntico sentido, el Informe de 30 de noviembre de 1931 (cit. en COVERDALE: *La intervención fascista en la guerra civil española*, op. cit., p. 53).

²⁰⁰⁴ Este pensamiento se concretó en diversas presiones que hubo de sufrir el Gobierno republicano, y no exclusivamente italianas, sino también procedentes de las Representaciones diplomáticas de los Estados Unidos y Francia. Aunque hay que excluir que se llevase a cabo una acción «conjunta» de los diplomáticos de las potencias occidentales en Madrid. En este sentido, SAZ CAMPOS: *Mussolini contra la II República*, op. cit., pp. 37-38. El mismo AZAÑA anotó que el Embajador francés le indicó, en julio de 1931, la conveniencia de «reformar la política arancelaria de España, y tratar con Francia, para que los exportadores franceses tengan interés en sostener la peseta y pueda España encontrar crédito en el exterior [sic].» (*Memorias políticas y de guerra*, op. cit., vol. 1, p. 54).

²⁰⁰⁵ Este día AZAÑA anotaba una conversación con Gómez Ocerín, Subsecretario del ME, «que me trae las últimas conclusiones a que han llegado los negociadores españoles en Roma para concertar un acuerdo comercial con Italia. Piden que se les diga si se aprueba o no lo que han ofrecido, porque hay que firmar esta noche. Después de hablar por teléfono con el Ministro de Agricultura, encargo al Subsecretario que telegrafe, aceptando.» (ibid., p. 410). Sobre el peso de los factores económicos en la política exterior italiana del período, vid. las interesantes afirmaciones de SAZ CAMPOS: *Mussolini contra la II República*, op. cit., p. 8.

tingentes más amplios posibles²⁰⁰⁶.

Sin embargo, la firma de este Tratado de Comercio con Italia despertó algo más que suspicacias en el MAE, pues al mismo tiempo se encontraban bloqueadas las negociaciones hispano-francesas en la materia, en un clima realmente enfrentado como hemos indicado anteriormente. Pocos días más tarde (27 de febrero de 1932), tuvo lugar una reunión entre Zulueta y Gómez Ocerín con Herbette sobre la situación de las relaciones comerciales, AZAÑA anotó: «[Zulueta] tiene la impresión de que Francia se dispone a adoptar medidas violentas contra el comercio español. Parece ser que a Herbette le ha sentado mal que se haya firmado un acuerdo comercial con Italia; quizá dan a eso en Francia un valor político». Y destacó perfectamente: «Francia querría vernos enemistados en todo con Italia»²⁰⁰⁷.

Ahora bien, el Gobierno italiano buscó otros medios para influir en la política española al margen de las acciones de la diplomacia clásica. De inmediato, sectores de la derecha española, que conspiraban desde el mismo mes de abril de 1931 para derribar el régimen republicano, buscaron el apoyo político y la ayuda económica de las autoridades fascistas. Ya en septiembre de 1931, el cónsul italiano en Sevilla informó al MdAE en el sentido de que se preparaba un movimiento militar en el que estarían implicados destacados «príncipes de la milicia» —por emplear palabras de Azaña—. En febrero de 1932, Durini recibió informes de la conspiración directamente del general Barrera. SAZ CAMPOS reproduce las optimistas valoraciones del Embajador italiano sobre el estado de la conspiración en marcha²⁰⁰⁸:

«Dado lo delicado del argumento, “*stetti ad ascoltare*” cuanto el general Barrera me expuso, manteniéndome en la más estricta reserva. Ahora bien, aun queriendo considerar con alguna reserva la importancia real de la organización militar de la que habla el general Barrera, no hay duda de que existe y progresa. El próximo futuro nos puede reservar sorpresas. El descontento en el país está muy difundido, el peligro bolchevique es denunciado diariamente por la prensa y no sólo por la derecha: el interés por la organización del Estado fascista es desde hace algunas semanas muy vivo; he recibido repetidas peticiones de opúsculos y libros, tantas que tuve que pedir más al Ministerio de las Corporaciones [sic].»

En este contexto, en abril de 1932 se desplazó a Roma una comisión de elementos antirrepublicanos implicada en los preparativos de sublevación militar para solicitar ayuda directa al régimen italiano. Los enviados españoles, encabezados por el aviador Ansaldo, entraron en contacto con el mariscal Balbo, llegando rápidamente a un acuerdo para el envío de una importante cantidad de armas y municiones que, sin embargo, no pudieron ser recogidas debido al rápido fracaso del golpe militar de 10 de agosto de 1932²⁰⁰⁹.

A pesar de que el fracaso del «pronunciamiento» constituyó una mala noticia para sus intereses, la valoración que de los acontecimientos de agosto de 1932 realizaron las Autoridades italianas, resultaría aleccionadora con respecto a la posición futura frente a la República. Para Durini el movimiento había sido conducido con «extrema, inconcebible ligereza», caracterizado por su «falta de organización, de espíritu combativo, de coordinación y de decisión». Por su parte, la actuación del Gobierno se valoraba de forma distinta y positiva, calificándose de

²⁰⁰⁶ *GdM* de 26 de marzo de 1932. Este Convenio vino a derogar, de forma tácita, el Convenio de Comercio y Navegación de 15 de noviembre de 1923.

²⁰⁰⁷ *Memorias políticas y de guerra*, op. cit., vol. 1, p. 418. Tendría que ser el presidente del Consejo francés, Tardieu, quien en una reunión con Zulueta en Ginebra, a mediados de marzo de 1932, expresase que las «diferencias comerciales» deberían ser sometidas a un «criterio de orden general, sin hacer demasiado caso a los técnicos». Planteamiento que fue aprobado por Azaña inmediatamente (ibid., p. 433).

²⁰⁰⁸ Durini al MdAE el 10 de septiembre de 1931 y, en idéntico sentido, *Rapporto* de 24 de febrero de 1932 (cit. ambos en SAZ CAMPOS: *Mussolini contra la II República*, op. cit., pp. 38 y 39).

²⁰⁰⁹ Así, ibid., pp. 35-40; también COVERDALE: *La intervención fascista en la guerra civil española*, op. cit., pp. 53-54.

«rápida y enérgica», circunstancia que le había permitido dominar la situación desde el primer momento²⁰¹⁰.

Poco antes (20 de julio de 1932) Mussolini reasumió la cartera de Asuntos extranjeros y realizó una amplia remodelación del Departamento. Consecuencia del cambio de actitud de Italia, dispuesta a mejorar las relaciones oficiales, fue el nombramiento, en septiembre de 1932, del nuevo Embajador en Madrid, Guariglia, diplomático de carrera y jefe, hasta ese momento de la Dirección General para Asuntos de Europa del MdAE. En cualquier caso, la política exterior italiana no experimentó variaciones importantes por estos cambios en el organigrama del MdAE, pero sí puso de manifiesto su acento en el «factor ideológico» en la concepción y ejecución de la política exterior. No obstante, las instrucciones que recibió Guariglia el 31 de agosto de 1932 aparecen en una línea contraria a lo anteriormente afirmado. Con todo, el contenido de éstas demuestra que la hostilidad hacia la República no había disminuido²⁰¹¹:

«La actual situación en España, tras el completo fracaso de la tentativa realizada por el general Sanjurjo, parece estacionaria, [...] La línea de conducta a seguir por el Embajador en Madrid deberá seguir basándose, por lo tanto, en el mantenimiento de buenas relaciones con el Gobierno republicano (intentando, no obstante, mantener al mismo tiempo prudentes e indirectos contactos con los elementos de oposición. No tanto con los ambientes puramente monárquicos, que están posiblemente superados, como con los elementos católicos y de derecha, así como con las jóvenes aunque escuálidas vanguardias del grupo que toma alguna inspiración en el ejemplo del fascismo italiano). [...] la principal razón por la que conviene que nuestra Representación Diplomática continúe manteniendo buenas relaciones con el Gobierno republicano consiste en la necesidad de evitar que éste, sintiéndose aislado (dado también, el absentismo inglés), se abandone todavía más en los brazos de Francia.»

En todo caso, como ha expresado SAZ CAMPOS, eran razones de orden estratégico y de seguridad, siempre desde una perspectiva antifrancesa, las que determinaron la renovada actitud constructiva de Italia hacia la República²⁰¹². Con estas instrucciones, Guariglia afrontó su tarea en una doble vertiente: 1) mantener, oficialmente, las mejores relaciones posibles con el Gobierno de la República; y 2) continuar con los contactos y alentar a «los elementos de ope-

²⁰¹⁰ En este punto, vid. AZAÑA: *Diarios, 1932-1933. «Los cuadernos robados»*, op. cit., pp. 13-26. El mismo Mussolini mostró su admiración hacia el Presidente del Gobierno de la República, comentando que había utilizado «los mismísimos métodos que yo», sin duda en función de los informes que se giraban desde la Embajada en Madrid. Durini informó el 12 de agosto de 1932 que «la acción del Gobierno fue rápida y enérgica. Las Fuerzas Armadas, por lo general, permanecieron leales, y la nueva organización de la policía creada por la República, los guardias de asalto, reaccionaron perfecta y entusiastamente a las órdenes de las autoridades. Así fue como se reprimió inmediatamente la revuelta.» (cit. en COVERDALE: *La intervención fascista en la guerra civil española*, op. cit., p. 54). Posteriormente, Guariglia, en un despacho de 21 de enero de 1933, expresaba que «el señor Azaña como lo demuestran sus recientes declaraciones, cree que es preferible reprimir (y en verdad que lo ha hecho enérgicamente) que prevenir los desórdenes intentando suprimir las causas generales y profundas [...] a pesar de ello, la actitud del gobierno Azaña ha sido calificada por los sindicalista de social-fascistas, en cuanto representa una defensa de la burguesía con supuestos métodos fascistas y con el concurso de los socialistas. Pero si esto se quiere llamar “fascismo”, *quantum mutatus ab illo.*» (cit. en SAZ CAMPOS: *Mussolini contra la II República*, op. cit., p. 47).

²⁰¹¹ Cit. en *ibid.*, p. 41 y 42. El texto entre paréntesis figuraba en el borrador inicial de las instrucciones, pero no en la redacción final. Como afirma COVERDALE, «el nuevo embajador comprendía claramente lo que se esperaba de él» (*La intervención fascista en la guerra civil española*, op. cit., p. 57).

²⁰¹² *Mussolini contra la II República*, op. cit., p. 42. En este sentido, consideramos excesiva la afirmación anterior de TUSELL y SAZ CAMPOS: «si algo caracteriza a la política exterior italiana respecto a la Segunda República es, precisamente, su deseo de intervención en España a través de los contactos con los sectores políticos de extrema derecha» («Mussolini y Primo de Rivera: Las relaciones (políticas y diplomáticas de dos dictaduras mediterráneas», op. cit., p. 475).

sición» para que no cesaran en su actividad conspirativa²⁰¹³.

Este nuevo estado de normalidad se vio pronto empañado por la preocupación que despertó desde el primer momento la vista oficial de Herriot a España, con la perspectiva de la siempre verosímil alianza política y militar entre las dos Repúblicas. El mismo Guariglia, a través de las seguridades públicas y privadas de funcionarios del ME y del mismo Presidente del Gobierno en sentido contrario²⁰¹⁴, se encargó de tranquilizar a su gobierno acerca del alcance de los contactos hispano-franceses.

Por otra parte, la situación interna de España contribuyó a una sensible mejoría de las relaciones bilaterales. Esto era, en todo caso, una necesidad sentida por las dos partes. Para España, un conflicto entre Francia e Italia en el Mediterráneo planteaba las mayores dificultades para la seguridad interior y exterior de la República. Para Italia, una ruptura profunda suponía que la República se arrojara en los brazos de Francia, en la búsqueda de las garantías de seguridad que ella misma no podía darse²⁰¹⁵.

1.3.3. Los intentos de establecimiento de un renovado directorio europeo: el denominado «Pacto a Cuatro»

En un discurso pronunciado en Turín el 23 de octubre de 1932, Mussolini había declarado que la SdN no podía asegurar ya la paz en Europa. Con este planteamiento, enmarcado en las tesis revisionistas que se abrieron paso a partir de 1931 entre las grandes potencias, Mussolini propuso un Acuerdo entre las grandes potencias europeas: Alemania, Francia, Gran Bretaña e Italia. En marzo de 1933 propuso a los dirigentes políticos de estos Estados suscribir un Pacto de «colaboración de las cuatro potencias en todos los asuntos europeos y de fuera de Europa, comprendidos los de las colonias», que, a modo de directorio de grandes potencias, impusiera sus decisiones a todos los Estados europeos fuera de los cauces institucionales de la Organización internacional²⁰¹⁶.

Ante la aquiescencia de las potencias interesadas, Mussolini invitó a McDonald y Simon a acudir a Roma el 17 de marzo de 1933 para estudiar el proyecto. En idéntico sentido, se dirigió al MAE y al AM. El contenido del plan propuesto por Mussolini era el siguiente: 1) la cooperación entre las cuatro Grandes Potencias europeas para el mantenimiento de la paz; 2) la revisión de los Tratados de paz de acuerdo con lo dispuesto en el art. 19 del Pacto; 3) el

²⁰¹³ Ya en febrero de 1933 se inició desde la Embajada de Italia un programa de «propaganda claramente fascista», a través de la Casa d'Italia en Madrid, distribuyendo para ello en la prensa nacional libros, revistas, folletos sobre el fascismo y material fotográfico. Por otro lado, de los diversos líderes de la extrema derecha, Guariglia se percató de la importancia futura de José Antonio Primo de Rivera y, por este motivo, le organizó un viaje a Roma (octubre de 1933), en el curso del cual fue concertada una entrevista con Mussolini. Con todo, los contactos entre representantes fascistas y líderes de la extrema derecha española tuvieron pocos resultados apreciables a corto plazo, por lo que, desde una posición de realismo político, el régimen fascista se decantó por explotar el elemento monárquico conservador, especialmente tras el acuerdo secreto de Roma de marzo de 1934. En torno a esta cuestión, vid. SAZ CAMPOS: *Mussolini contra la II República*, op. cit., pp. 66-85.

²⁰¹⁴ Al respecto las intervenciones de Zulueta y Azaña en las Cortes en noviembre y diciembre de 1932 citadas (DSC de 15 de noviembre y de 18 de diciembre de 1932).

²⁰¹⁵ Recordemos las maniobras navales italianas del verano de 1932, cuyo supuesto táctico se basaba en la capacidad de la armada italiana para asegurar el control del Mediterráneo occidental en el transcurso de una hipotética guerra con Francia, en la que ésta hubiese ocupado con la aquiescencia española las Islas Baleares. Vid. COVERDALE: *La intervención fascista en la guerra civil española*, op. cit., pp. 53; SAZ CAMPOS: *Mussolini contra la II República*, op. cit., p. 43.

²⁰¹⁶ Vid. al respecto, DUROSELLE: *Historie diplomatique de 1919 à nos jours*, op. cit., pp. 160-161. Por otro lado, ya en 1934, MILIOUKOV expresó que «la palabra “revisión” sólo es una manera de designar la nueva guerra mundial. Puede entonces existir el Tratado de Versalles tal como está!» (*La politique extérieure des soviets*, op. cit., pp. 411 y 421).

reconocimiento efectivo de la igualdad de derechos para Alemania con independencia de los resultados de la Conferencia de Desarme; y 4) el fomento de la cooperación en lo económico y político entre los Estados europeos.

Alemania, avisando un nuevo apoyo en su política de acoso y derribo de las estipulaciones del Tratado de Versalles y con la perspectiva puesta en la obtención de la igualdad de derechos en la Conferencia de Desarme, aceptó con entusiasmo las propuestas italianas. Para Francia, el proyecto tenía un significado diferente pues suponía acceder a las reivindicaciones alemanas sin obtener contrapartidas efectivas de seguridad. De cualquier forma, cuando los Estados miembros de la Pequeña Entente y Polonia tuvieron conocimiento de las negociaciones reservadas entre las grandes potencias, desencadenaron una tormenta diplomática en toda Europa, ante el temor de que éstas decidieran marginar al resto de los Estados europeos y a la misma SdN de las decisiones importantes de la política continental²⁰¹⁷.

El primer efecto de esta reacción de las potencias menores a la propuesta del denominado «Pacto a Cuatro» fue la paralización inmediata de la Conferencia de Desarme. El 25 de marzo y, más tarde, el 30 de mayo de 1933, el Consejo de la Pequeña Entente reiteró su oposición a cualquier revisión de las fronteras en Europa sin contar con la aquiescencia de los Estados implicados. El 2 de abril de 1933, Bélgica se pronunció también en este sentido. En estas condiciones, el gobierno francés, presidido por Daladier, otorgó garantías a los pequeños Estados de Europa central en el sentido de que cualquier modificación de los Tratados de Paz se haría en seno de la SdN, de acuerdo con lo previsto en el art. 19 del Pacto. Por su parte, el gobierno británico adoptó una postura intermedia entre Francia y Alemania²⁰¹⁸.

De acuerdo con las garantías otorgadas por Francia a estos Estados, el texto final del Pacto se encontró sensiblemente rebajado con respecto al proyecto original, de modo que, para DUROSELLE, «finalmente, las negociaciones condujeron a un texto mucho más sutil, de inspiración más francesa que italiana»²⁰¹⁹. El «Pacto de Entendimiento y Colaboración» entre Alemania, Francia, Gran Bretaña e Italia fue concluido en Roma el 7 de junio de 1933. El contenido del Tratado, un Preámbulo y seis artículos, se resumía en lo dispuesto en el art. 1: «Las Altas Partes Contratantes se conciertan sobre todos los asuntos que les son propios. Ellas acuerdan realizar todos los esfuerzos para poner en práctica en el seno de la SdN una política de colaboración efectiva entre todas las potencias para el mantenimiento de la paz»²⁰²⁰. Sin embargo, no se trató de la cuestión de la igualdad de derechos de Alemania, que ya había sido objeto del Acuerdo de las Grandes Potencias de diciembre de 1932.

La importancia que tuvo el Pacto a Cuatro hay que situarla, por tanto, en la idea del retorno a un Directorio de Grandes Potencias que administrase la paz en el sistema europeo de Estados de los años treinta, cuestión no ajena a los deseos de Gran Bretaña y de Alemania. Desde otro punto de vista, se afirmó que se trataba de «un germen de la política de “apaciguamiento” de los agresores fascistas»²⁰²¹. De cualquier manera, la posterior retirada de Alemania de las Instituciones colectivas (octubre de 1933), eliminó toda posibilidad de que pudiera ser aplica-

²⁰¹⁷ Los Acuerdos de la Pequeña Entente, concluidos en el período 1920-1921, y el Acuerdo político entre Francia y Polonia, firmado en París el 1 de febrero de 1921, en SEARA VÁZQUEZ: *La paz precaria*, op. cit., pp. 154-156 y 160-161, respectivamente

²⁰¹⁸ MADARIAGA: *España. Ensayo de historia contemporánea*, op. cit., p. 397; WALTERS: *Historia de la Sociedad de Naciones*, op. cit., p. 530.

²⁰¹⁹ Es más, en sendas Notas de 7 y 8 de junio de 1933 a los Estados miembros de la Pequeña Entente y a Polonia, Francia precisó que el Tratado no modificaría su política hacia Europa central y que, para una revisión de las fronteras, el Consejo de la SdN debía pronunciarse por unanimidad, comprendiendo a los Estados interesados (DUROSELLE: *Historie diplomatique de 1919 à nos jours*, op. cit., pp. 161 y 162 respectivamente).

²⁰²⁰ El texto completo del Pacto en *RGDIP* núm. 5, 1933, pp. 654-655.

²⁰²¹ POTEMKIN: *Historia de la Diplomacia*, op. cit., vol. III, p. 487.

do.

La propuesta italiana produjo inmediata preocupación en el seno del Gobierno republicano, manteniéndose desde el primer momento a la expectativa de los acontecimientos políticos que se desarrollaban entre las grandes potencias, cuyas negociaciones eran mantenidas al margen del sistema societario²⁰²². Esta preocupación se expresó inmediatamente en una serie de contactos diplomáticos en Ginebra, París y Madrid. En París, Madariaga mantuvo varias conversaciones con Tyrrel, Embajador británico en Francia, con Léger, Secretario general del MAE, y con Cot, Ministro del Aire francés. El objeto de estas reuniones fue determinar el alcance de las propuestas italianas, que hasta ese momento sólo se conocían por los medios de comunicación, así como la postura de Francia y Gran Bretaña ante estas propuestas. En particular, Madariaga advirtió a Léger sobre la posibilidad de que el Gobierno de la República considerara la constitución de un Directorio de Grandes Potencias europeas «como una razón imperiosa para cambiar diametralmente su política de Ginebra, de la posición actual favorable a aumentar y precisar las obligaciones cooperativas del Pacto, a una política consistente en hacerlas, por lo que a España concierne, más vagas y elásticas»²⁰²³. Las seguridades del MAE en el sentido apuntado antes no satisficieron al Embajador español que propuso, entonces, que el Pacto no se limitase a las grandes potencias, incluyendo a «todos los miembros europeos del Consejo». Sobre la base de estas gestiones, Madariaga propuso al ME la elaboración de un plan de acción en el que se fijara la posición de la República frente a esta iniciativa, en particular señalando los peligros que suponía para el sistema de la SdN el establecimiento de un directorio de grandes potencias europeas²⁰²⁴.

En Madrid, Zulueta mantuvo también reuniones con Herbette con idéntico objetivo. En una de estas reuniones el Embajador de Francia facilitó al Ministro de Estado información confidencial sobre el contenido de las propuestas de Mussolini. Zulueta señaló entonces la preocupación del Gobierno de la República ante un hipotético acuerdo de esta naturaleza, que dejaría a Europa en manos de las grandes potencias. Mas, el Embajador francés se limitó a reiterar las seguridades que el MAE había expresado a Madariaga en París²⁰²⁵.

Así pues, con el objeto de determinar la política a seguir en Ginebra, Madariaga reiteró al Ministro de Estado la elaboración de un plan ante la eventualidad de la firma del Pacto entre las Grandes Potencias, expresando que, de prosperar la iniciativa, España tendría que rectifi-

²⁰²² Vid. AZAÑA: *Memorias políticas y de guerra*, op. cit., vol. 1, p. 570; MADARIAGA: *Memorias (1921-1936). Amanecer sin mediodía*, op. cit., p. 377. En el Consejo de Ministros de 9 de marzo de 1933, dedicado a política exterior, el Presidente de la República participó al Gobierno de su preocupación por la «reacción que se observa en algunas naciones europeas», comparándola con la reacción de la Santa Alianza en 1815. Sin embargo, en este momento los problemas políticos internos absorbían la atención del Presidente del Gobierno, en particular el asunto de Casas Viejas. Así, AZAÑA anotaba que «tanta conversación inútil, creo que iba dirigida a eludir que se hablara de política interior» (*Memorias políticas y de guerra*, op. cit., vol. 1, p. 570).

²⁰²³ Carta de Madariaga al Ministro de Estado, 23 de marzo de 1933 (AMAE, R-707/7).

²⁰²⁴ QUINTANA NAVARRO: *España en Europa, 1931-1936*, op. cit., p. 152-153; SAZ CAMPOS: «La política exterior de la Segunda República en el primer bienio (1931-1933): una valoración», op. cit., p. 855.

²⁰²⁵ En este momento, el Ministro de Estado sugirió a Herbette una «entente espontánea» entre España y Francia, sin necesidad de un pacto expreso: «permaneciendo siempre en una neutralidad de la que actualmente no puede salir [...] la República española estaría dispuesta siempre, en la modesta medida de sus posibilidades, a ayudar a Francia desde que encuentre la ocasión de prestarle un servicio». En este sentido, QUINTANA NAVARRO citando documentos diplomáticos franceses y británicos (*España en Europa, 1931-1936*, op. cit., p. 153). Como afirma este autor, el hecho de que las gestiones de los responsables más cualificados de la política exterior se orientaran en la misma dirección, hacia Francia, «era una prueba más de que París, por una parte, seguía siendo un factor decisivo para determinar el curso de la política exterior española, y de que Madrid, de la otra, pretendía rentabilizar de algún modo las buenas relaciones existentes entre las “repúblicas hermanas”.» (ibíd., p. 154). La posición de Francia en estos momentos influiría en gran medida en el giro que se produciría en la orientación de la política exterior española a partir del verano de 1933.

car su política exterior, en especial con relación a las obligaciones dimanantes del Pacto de la SdN. El plan propuesto permanecía fiel a la línea de acción de la República en la Organización en la defensa de los principios del Pacto: democracia, publicidad y universalidad²⁰²⁶. Con todo, Madariaga fue llamado urgentemente a Madrid para conocer de forma directa el resultado de sus gestiones en París y Ginebra, donde el día 27 de marzo de 1933 había expresado el desacuerdo del Gobierno español fundamentándose en que las propuestas italianas dificultaban los trabajos de la Conferencia de Desarme, añadiendo que, en cualquier caso, la República se opondría a la revisión de los Tratados al margen de la SdN. Dos días más tarde, el Gobierno hizo pública su «adhesión sincera al Pacto de la Sociedad de Naciones», pero en una «actitud vigilante» en «la defensa inquebrantable de los derechos y de los legítimos intereses de España», como no podía ser de otra manera²⁰²⁷.

La importancia de la cuestión condujo a que, en la primera semana de abril, el Ministro de Estado compareciese ante la Comisión de Estado de las Cortes. La Comisión, reunida en sesión secreta, trató extensamente durante tres días acerca de la política española en la Conferencia de Desarme, los conflictos de Manchuria, Chaco y Leticia y la nueva situación planteada con el Pacto entre las Grandes Potencias²⁰²⁸. La Nota emitida por la Comisión parlamentaria el 7 de abril de 1933 recogió, en sustancia, la posición oficial de España respecto de los intentos de establecer un Directorio europeo al margen de la SdN²⁰²⁹. De todas formas, el carácter moderado en el que la Nota fue redactada se explica por dos factores: 1) las seguridades otorgadas por los responsables del MAE sobre la reducción de los hipotéticos compromisos dimanantes de un Pacto entre las Grandes Potencias, «en todo lo que no sea general»; y 2) la fuerte presión que en idéntico sentido estaban ejerciendo los Estados miembros de la Pequeña Entente, así como Bélgica y Polonia.

En cualquier caso, en este momento se puede constatar el inicio de un cambio de rumbo de la política exterior española impuesto por la creciente inestabilidad del sistema internacional y del sistema societario en particular. Cuando el 7 de junio de 1933 se concluyó en Roma el «Pacto de Entendimiento y Colaboración» entre las Grandes Potencias, el resto de los Estados respiraron aliviados, pues Francia había conseguido reducir el texto del tratado en «una caricatura del proyecto original». De todas formas, la sensación de alivio no supuso tranquilidad²⁰³⁰.

²⁰²⁶ En el Consejo de Ministros de 23 de marzo de 1933, el Gobierno trató extensamente sobre el nuevo escenario que se crearía en Europa en caso de que las Potencias se concertaran entre ellas al margen de la Sociedad. En particular, se analizaron las consecuencias del viaje de McDonald a Roma y los planes de Italia para lograr la conclusión del Pacto. AZAÑA anotó que «el Presidente y Zulueta estiman que el acuerdo de las cuatro potencias es malo, o sería malo para nosotros. Yo no estoy convencido de ello.» (*Memorias políticas y de guerra*, op. cit., vol. 1, p. 580). Por su parte, el liberal *Luz* se preguntaba «¿Cómo es posible armonizar el particularismo de los cuatro con el universalismo que figura en la base de la doctrina de la paz, según la Sociedad de Naciones? ¿Cómo conciliar un directorio, incluso atenuado, a modo de 1815 o de 1822, esa noción autoritaria de diplomacia que nos ha valido tantas guerras, con nuestra teoría republicana de la igualdad de las naciones?» («La cuádruple alianza», 26 de mayo de 1933).

²⁰²⁷ *El Sol* de 29 de marzo de 1933 y *ABC* de 30 de marzo de 1933. Sobre el eco que tuvo en la prensa española el Pacto a Cuatro, vid. QUINTANA NAVARRO: *España en Europa, 1931-1936*, op. cit., pp. 155-156. Este autor ha destacado que «éste fue el momento en que la política exterior de la República alcanzó sus mayores cotas de publicidad y de aprobación en los sectores liberales nacionales» (ibíd., p. 155).

²⁰²⁸ «Actas de la sesión de la Comisión de Estado de las Cortes Constituyentes», 7 de abril de 1933 (AGA, AE-11036/346).

²⁰²⁹ Con todo, Zulueta expresaba el 19 de abril de 1933 que había de mantenerse una posición vigilante ante la tensa situación europea —motivada esencialmente por el recrudecimiento del enfrentamiento franco-alemán—, e intensificar las gestiones diplomáticas con los Estados afines, es decir, los Estados neutrales europeos.

²⁰³⁰ Un Informe de 23 de octubre de 1933, de la Dirección de Asuntos Exteriores, valoraba la posición en la que quedaban España y las potencias menores una vez constatada la «inexistencia de aquella solidaridad que se pen-

En efecto, los problemas políticos internos, en particular la crisis de gobierno provocada por Alcalá-Zamora el 8 de junio de 1933, monopolizaron la atención de los dirigentes políticos y de los medios de prensa en España. No obstante esta crisis interna, resuelta el 12 de junio con la formación de un nuevo Gobierno republicano-socialista presidido por Azaña, y el subsiguiente relevo en la cartera de Estado, no impidió a los responsables de la política exterior de la República, como del resto de las potencias menores europeas, tener constancia de la profunda brecha que se estaba abriendo entre ellas y las grandes potencias y de que, consecuentemente, era preciso buscar puntos de equidistancia con respecto a aquellas, dirigiéndose a posiciones de no alineamiento internacional²⁰³¹. Este cambio se pudo constatar, de forma inmediata, en la posición de la Delegación española en la Conferencia de Desarme, en la que aceptó el Plan británico propuesto por McDonald, pese a las imperfecciones del mismo, manifestadas por Madariaga en la Comisión general del Desarme²⁰³². En segundo lugar, en los esfuerzos del ME para lograr una colaboración más estrecha con los Estados neutrales, dejando al margen a Bélgica y Checoslovaquia, vinculadas fuertemente al sistema de seguridad francés²⁰³³.

En tercer lugar, en el ámbito de las relaciones bilaterales, se produjo un destacado acercamiento de Italia, que se concretó en la oferta de renovación anticipada del Tratado de Amistad y Conciliación de 1926, realizada por Guariglia al Ministro de Estado en julio de 1933²⁰³⁴. Este importante Acuerdo internacional para las relaciones entre los dos Estados, como hemos puesto de manifiesto, extendía su vigencia hasta 1936, pero desde el MdAE se sondeó la posición del Gobierno republicano sobre la renovación anticipada del mismo, circunstancia que repercutiría en una mejoría sustancial de las relaciones bilaterales. De nuevo, el temor a un posible Acuerdo hispano-francés en materia de seguridad que abarcara el área del Mediterráneo occidental fue el factor condicionante que movió a Mussolini a explorar la posibilidad de mejorar las relaciones bilaterales, al proponer dicha renovación²⁰³⁵.

La iniciativa italiana fue bien recibida por el Gobierno republicano —el Embajador en Roma, Alomar, había propuesto una iniciativa similar algunos meses antes y, tras obtener autorización del ME para proceder en dicha dirección, llegó a sugerir la firma de «un pacto de

só crear» con la SdN en 1919 por parte de las grandes potencias. El Informe continuaba con el siguiente comentario: «toda solidaridad internacional por muy fuerte que parezca a primera vista es en realidad incapaz de asegurar la paz del mundo, desde el momento en que fuera de la órbita de la paz está Rusia con sus 140.000.000 de habitantes, Estados Unidos con sus 120.000.000 de habitantes, Japón que después de la reciente guerra con China se ha convertido en un imperio de 111.000.000 de habitantes, y Alemania con sus 65.000.000 de habitantes. Las verdaderas potencias mundiales, por la enorme masa de hombres que contienen, se han quedado fuera de la citada idea de solidaridad internacional que representa la Sociedad de Naciones, y no es aventurado afirmar que Italia, con sus 45.000.000 de habitantes y su enorme potencia guerrera está prácticamente también fuera del espíritu que representa la Sociedad de Naciones». Y este planteamiento fue expuesto por Zulueta en la sesión del Consejo de mayo-junio de 1933 («Cuadernos de Política internacional española. España en la Sociedad de Naciones», AMAE, R-5449/3).

²⁰³¹ En este sentido, SAZ CAMPOS: «La política exterior de la Segunda República en el primer bienio (1931-1933): una valoración», op. cit., p. 854.

²⁰³² Texto completo en MADARIAGA: *Discursos internacionales*, op. cit., pp. 195-216.

²⁰³³ AMAE, R-5449/3. Sobre el inicio de las gestiones con los Estados neutrales, la Orden circular de la Dirección de Asuntos Exteriores de 19 de abril de 1933 (AMAE, R-707/7).

²⁰³⁴ A finales de junio de 1933 la prensa italiana hizo pública la noticia de un supuesto proyecto de Pacto mediterráneo, del que España no entraría a formar parte, información que fue recogida por la prensa británica (AMAE, R-698/2). Con todo, rumores en este sentido circulaban en los mentideros diplomáticos europeos desde 1929 vid. al respecto, NEILA HERNÁNDEZ: «España ante las implicaciones de la Conferencia naval de Londres de 1930», op. cit.

²⁰³⁵ Así lo ha expresado, por ejemplo, SAZ CAMPOS: «La política exterior de la Segunda República en el primer bienio (1931-1933): una valoración», op. cit., pp. 856-858.

no agresión entre España e Italia»²⁰³⁶—, considerando el nuevo Ministro de Estado, de los Ríos, la posibilidad de aprovechar la coyuntura favorable para plantear una negociación aún más amplia con el objetivo de la conclusión de un Pacto de amistad y no agresión entre las potencias mediterráneas²⁰³⁷.

Pese a todas estas referencias, COVERDALE, como en muchos otros puntos, no tiene reparo en afirmar que «el Gobierno de España no comprendió la importancia simbólica que Roma atribuía al tratado y no dio muestras de interés en cuanto a anticipar su renovación. Este desinterés intensificó los temores italianos de un entendimiento franco-español dirigido contra Italia»²⁰³⁸. Precisamente lo contrario de lo que nosotros consideramos²⁰³⁹.

La realidad fue otra y, es evidente que la caída del Gobierno republicano-socialista en septiembre de 1933, influyó negativamente en la posición del MdAE en la renovación del Tratado de 1926 —cuyas connotaciones políticas evidentes señalamos antes— y la conclusión de un Pacto mediterráneo, al menos por el momento²⁰⁴⁰. De modo que las expectativas planteadas quedaron frustradas por los acontecimientos políticos internos. El clima de inestabilidad política en España hizo desaconsejable a las Autoridades italianas continuar con las negociaciones sugeridas en el mes de julio, siquiera la renovación del Tratado de Amistad y Conciliación de 1926. A finales de 1933, las cosas habían cambiado bastante en España con el triunfo de las derechas en las elecciones de noviembre. No obstante, la lectura italiana de la situación política interna iba más lejos.

Si bien es cierto que el acceso al poder de la coalición radical-cedista supuso una derrota para la izquierda republicana y socialista, la República aparecía mucho menos consolidada de lo que había considerado el MdAE hasta ese momento²⁰⁴¹. Además, el nuevo Gobierno resul-

²⁰³⁶ Carta de Alomar al Ministro de Estado, 4 y 24 de agosto de 1933 (AGA, AE-3492/388).

²⁰³⁷ Al respecto AZAÑA anotó que en el Consejo de Ministros de 18 de agosto de 1933, el Ministro de Estado «nos ha hablado de una gran fantasía que ha concebido, ignoro por sugestión de quien. Pretende tomar la iniciativa de unas conversaciones diplomáticas para llegar a un “pacto mediterráneo”. Le hemos autorizado para que haga sondeos oficiosos en Londres; del embajador francés sabemos —por Fernando— que lo encuentra bien. ¿Y los italianos? Punto difícil ...». Y remachaba, «Fernando se forja muchas ilusiones sobre tan *glorioso* empeño.» (*Diarios, 1932-1933. «Los cuadernos robados»*, op. cit., pp. 417, la cursiva en el original). Por su parte, COVERDALE afirma que cuando Guariglia conversó con de los Ríos acerca de la posibilidad de renovar el Tratado de 1926, el Ministro creyó que se refería al supuesto «tratado secreto» y ordenó que se hiciera un registro a fondo en los archivos del ME para encontrar su texto. Por lo que sabemos hasta ahora la búsqueda resultó infructuosa y Guariglia, informado por un «discreto» funcionario del Ministerio de la orden de los Ríos de «volver patas arriba» el Departamento, escribió una carta al Director de Asuntos Políticos explicando el error (sic). Para sustentar esta afirmación COVERDALE se apoyó en un documento diplomático italiano, el *telespresso* 2137/1469, de 14 de septiembre de 1933, MdAE, Política, b. 4 (cit. en *La intervención fascista en la guerra civil española*, op. cit., p. 48). De los Ríos comentó confidencialmente este asunto a Herbette, que informó de él al MAE, 6 de agosto de 1933 (cit. en PÁEZ-CAMINO: *La significación de Francia en el contexto internacional de la Segunda República española (1931-1936)*, op. cit., p. 388).

²⁰³⁸ *La intervención fascista en la guerra civil española*, op. cit., p. 53.

²⁰³⁹ El mismo SAZ CAMPOS expresa con rotundidad que «la iniciativa italiana fue favorablemente acogida por los responsables de la diplomacia española» (*Mussolini contra la II República*, op. cit., p. 44).

²⁰⁴⁰ Sobre las iniciativas posteriores (1934-1935), promovidas especialmente por Italia para lograr un pacto mediterráneo entre las grandes potencias y la preocupación de los responsables del ME al respecto, vid. EGIDO LEÓN: *La concepción de la política exterior española durante la II República (1931-1936)*, op. cit., pp. 320-329.

²⁰⁴¹ Para Mussolini a diferencia de lo que había sucedido durante el año anterior, consecuencia del golpe militar de Sanjurjo, la República aparecía menos consolidada que nunca. Como afirma SAZ CAMPOS, «la derrota de la izquierda habría constituido para él, en este sentido, una confirmación casi absoluta. Pero resulta que, además, los gobiernos que siguieron a las elecciones no merecieron en Roma ninguna confianza, no ya sólo en lo que a su orientación política se refería, sino también en lo que a sus posibilidades de estabilizarse hacía. [...] En definitiva, si Mussolini consideraba llegado el momento de reanudar su colaboración con los enemigos de la República, era, en primer lugar, porque sus sentimientos de hostilidad hacia la misma no habían desaparecido en ningún momento, y, en segundo lugar, porque la inestabilidad política española, la debilidad, aparente o real, del Estado

tó mucho más favorable a los intereses italianos que durante el bienio republicano-socialista. Por esta razón, aunque las relaciones mutuas distaban mucho de ser cordiales, la tensión entre ambos Estados disminuyó notablemente. A pesar de todo, como dice SAZ CAMPOS, «llegados a este punto, la actitud de Mussolini iba a cambiar radicalmente. O, mejor, iba a retomar donde lo había dejado su discurso antirrepublicano», pues en claro contraste con el nuevo clima de relaciones oficiales, el apoyo a los conspiradores antirrepublicanos se intensificó²⁰⁴².

español, hacía parecer posible y fructífera dicha intervención.» (*Mussolini contra la II República*, op. cit., pp. 76 y 77).

²⁰⁴² A partir de septiembre de 1933, con la caída del Gobierno presidido por Azaña, se volvería a un periodo de hostilidad, que, a pesar del resultado de las elecciones de noviembre de 1933, no llevaría a una mejoría de las relaciones hispano-italianas hasta el acceso de la CEDA al Gobierno. Muy al contrario, el apoyo a los grupos que conspiraban contra la República se amplió e institucionalizó en el ya mencionado acuerdo secreto de Roma (31 de marzo de 1934). La delegación española, encabezada por Goicoechea y el general Barrera, acordó el suministro de armas, municiones y dinero, apoyo que se compensaría en su momento con la conclusión de un tratado de amistad y neutralidad, un tratado de comercio y la denuncia de los tratados secretos con Francia «suscritos» por el Gobierno republicano-socialista. Al respecto, COVERDALE: *La intervención fascista en la guerra civil española*, op. cit., pp. 61-64; SAZ CAMPOS: *Mussolini contra la II República*, op. cit., pp. 66-82. Como expresa el mismo autor, reiteradamente citado, «entre febrero y julio de 1936, la aparente debilidad de todas las derechas españolas y una valoración en parte equivocada de la capacidad de los gobiernos del Frente Popular para aplastar cualquier intentona, había hecho pensar que la mejor forma de incidir en la política exterior de la República era no enemistarse con su gobierno [...] Todo cambió entre el 18 y el 28 de julio de 1936: durante esos días el margen de actuación de Italia se amplió notablemente y las consideraciones de “realismo” presentes en Mussolini [...] constituyeron una invitación a la realización de la otra faceta de su política: la imperialista. [...] [En fin] el conflicto español venía a iniciarse, en consecuencia, en un momento en cierto modo clave, tanto para las relaciones internacionales como para la política exterior italiana. Y ese conflicto, situado de por sí en una zona estratégica del Mediterráneo, tenía, se quisiera o no, un contenido ideológico.» (en *ibíd.*, pp. 236 y 17). Sobre la colaboración italiana con los elementos antirrepublicanos españoles hasta julio de 1936, *in extenso* *ibíd.*, pp. 45-193. La actitud de Italia ante el levantamiento en VIÑAS: «Los condicionamientos internacionales», op. cit., en especial pp. 132-134; en ese momento y a lo largo de la Guerra Civil, COVERDALE: *La intervención fascista en la guerra civil española*, op. cit., pp. 53; SAZ CAMPOS: *Mussolini contra la II República*, op. cit.; VV. AA.: *Italia y la Guerra Civil española*. Centro Superior de Investigaciones Científicas. Madrid, 1986.

2. LAS RELACIONES CON LAS POTENCIAS EUROPEAS

CONTENIDO: 2.1. Las relaciones con Gran Bretaña: los intereses británicos en España. 2.2. Las relaciones con Alemania: la tradicional cordialidad hispano-alemana; 2.2.1. Momentos claves en las relaciones bilaterales: 14 de abril de 1931 y 30 de enero de 1933; 2.2.2. Las relaciones económicas y culturales. 2.3. Las relaciones con la Unión Soviética: 2.3.1. La persistente cuestión del reconocimiento y el establecimiento de relaciones diplomáticas.

A principios de los años treinta, como hemos reiterado a lo largo de esta tesis, las potencias revisionistas iniciaron un conjunto de acciones encaminadas a desestabilizar y, posteriormente, subvertir el *statu quo* emergente de la Primera Guerra Mundial. Entre aquéllas descollaría a partir de 1933, Alemania que, con la consolidación interna del régimen nacionalsocialista, puso en marcha una política de oposición a la Organización internacional y, en consecuencia, al sistema de seguridad colectiva, como Instituciones perpetuadoras del orden establecido por la «paz cartaginesa» de 1919. Por tanto, cuando en octubre de 1933 el gobierno alemán anunció su retirada de la Conferencia de Desarme y de la misma SdN, provocó un sentimiento de profunda inquietud en el resto de las potencias europeas, que desembocaría al final de la década en el estallido de una nueva guerra mundial. Para este momento, el consenso básico en los principios, reglas y procedimientos del sistema de seguridad colectiva había quebrado, en particular en cuanto a los procedimientos de resolución pacífica de controversias internacionales.

Como intento de reequilibrar el sistema y evitar, a la postre, el estallido de un nuevo conflicto europeo, la otra gran potencia «paria» de esta etapa de las relaciones internacionales, la Unión Soviética, inició un gradual acercamiento a las potencias democráticas occidentales, en particular a Francia y Gran Bretaña. De hecho, el definitivo encumbramiento de Hitler en Alemania, señaló en momento exacto para el acercamiento de la Unión Soviética a la Organización internacional, ingresando en septiembre de 1934, como miembro permanente del Consejo, para ocupar, precisamente, el puesto dejado vacante por la retirada alemana. Mas, las desconfianzas mutuas, inherentes a la oposición de regímenes políticos, económicos y, sobre todo, ideológicos, imposibilitaron que el ingreso de la Unión Soviética en la SdN permitiera el funcionamiento efectivo del sistema de seguridad colectiva²⁰⁴³. Al final de la década, ella misma sería expulsada de la Organización por su agresión a una pequeña Nación europea, Finlandia, precisamente lo que se quería evitar con su participación en el sistema societario. Resulta adecuado constatar, además, que los dirigentes de la política exterior alemana mostraron mayor flexibilidad a la hora de comprender y dar satisfacción a las inquietudes y pretensiones internacionales del régimen soviético, y preparar el momento adecuado en el que la misma Unión Soviética se convertiría en objetivo de la política exterior agresiva de Alemania. En este sentido, el problema de la Alemania de Hitler fue que, al contrario de la de Bismarck, no tenía techo en su escalada dentro del sistema internacional.

Por otra parte, hasta principios de la década, Francia continuó ejerciendo su papel de gran potencia rectora del sistema de Versalles, tanto en el ámbito multilateral como en las relaciones bilaterales, estableciendo toda una red de Tratados de seguridad y de amistad y cooperación con los Estados democráticos de Europa central y oriental. Por su parte, la concertación con las grandes potencias respondía a consideraciones coyunturales y, en todo caso, debía servir para confirmar su posición de supremacía en Europa continental²⁰⁴⁴. Sin embargo, des-

²⁰⁴³ En este sentido, KENNEDY afirma que «el rechazo emocional del comunismo era tal que la posibilidad de que Rusia formase parte de una coalición antifascista era siempre ignorada y despreciada.» (*Auge y caída de las grandes potencias*, op. cit., p. 504).

²⁰⁴⁴ Esta etapa se caracteriza por las discrepancias, cada vez más profundas, entre Francia y Gran Bretaña sobre

de 1933 esta supuesta posición hegemónica quedó en tela de juicio y los retos que a partir de este momento impusieron las potencias revisionistas europeas, Alemania e Italia, al sistema de seguridad colectiva, no encontraron una respuesta adecuada. Por tanto, quedó claro que el sistema no funcionaba con las grandes potencias, como puso de manifiesto el desarrollo del conflicto de Manchuria para Japón²⁰⁴⁵, y ni la «potencia rectora» disponía de los medios, de los recursos materiales, y menos de la voluntad política necesaria para hacer frente a Alemania e Italia. De este modo, desde mediados de 1933, el sistema europeo de Estados asistió al desplazamiento del centro de gravedad de la política europea hacia Londres. Sin embargo, a la larga, tampoco el liderazgo británico aportaría suficientes recursos del lado de las potencias satisfechas como para mantener el equilibrio dentro del sistema²⁰⁴⁶. Azaña descargaría sobre ellas la responsabilidad de haber puesto a Europa de rodillas ante Alemania²⁰⁴⁷.

En este marco, de interacción entre las grandes potencias, se desarrollaron las relaciones exteriores de la República española, aunque, como hemos reiterado también, las complicaciones comenzaron a presentarse a mediados de 1933, al tiempo que el Gobierno de coalición republicano-socialista encabezado por Azaña se estaba agotando en el ejercicio del poder. Así, cuando comenzaba el desarrollo de unas relaciones exteriores renovadas, conforme a las concepciones de los nuevos dirigentes republicanos, la política exterior del Estado debió buscar nuevos caminos en razón de la profunda inestabilidad del sistema internacional. Por tanto, analizar, siquiera sea de forma breve, las relaciones de la República con las grandes potencias europeas en este período, constituye un apartado fundamental en esta tesis doctoral.

2.1. Las relaciones con Gran Bretaña: los intereses británicos en España

A principios de los años treinta, Gran Bretaña pasaba por serias dificultades internas, en especial de orden económico y social, que ejemplificaban su posición de gran potencia en retroceso en la jerarquía internacional. Desde la década anterior, estaba haciendo frente a una competencia creciente de nuevos y más eficientes rivales industriales, al tiempo que Londres había dejado de ser el centro de la economía mundial que había sido hasta la Gran Guerra. Así las cosas, en septiembre de 1931 se produjo el colapso económico general, provocado por la quiebra generalizada de los Bancos de Europa central. En estas circunstancias, el gobierno británico, presidido por McDonald, se vio forzado a abandonar el patrón oro, decisión de enormes consecuencias políticas internas e internacionales. A su vez, el cierre de los mercados británicos, provocó que los Estados exportadores siguieran la pauta de abandonar el patrón oro, iniciándose la constitución de una embrionaria área de la libra esterlina²⁰⁴⁸. En este

la manera de abordar el problema alemán. Sobre esta cuestión, vid. WOLFERS: *Britain and France between Wars*. Nueva York, 1940. Más recientes, REYNOLDS, D.: *Britannia Overruled. British Policy and World Power in the Twentieth Century*. Longman. Londres, 1991, pp. 114-144; WAITES (ed.): *Troubled neighbours: Franco-British relations in the twentieth century, 1934-1936*. Weidenfeld and Nicolson. Londres, 1971. Ahora bien, si se discuten los medios y los procedimientos, ambas potencias estaban de acuerdo en el fin: el mantenimiento del *statu quo* (en este sentido, KENNEDY: *Auge y caída de las grandes potencias*, op. cit., p. 491).

²⁰⁴⁵ Así, AZAÑA: «La República española y la Sociedad de Naciones», *Obras completas*, op. cit., vol. III, pp. 482-483.

²⁰⁴⁶ Como señala KENNEDY, Francia y Gran Bretaña relajaron sus gastos en defensa a principios de los años treinta, precisamente cuando las potencias revisionistas empezaban a aumentar los suyos (*Auge y caída de las grandes potencias*, op. cit., pp. 942-506); también, REYNOLDS: *Britannia Overruled. British Policy and World Power in the Twentieth Century*, op. cit., pp. 120-126.

²⁰⁴⁷ AZAÑA: «La República española y la Sociedad de Naciones», *Obras completas*, op. cit., vol. III, pp. 481-486.

²⁰⁴⁸ En este punto, vid. *in extenso* DRUMMOND: *The Floating Pound and the Sterling Area, 1931-1939*. Cambridge, 1981. Pérez de Ayala comunicó al ME, antes del 21 de septiembre de 1931, la decisión del Banco de

momento, pues, restaurar la credibilidad de Londres como centro financiero internacional se convirtió en la prioridad del gobierno británico y del Banco de Inglaterra. Los efectos de la crisis económica se unieron a otros factores para provocar nuevos problemas, como el déficit presupuestario y el desequilibrio en la balanza de pagos. En efecto, en 1931 el déficit presupuestario ascendió de 104 millones de libras y el resto de la década sólo 1935 mostró un corto superávit. En fin, el estancamiento de las exportaciones y la disminución de los ingresos actuaron, como factores añadidos para subrayar los problemas estructurales del declive en la jerarquía internacional, acentuado por la depresión mundial²⁰⁴⁹.

Para intentar superar la crisis económica, el gobierno de McDonald buscó el reforzamiento de los vínculos comerciales con los miembros de la Commonwealth, la introducción de reformas financieras, acompañados de medidas de proteccionismo comercial y la reconversión de la industria²⁰⁵⁰.

Por otra parte, como hemos indicado, en 1931 el gobierno británico estaba presidido por McDonald, en una coalición de laboristas y liberales, surgida de las elecciones de mayo de 1929. Por efecto de la depresión económica, el 24 de agosto de 1931, McDonald constituyó un gobierno de Unión Nacional, en el que entraron a formar parte los conservadores. Las elecciones de octubre de ese año otorgaron el triunfo a esta denominada «coalición nacional», con predominio de los *tories*. Este gobierno se mantendría estable hasta junio de 1935, cuando Baldwin sustituyó a McDonald como Primer Ministro.

Por lo que respecta a las relaciones hispano-británicas, como tratamos en el Capítulo II, desde mediados del siglo XIX Gran Bretaña y Francia constituían los puntos de referencia fundamentales para la política exterior española y las relaciones bilaterales más intensas se desarrollaban con estas dos grandes potencias²⁰⁵¹. En particular, la influencia de Gran Bretaña en la acción exterior venía determinada en razón de los siguientes factores esenciales²⁰⁵²: 1) la influencia predominante en el otro Estado peninsular, Portugal; 2) la presencia física en la Península, en el enclave estratégico de Gibraltar; 3) el control predominante del Mediterráneo, desde el Estrecho de Gibraltar hasta el Canal de Suez, circunstancia que, indefectiblemente, la hacía partícipe de cualquier combinación de poder en el área, presente o hipotética, afirmando su condición de potencia mediterránea; 4) el volumen de las relaciones comerciales, constituyendo el segundo destino de las exportaciones españolas, al tiempo que uno de los principales inversores²⁰⁵³; 5) la creciente influencia política hacia el final de la Dictadura de

Inglaterra de suspender con carácter provisional la Ley del Patrón-oro de 1925. Pocos días después el gobierno británico aprobó dicha medida (AMAE, R-732/2, telegrama s.d.). AZAÑA se quejaría, más tarde, de que no se prestase la debida atención en el ME a informaciones de esta importancia para las relaciones financieras internacionales.

²⁰⁴⁹ Sobre la preeminencia de los problemas internos en Gran Bretaña durante el período de entreguerras, KENNEDY: *Auge y caída de las grandes potencias*, op. cit., pp. 498-506.

²⁰⁵⁰ L'HOMME: «La conférence économique d'Ottawa et ses résultats», op. cit., pp. 181-205. Más reciente, CAPIE: *Depression and protectionism. Britain between wars*. Allen and Unwind. Londres, 1983.

²⁰⁵¹ LÓPEZ-CORDÓN: «La política exterior de la Era Isabelina y el Sexenio Democrático (1834-1874)», op. cit.; PERTIERRA DE ROJAS: *Las relaciones hispano-británicas durante la Segunda República española (1931-1936)*, op. cit.; ROSAS LEDEZMA: «Las relaciones hispano-británicas a comienzos del siglo XX: los caminos del entendimiento», op. cit.

²⁰⁵² Al respecto, la «Nota de política exterior de España», mayo de 1932 (MADARIAGA: *Memorias (1921-1936)*. *Amanecer sin mediodía*, op. cit., pp. 607.

²⁰⁵³ La distribución del comercio exterior por Estados presentaba una imagen relevante acerca de la estructura tradicional de los intercambios, pues mientras las importaciones se repartían entre un gran número de Estados, las exportaciones se concentraban en un reducido grupo. Así, a cuatro grandes potencias correspondían entre el 50-60% de las exportaciones españolas: Alemania, Francia, Gran Bretaña y los Estados Unidos. Esta estructura, con gran dependencia de estos Estados, determinaba la débil posición de España en las negociaciones comerciales en el período, especialmente difíciles con Francia y los Estados Unidos. Las reiteradas referencias de Azaña

Primo de Rivera, tratando de equilibrar el tradicional peso preponderante de Francia en la conducción de las relaciones exteriores de España.

En la concepción de la política exterior de Azaña, Francia y Gran Bretaña desempeñaban un papel central en la acción exterior de España, pues, aunque las relaciones bilaterales más intensas se desarrollaban con las dos grandes potencias europeas, al mismo tiempo, con ellas se mantenían los principales contenciosos políticos —Gibraltar, Marruecos, Tánger— y económicos —en especial los desajustes provocados en los intercambios comerciales por los efectos de la depresión económica y las negociaciones de revisión de los Tratados comerciales en vigor—²⁰⁵⁴. Gran Bretaña constituía, por tanto, el otro punto de referencia obligado para la política exterior española, y esta influencia se constata en el planteamiento de las relaciones internacionales del Presidente del Gobierno republicano-socialista. Azaña era consciente de los problemas que separaban a España de la potencia insular: el contencioso permanente de Gibraltar, los intereses estratégicos en el Mediterráneo occidental, la injerencia injustificada en los asuntos peninsulares a través de su tradicional hegemonía sobre Portugal, la dependencia comercial, al tratarse de uno de los primeros destinos de las exportaciones españolas, y la hegemonía cultural en Hispanoamérica²⁰⁵⁵.

Así pues, para Azaña era evidente que el desarrollo de una política exterior activa e independiente de la República, tanto en las relaciones bilaterales como en la Organización internacional, traería consigo la disminución de la dependencia política respecto de las dos grandes potencias tutelares, Francia y, en este caso, Gran Bretaña²⁰⁵⁶.

En el planteamiento de Madariaga, la conveniencia y necesidad de desarrollar esta política exterior original y fuerte, debía ser concorde con una franca colaboración con Francia y Gran Bretaña en las relaciones internacionales. La precaria situación económica y financiera de España en el momento de la proclamación de la República condicionaba, más si cabe, la acción exterior, por la permanente situación de dependencia comercial y financiera de las dos grandes potencias²⁰⁵⁷. Y esto a pesar de que, como expresó Madariaga, Gran Bretaña era la adversaria tradicional de España: «Gibraltar y el Estrecho bastan para explicarlo»²⁰⁵⁸. Final-

en su *Diario* en la materia excusan en este momento de citas concretas. En concreto, en el período 1932-1935, Gran Bretaña absorbía el 21,8% de las exportaciones españolas, con un promedio de 141,7 millones de pesetas-oro, y respondía del 6,99% de las importaciones, es decir, 61,8% millones de pesetas-oro. La balanza comercial era favorable por una media de 79,9 millones de pesetas-oro, por tanto, la mejor relación comercial bilateral de España. Vid. al respecto, VIÑAS ET ALL.: *Política comercial exterior de España (1931-1975)*, op. cit., pp. 130-134.

²⁰⁵⁴ Así, AZAÑA: «La neutralidad de España», *Obras completas*, op. cit., vol. III, pp. 525-526.

²⁰⁵⁵ Para AZAÑA, «no menos que el interés de Inglaterra, favorecedora de la división de la Península en dos Estados que la dejan manca, y detentadora de Gibraltar, cuya recuperación le daría a España, con el dominio absoluto del Estrecho, una situación estratégica sin igual.» (ibíd., p. 530).

²⁰⁵⁶ En el Consejo de Ministros de 18 de febrero de 1932, Azaña expuso al Gobierno las siguientes consideraciones: «[...] se pasó a hablar de política internacional, y aproveché la ocasión para exponer mi punto de vista sobre lo que debe ser la política de la República. Hablé de la cuestión de Portugal, y sin entrar en detalles, insinué algo de lo que he hecho y de lo que quería hacer. Toqué la cuestión del Estrecho, haciendo ver la importancia que tendría para España asegurar su dominio en caso de guerra, examiné la cuestión de Gibraltar [...] Yo sostuve la necesidad de que la República proceda en esto con independencia, sin hacer caso si se presentaran, de advertencias oficiosas, y que nuestro derecho a preparar la defensa nacional no puede supeditarse a nada; es de suponer que Inglaterra no va a declarar la guerra por eso.» (ibíd., p. 408, también p. 414). La libertad de actuar en política exterior y de defensa con respecto a Francia en *Diarios, 1932-1933. «Los cuadernos robados»*, op. cit., pp. 60-61.

²⁰⁵⁷ MADARIAGA: *España. Ensayo de historia contemporánea*, op. cit., p. 387. Este problema se planteó con toda su crudeza en los primeros meses de la República cuando la salida de capitales de España debió ser amortiguada mediante créditos contraídos con entidades financieras, por supuesto, francesas y británicas.

²⁰⁵⁸ Ibíd., pp. 395-396. Madariaga no olvida que uno de los objetivos permanentes de la política exterior era la restauración de Gibraltar a la soberanía española, de forma pacífica pero cuanto antes mejor (ibíd., pp. 216 y

mente, para el Presidente de la República, la cordialidad acentuada en las relaciones con Gran Bretaña se basaba en la convicción de ésta acerca de los objetivos pacíficos de la nueva política exterior, así como «en la ausencia de todo propósito maquiavélico en la aproximación a Portugal»²⁰⁵⁹. A esta situación de normalidad en las relaciones bilaterales contribuyó la gestión del Embajador Grahame, calificado de «auténtico amigo de España», «correctísimo en el momento de instaurarse la República y en toda ocasión tan respetuoso como efusivo hacia nuestro país»²⁰⁶⁰.

Como señalamos en el Capítulo IV, la proclamación de la República fue acogida por la opinión pública y los medios de comunicación europeos con sorpresa, a la que siguió una desorientación en el análisis de la situación española. Sin embargo, como puso de manifiesto Grahame a Azaña en julio de 1931, los responsables del FO tenían una visión bastante precisa de los acontecimientos políticos internos a través de los informes remitidos constantemente por la Embajada británica en Madrid, en especial desde la finalización de la Dictadura en enero de 1930²⁰⁶¹. En este sentido, es destacable la cautela con la que el gobierno británico atendió la solicitud del nuevo Ministro de Estado para el reconocimiento de la República y del Gobierno Provisional como gobierno *de iure* de España. Sea como fuere, la posición de Francia en este asunto, al notificar el reconocimiento el 17 de abril de 1931, decidió a los responsables del FO a actuar en idéntico sentido, aún cuando la postura inicial fuese la de esperar, al menos, a la celebración de las elecciones a Cortes Constituyentes, tal como había prometido el Gobierno Provisional en su Decreto de 14 de abril de 1931²⁰⁶². Una de las razones subyacentes en esta demora fue la inquietud de los sectores financieros británicos a un hipotético peligro comunista en la revolución española²⁰⁶³. Los importantes intereses económicos y financieros en España, así como el deseo de sustraer a la nueva República a una excesiva influencia francesa, aconsejaron realizar el reconocimiento expreso del Gobierno Provisional. En todo caso, como puso de manifiesto el Embajador Grahame en sus informes de 13, 14 y 15 de abril, la proclamación de la República en España iba a representar un punto de inflexión, dando por terminada una etapa de la historia española y, a su vez, de las relaciones bilaterales²⁰⁶⁴.

389).

²⁰⁵⁹ ALCALÁ-ZAMORA: *Memorias*, op. cit., p. 369. Sobre el contencioso de Gibraltar, el Presidente expresaba que «mi actitud fue la de considerarlo imprescriptible derecho de España, que podría hacerse efectivo por vía pacífica, con beneficio del imperio inglés y de la seguridad de sus comunicaciones», al tiempo que afirma que «sobre ello había en España conformidad general» (ibídem).

²⁰⁶⁰ Ibídem.

²⁰⁶¹ AZAÑA: *Memorias políticas y de guerra*, op. cit., vol. 1, p. 11. Sobre esta corriente de información, vid. PEREIRA CASTAÑARES: *Las relaciones entre España y Gran Bretaña durante el reinado de Alfonso XIII (1919-1931)*, op. cit., pp. 814-843. Los acontecimientos políticos españoles en la prensa británica en ibídem., pp. 857-860. En particular *The Times*, 16 de abril de 1931, informaba: «El Rey Alfonso, la Reina y sus hijos han salido de España indemnes y el pueblo ha celebrado la caída de la monarquía y la proclamación de la República con un espíritu de carnaval. [...] La salida pacífica de la Familia Real y el orden que ha prevalecido en todo el país son una evidencia tranquilizadora de la disposición del pueblo. [...] Felizmente, el pueblo español se ha portado con una sensible moderación. Están excitados, pero su entusiasmo no les ha conducido a cometer excesos [...] El Rey no ha renunciado a sus poderes, pero ha aceptado el veredicto de las urnas, y ha dejado España para probar que es más demócrata que muchos de los que se llaman a sí mismos demócratas [...] Los escépticos dudan si el país está maduro para la democracia, pero ahora los sucesores de D. Alfonso tienen la obligación de hacer todo lo que puedan para dar a España un verdadero sistema de gobierno democrático».

²⁰⁶² El 18 de abril de 1931, Grahame informó al FO del reconocimiento francés.

²⁰⁶³ Un extenso informe de 21 de abril de 1931, Grahame se mostró bastante tranquilizador sobre la situación política interna en España (cit. en PERTIERRA DE ROJAS: *Las relaciones hispano-británicas durante la Segunda República española (1931-1936)*, op. cit., p. 9).

²⁰⁶⁴ Así en PEREIRA CASTAÑARES: *Las relaciones entre España y Gran Bretaña durante el reinado de Alfonso*

Ahora bien, a partir del reconocimiento de la República (22 de abril de 1931), los responsables de la política exterior británica adoptaron una posición de reserva y de desconfianza hacia el nuevo régimen. No obstante, desde la Embajada británica en España se desarrolló un atento seguimiento de la evolución política española y, en particular sobre el programa internacional de los nuevos dirigentes de la política exterior²⁰⁶⁵.

De inmediato, el Gobierno Provisional de la República designó Embajador en Londres, nombramiento que recayó en el académico Pérez de Ayala²⁰⁶⁶ que, una vez hecho público, fue esperado con cierta expectación²⁰⁶⁷. En su primer contacto con miembros del FO (21 de mayo de 1931), se le informó acerca del movimiento de agentes comunistas, de posibles acciones de éstos en España y del efecto que tales actividades podrían tener en la estabilidad del nuevo régimen y sus repercusiones en las relaciones bilaterales²⁰⁶⁸. Lo que no dejaba de ser una advertencia sobre como conducir los asuntos internos. De todos modos, la labor de Pérez de Ayala en Londres hizo que estas prevenciones iniciales fueran superadas con prontitud. Así, los intereses británicos en España y la «genuina amistad» del Embajador con destacados miembros del FO, en especial con el Subsecretario permanente, Vansittart, actuaron en favor de unas buenas relaciones bilaterales y en un acceso fácil de Pérez de Ayala a los medios políticos y diplomáticos siempre que hubo necesidad de ello²⁰⁶⁹.

A lo largo del bienio 1931-1933, una de las principales preocupaciones de Londres con respecto a la posición de España en el sistema europeo, fue su supuesto acercamiento a Francia y, en consecuencia, que ésta adquiriese una posición predominante en la Península. Por tanto, la voluntad británica debía consistir en no ceder a Francia la hegemonía en la tutela de las relaciones exteriores de España que hasta entonces compartían²⁰⁷⁰. En este sentido, ya el 23 de abril de 1931, el Subsecretario permanente del FO, se pronunció porque España pasase a formar parte del grupo de Estado democráticos de Ginebra y actuase, de este modo, como socio de Gran Bretaña en la SdN y en las relaciones internacionales en general²⁰⁷¹:

«No hay duda de que el nuevo gobierno va a tener dificultades, pero personalmente doy la bienvenida al cambio de una dictadura a una democracia, que deseo sea imitada en el curso del tiempo en

XIII (1919-1931), op. cit., p. 846.

²⁰⁶⁵ Las opiniones favorables a la persona y actuación del Embajador Grahame, en ALCALÁ-ZAMORA: *Memorias*, op. cit., p. 326; AZAÑA: *Memorias políticas y de guerra*, op. cit., vol. 1, p. 383. Grahame permaneció en España desde 1929 a abril de 1936, por lo que se convirtió en una de las figuras centrales del Cuerpo Diplomático acreditado en Madrid.

²⁰⁶⁶ Decreto de 4 de mayo de 1931 (*GdM* de 7 de mayo de 1931).

²⁰⁶⁷ En este sentido, el informe de Vansittart de 23 de abril de 1931 citado.

²⁰⁶⁸ PERTIERRA DE ROJAS: *Las relaciones hispano-británicas durante la Segunda República española (1931-1936)*, op. cit., p. 9

²⁰⁶⁹ En el extenso informe a las Cortes sobre la diplomacia española y las reformas del ME y del Servicio Exterior en octubre de 1932, E. Ortega y Gasset señaló a Pérez de Ayala como un diplomático hábil e inteligente «que ha seguido en Londres una política muy sutil y muy hábil» (*DSC* de 25 de octubre de 1932). Por su parte, el mismo Vansittart decía (junio de 1933): «yo mismo me he salido de mi línea en mi genuina amistad con el embajador español». Sin embargo, AZAÑA se mostró bastante más crítico con él: «de creerle, Ayala es el eje de la vida diplomática en Londres; pasma su intimidad con el rey y con los principales personajes de la política inglesa.» (*Diarios, 1932-1933. «Los cuadernos robados»*, op. cit., p. 408). También *Memorias políticas y de guerra*, op. cit., vol. 1, p. 383.

²⁰⁷⁰ En este sentido se expresa PÁEZ-CAMINO: *La significación de Francia en el contexto internacional de la Segunda República española (1931-1936)*, op. cit., p. 294. Gran Bretaña y Francia compartían intereses y objetivos comunes en España que, en determinados momentos, podían llegar a chocar, en particular por el control de las comunicaciones en el Mediterráneo occidental y por el predominio en las relaciones económicas y comerciales.

²⁰⁷¹ Cit. en PERTIERRA DE ROJAS: *Las relaciones hispano-británicas durante la Segunda República española (1931-1936)*, op. cit., p. 9.

Europa. Notable el cambio pacífico y legal. La nueva situación parece muy prometedora, yo tengo esperanzas de que la nueva España será un aliado para el Gobierno en Ginebra y en nuestra política internacional. Para ello debemos actuar de modo parecido a Francia y conectar con su sensibilidad. Hay que considerar que instruir a Sir G. Grahame en este sentido. Y crear un cierto ambiente de expectación cuando llegue su nuevo embajador (parece un tipo atractivo [sic]). En Ginebra el próximo mes se podrá actuar de manera parecida con el representante español.»

La política francesa de decidido acercamiento a España sería, por tanto, fuente de continua preocupación para Grahame y para el FO, al resucitar la sombra de la alianza franco-española²⁰⁷². El viaje oficial de Herriot a España puso de manifiesto este temor, en particular con la hipótesis de una aproximación entre las dos Repúblicas con la clara finalidad de Francia de incorporar a España a su sistema de seguridad, incluida la concertación de una alianza militar. Sin embargo, como hemos visto, tanto el Ministro de Estado (noviembre de 1932) como el Presidente del Gobierno (diciembre de 1932), desmintieron en los medios de comunicación y en el lugar donde deben expresarse tales asuntos, en las Cortes, los rumores que circulaban por las capitales europeas al respecto. Recordemos las palabras de Azaña en el Congreso de los Diputados²⁰⁷³:

«Nosotros podemos sentir preferencias de orden moral y espiritual por pueblos de nuestra propia habla o por pueblos de nuestra propia civilización [...] pero esto no establece ninguna diferencia, esto no abre ningún abismo entre nuestras relaciones con unos pueblos y con otros, y España tiene, en los momentos actuales, en este particular, la libertad plena y la inocencia de la infancia, Sres. Diputados. Quiero decir con esto, aunque ya el asunto se ha hecho añejo, que todas las hablillas, parte principal de la política madrileña, y todos los sustos y alarmas que han circulado muchas veces de buena fe, otras con no tanta, por el mundo político español, hace dos meses, son absolutamente infundadas, y añadido, porque es un deber de lealtad, que para que estas alarmas sean infundadas no ha sido menester que fracase nada, Sres. Diputados. No ha tenido que fracasar nada, porque nada había entablado.»

Claro que una cosa eran las intenciones y expresiones del Presidente del Consejo francés y otra muy distinta la voluntad del Gobierno republicano de mantenerse libre de compromisos de esta índole respecto a Francia o a cualquier otra gran potencia, que alterase o pusiese en peligro el *statu quo* vigente, en especial en caso de conflicto. Como expresó Azaña, ya bastante había con las obligaciones del Pacto de la SdN²⁰⁷⁴.

Ahora bien, ante el renovado cariz que estaban adquiriendo los asuntos internacionales, en particular en la SdN y en la Conferencia de Desarme, con un enfrentamiento creciente entre las grandes potencias, en mayo de 1933, el Ministro de Estado, Zulueta, expresó confidencialmente al Embajador británico el deseo del Gobierno de «llegar a un paralelismo más estrecho entre las políticas británica y española en un sentido general». La repulsa a los regímenes dictatoriales, en especial por su efecto desestabilizador en los subsistemas regionales — Europa, Hispanoamérica—, hacía que los dirigentes de la política exterior republicana mostraran su voluntad de «inclinarse hacia Francia e Inglaterra, donde los regímenes democráticos y parlamentarios imperantes les proporcionan una sensación de amistad»²⁰⁷⁵. Sin embargo, la percepción de la pérdida creciente de fuerza de Francia para sustentar la estabilidad del

²⁰⁷² En este sentido, *ibíd.*, p. 8.

²⁰⁷³ DSC de 18 de diciembre de 1932.

²⁰⁷⁴ *Diarios, 1932-1933. «Los cuadernos robados»*, op. cit., p. 60.

²⁰⁷⁵ Informe de Grahame al FO, 5 de mayo de 1933 (cit. en QUINTANA NAVARRO: *España en Europa, 1931-1936*, op. cit., p. 160). Y después dicen que la República careció de política exterior. En este caso, además, es evidente que la «explicación» traía consigo una acertada «predicción», en el sentido expuesto por ARROYO LARA (*Proyecto docente e investigador*, op. cit., vol. 1, pp. 74-76).

sistema europeo, planteó a los responsables de la política exterior y del ME fijar su atención en Gran Bretaña como poder equilibrador del enfrentamiento europeo por antonomasia, el franco-alemán. Planteamiento erróneo, de todos modos, porque como expresamos al principio, el ascenso de Alemania en el sistema internacional no conocía límites, situación que abocaba, más pronto o más tarde, a un enfrentamiento entre las grandes potencias²⁰⁷⁶. En definitiva, la disyuntiva entre el mantenimiento o la ruptura del *statu quo* vigente. Desde la perspectiva británica, Grahame informaba al FO como sigue²⁰⁷⁷:

«Siempre he temido desde la Revolución que España cayera en los brazos de la República hermana del otro lado de los Pirineos. Los franceses confiadamente esperan y trabajan en este sentido [...] Si debido a nuestra actitud una entente se produjese entre Francia y España sería difícil poner un límite a su desarrollo, podría llegar a proporciones bastante inesperadas, y la historia muestra que si Francia y España se unen, hay problemas seguros para Inglaterra. La prensa francesa antes de la visita a Madrid del presidente Herriot, el pasado otoño, era lírica española. Un órgano de prensa, en concreto, se extendía sobre el inmenso y en la mayor parte contiguo territorio que entraría en el ámbito de una combinación política semejante desde Dunquerque a Dakar longitudinalmente. España, por cierto, tiene una situación geográfica maravillosa estratégicamente y en otros sentidos y este hecho se ha vuelto más patente siempre que en el pasado se ha vinculado a Francia.»

De este informe, los responsables del FO extraerían una serie de conclusiones relevantes que determinaron el posicionamiento de Gran Bretaña hacia la República hasta 1936²⁰⁷⁸. En efecto, el Informe interno de 23 de mayo de 1933 destacaba, en primer lugar, el deseo de los dirigentes españoles de sostener relaciones políticas amistosas, especialmente en razón de la identidad de regímenes democráticos y de formar parte del mismo grupo de Estados democráticos en la Organización internacional. Ahora bien, ponía en tela de juicio las motivaciones de esta sinceridad, pues desde el ME se había hecho saber que una actitud hostil o indiferente hacia España supondría un desplazamiento del lado de Francia y «acabar en una casi alianza militar». En este sentido, desde el FO se percibían razones claras y materiales por las que convenía a Gran Bretaña profundizar en esa amistad que la República española le ofrecía. Así, en el citado documento, los responsables del FO reconocían que España, «aunque no sea una primera potencia ni política ni económicamente, su talla y su historia le dan un cierto prestigio y su posición estratégica es un factor de gran interés potencial especialmente para nosotros y Francia»²⁰⁷⁹. Si bien los intereses políticos eran comunes, con una gran coincidencia en los temas de las relaciones internacionales del período, y los comerciales podían incluso mejorarse, era preciso desarrollar una política activa hacia España pues consideraba «altamente indeseable que fuera absorbida en el círculo de los satélites de Francia»²⁰⁸⁰. Con lo que se comprueba la obsesión por el equilibrio de poder y la absurda sobrevaloración de Francia

²⁰⁷⁶ En este sentido, KISSINGER afirma que «la *Realpolitik* enseña que, cualquiera que fueren los motivos de Hitler, las relaciones de Alemania con sus vecinos quedarían determinadas por su poder relativo.» (*Diplomacia*, op. cit., p. 310).

²⁰⁷⁷ Informe de Grahame al FO, 5 de mayo de 1933 (cit. en PERTIERRA DE ROJAS: *Las relaciones hispano-británicas durante la Segunda República española (1931-1936)*, op. cit., p. 13).

²⁰⁷⁸ Sobre la postura de Gran Bretaña ante la Guerra Civil, vid. LITTLE: *Malevolent neutrality. The United States, Great Britain and the origins of Spanish Civil War*. Cornell University Press. Ithaca/Londres, 1985.

²⁰⁷⁹ Cit. en PERTIERRA DE ROJAS: *Las relaciones hispano-británicas durante la Segunda República española (1931-1936)*, op. cit., p. 13. Son realmente lúcidas las previsiones del FO. En particular, la introducción de un factor que los no expertos no comprenden o no le dan importancia, como es el prestigio, aunque sea «cierto». Igual, la estratégica posición de España como llave del Mediterráneo y que tan gran partido le sacaron los británicos y, más tarde, el mismo Franco.

²⁰⁸⁰ Cit. en *Ibidem*.

que, por cierto, compartía el mismo Hitler.

En este contexto, la iniciativa del Grupo de los Ocho y, más tarde, del Grupo de los Neutrales, generó en el FO la prevención acerca de la constitución de una «constelación profrancesa». El papel preponderante del Ministro de Estado y del Delegado español en la SdN en estas iniciativas fue puesto de manifiesto en otro informe de Grahame a Londres, de 17 de enero de 1933²⁰⁸¹:

«La actividad de los negocios extranjeros durante el año ha estado en manos del Sr. Zulueta, Ministro de Estado. [...] Él junto con Madariaga, han representado a España en Ginebra, dado que España además de ser miembro del Consejo ha tomado parte en el trabajo de todas las comisiones importantes. Sus representantes han estado muy activos en la Conferencia del desarme. Es evidente que la República está ansiosa por jugar un papel en el panorama internacional, no sólo, en vista de su prestigio internacional, sino también con base en su política interna.»

En este sentido, destacaba que España no tenía intereses directos en las controversias europeas de la posguerra y que, por la naturaleza de su política exterior, se mantenía al margen de los conflictos europeos agudos, circunstancia que le permitía no quedar expuesta a una agresión de ninguna de las grandes potencias; «además, la Constitución renuncia a la guerra como instrumento de política internacional [sic]». Esta posición de España al margen de los conflictos europeos le permitía aparecer en el sistema internacional como una «protagonista de la Paz». Para el Embajador británico, «este papel parece especialmente adecuado tanto a la mentalidad del Sr. Zulueta como del Sr. Madariaga». Desde esta concepción de la política exterior de la República, concluía: «los representantes españoles en todos los discursos de política extranjera abogan de todo corazón por el recurso al arbitraje y a la conciliación en todos los asuntos internacionales y ponen toda su fe en la Liga de las Naciones y en sus métodos»²⁰⁸². La evaluación en el FO de los informes remitidos por Grahame concluía en la necesidad de aprovechar las sinergias provocadas por el renovado protagonismo internacional de España, evitando que lo fuera por Francia²⁰⁸³.

Por otra parte, también mantuvieron sus prevenciones acerca de las excelentes relaciones hispano-italianas, establecidas durante la Dictadura de Primo de Rivera, pero con la voluntad manifiesta de los nuevos responsables del ME y del MdAE de continuarlas e, incluso en determinados momentos a lo largo del bienio republicano-socialista, de mejorarlas substancialmente. Así pues, como hemos señalado, la posición central de España en el Mediterráneo occidental hacía que las grandes potencias europeas estuviesen obligadas a concertarse, al menos desde un punto de vista negativo. En otros términos, el no tener o tener malas relaciones implicaría el desplazamiento de España hacia una u otras potencias que, indudablemente, buscarían contar con su participación para desequilibrar la balanza ante un hipotético conflicto bélico en el Mediterráneo entre ellas. El estado de descomposición del sistema de seguridad colectiva a partir de 1931 y la voluntad decidida de las potencias retadoras de revisar el *statu quo* vigente, no dejaba margen para actuar en otro sentido²⁰⁸⁴. Por otra parte, los intere-

²⁰⁸¹ Cit. en *ibid.*, pp. 16-17.

²⁰⁸² *Ibidem*.

²⁰⁸³ Informe interno de Sterling, 23 de mayo de 1933 (cit. en *ibid.*, p. 17)

²⁰⁸⁴ En este sentido, resulta conveniente citar el siguiente párrafo de las «Notas de Aviación para el Ministerio de Estado», s.d.: «Las consideraciones que se nos ocurren respecto a las ventajas e inconvenientes, desde el punto de vista estratégico únicamente, de acuerdos en caso de conflicto o para en caso del mismo, teniendo en cuenta la situación de la política internacional en la actualidad, son los siguientes: Francia representa el mayor peligro aéreo y terrestre; Inglaterra representa el mayor peligro naval; la acción militar de Italia puede considerarse menos grave para nosotros. [...] hay que huir de estrechar lazos con Francia cuya “fricción” con otros Estados europeos es natural consecuencia de su situación y de su política inevitablemente continental. La analogía de

ses estratégicos de Gran Bretaña en el área la hacían partícipe de cualquier combinación de poder, presente o futura, afirmando, su condición de potencia mediterránea equilibradora.

Ahora bien, es cierto que si durante la etapa republicana existió coincidencia con los objetivos de política exterior de las grandes potencias, fue en particular con Gran Bretaña con la que no se mantenían contenciosos de entidad, dejando a salvo el problema permanente de Gibraltar²⁰⁸⁵.

Por tanto, cuando en la primavera de 1933 se inició el desplazamiento del centro de gravedad de la política europea del lado de Gran Bretaña²⁰⁸⁶, los responsables del ME adoptaron las medidas oportunas para adaptarse al nuevo cauce sistémico, cambio especialmente apreciable en el desarrollo de la Conferencia de Desarme, con un apoyo explícito al Proyecto británico para tratar de salvar en la medida de lo posible la situación de estancamiento en que se encontraba la Conferencia²⁰⁸⁷. Desde la perspectiva interna, la llegada de la coalición radical-cedista al poder en noviembre de 1933 no hizo sino confirmar la existencia de condiciones favorables para una mayor amistad hispano-británica, circunstancia que Gran Bretaña aprovecharía para recuperar posiciones frente a Francia, superando esa etapa de relativo distanciamiento de los asuntos españoles a lo largo del bienio republicano-socialista.

2.2. Las relaciones con Alemania: la tradicional cordialidad hispano-alemana

Desde finales del siglo pasado hasta los años treinta, las relaciones entre España y Alemania se habían caracterizado por una tradicional cordialidad, puesto que entre ambas Naciones apenas se habían producido contenciosos de importancia y, en todo caso, reducidos al ámbito comercial —y esto a pesar de la ruptura coyuntural de relaciones diplomáticas al final de la Primera Guerra Mundial, restablecidas en 1920—. Esta ausencia de conflictos se debió también al desinterés de Alemania más allá del ámbito estrictamente comercial desde el final de la guerra, al encontrarse España en la esfera de influencia de Francia y de Gran Bretaña.

Por lo que respecta a la evolución política alemana en los años veinte y treinta podemos señalar que, tras el desplome del Imperio, como consecuencia de la derrota en la Primera Guerra Mundial, se estableció en Alemania una República democrática cuya Asamblea Constituyente se reunió en Weimar y elaboró una Constitución promulgada en agosto de 1919. La Constitución de 1919 —modelo de la Constitución de la República española de diciembre de 1931 como ya señalamos en el Capítulo IV— instauró el sufragio universal y estableció un sistema parlamentario bicameral, con predominio de la Cámara baja o *Reichstag*. El Ejecutivo era bicéfalo con un jefe de Estado, Presidente de la República, dotado de amplios poderes y un jefe de Gobierno o Canciller. Tras una primera fase crítica, consecuencia de la derrota en la Guerra Mundial, el régimen republicano entró en una etapa de relativa estabilidad (1924 a

nuestra posición geográfica con Inglaterra aconseja que sigamos su actitud y sus vicisitudes, estrechando con ella la amistad, porque teniendo en cuenta que su único interés en el continente es mantener el equilibrio [...] La experiencia de la alianza portuguesa confirma nuestra sugestión.» (AMAE, R-697/25). En idéntico sentido, los informes «reservados» del Vicealmirante Montagut, febrero-marzo de 1931, «Preparación de la Conferencia de Desarme» (AMAE, R-825/2). La relevancia del factor mediterráneo en la condición de España como potencia media ser vio acrecentada en el período de entreguerras, especialmente a partir de 1934, en razón del expansionismo italiano en Abisinia y el norte de África. Vid. *in extenso* NEILA HERNÁNDEZ: «La mediterraneidad de España en las relaciones internacionales del período de entreguerras (1919-1939)», op. cit.; PERTIERRA DE ROJAS: *Las relaciones hispano-británicas durante la Segunda República española (1931-1936)*, op. cit., pp. 19-47.

²⁰⁸⁵ En este sentido, GIL PECHARROMÁN: *La Segunda República*, op. cit., p. 98.

²⁰⁸⁶ Así, QUINTANA NAVARRO: *España en Europa, 1931-1936*, op. cit., p. 159-160.

²⁰⁸⁷ Al respecto, la intervención de Madariaga en la Conferencia general, 27 de marzo de 1933 (*Discursos internacionales*, op. cit., pp. 195-215).

1929)²⁰⁸⁸. En este período se inició la recuperación de Alemania en la jerarquía internacional, siendo reconocida como igual por las potencias vencedoras de la guerra en los Pactos de Locarno (diciembre de 1925), y como miembro permanente del Consejo al adherirse a la SdN (septiembre de 1926)²⁰⁸⁹. De este modo, a principios de los años treinta Alemania había alcanzado una posición sólida en el sistema europeo, con una política exterior de reconciliación y cooperación con las demás potencias europeas, dirigida por uno de los políticos alemanes más capaces y comprometidos con la rehabilitación internacional de su país, el Canciller y *Aussenminister*, Stresemann²⁰⁹⁰.

Sin embargo, la crisis estructural del sistema económico internacional de 1929-1935, que produjo devastadores efectos sociales en toda Europa pero especialmente en Alemania —la cifra de desempleados llegó en 1932 a siete millones de personas—, constituyó un motor fundamental en el programa de acoso y derribo del régimen constitucional de Weimar por parte de los partidos totalitarios, en particular el NSDAP²⁰⁹¹. La dimensión política de la crisis comenzó a manifestarse con la caída del gobierno del Canciller Müller en marzo de 1930. En las elecciones legislativas de septiembre de ese año se produjo una polarización definitiva de las opciones políticas entre partidos democráticos y partidos totalitarios —el NSDAP pasó de doce a ciento siete escaños en el Reichstag, convirtiéndose en el segundo partido de Alemania, y el KPD de cincuenta y cuatro a setenta y siete escaños—. De este modo, la crisis del sistema constitucional alemán quedó definitivamente abierta²⁰⁹². Brüning, nombrado Canciller en marzo de 1930, se mantuvo en el poder sin el apoyo de una mayoría parlamentaria con la confianza del Presidente de la República, conforme al art. 24 de la Constitución, inaugurando de esta manera la etapa de los «tres gabinetes presidenciales» —von Papen, mayo-noviembre de 1932, y von Schleicher, diciembre de 1932-enero de 1933—²⁰⁹³.

En este clima de descomposición política interna, las elecciones de 31 de julio de 1932 convirtieron al NSDAP en el primer partido de Alemania (con 230 escaños sobre 607), posición confirmada en las elecciones de noviembre de 1932, pese a la pérdida de dos millones de votos, cifrada en 34 escaños. Ante la debilidad, a todas luces evidente, del gobierno y a las presiones de diversos sectores políticos y económicos, el 30 de enero de 1933 el presidente Hindenburg encargó a Hitler, que desde 1930 se preparaba metódicamente para el acceso al poder, el mandato de formar un gobierno de orden²⁰⁹⁴. De este modo, un partido político, cuyo programa estaba basado en la negación de los principios democráticos, conseguía el poder por la fuerza de la votación popular y sin transgredir el ordenamiento constitucional vigente.

En los días posteriores, la opinión pública internacional no mostró en general una gran

²⁰⁸⁸ NOLTE: *La guerra civil europea 1917-1945*, op. cit., pp. 135-154.

²⁰⁸⁹ En este sentido, *ABC* de 18 de mayo de 1932, destacó certeramente que «Alemania no pide la igualdad en el terreno de los armamentos en el sentido literal de la palabra, sino que desea acabar con aquella desigualdad que considera humillante para un país que por sus enemigos de ayer ha sido reconocido como gran potencia, puesto que éstos le reconocieron un puesto permanente en la Sociedad de Naciones.» («Mantener y organizar la paz»).

²⁰⁹⁰ KENNEDY: *Auge y caída de las grandes potencias*, op. cit., pp. 440-462. Para la política exterior alemana desde el punto de vista práctico, vid. STRESEMANN: *Memorias*. Espasa-Calpe. Madrid, 1933, en especial pp. 79-455.

²⁰⁹¹ En este sentido, BERSTEIN y MILZA: *L'Allemagne, 1870-1970*. Masson et Cie. París, 1971, pp. 119-122.

²⁰⁹² Sobre la situación interior de Alemania a principios de los años treinta, NOLTE: *La guerra civil europea, 1919-1945*, op. cit., pp. 163-196; PÁEZ-CAMINO: *Democracias y dictaduras en los años treinta*, op. cit., pp. 42-50.

²⁰⁹³ Como afirma RODRÍGUEZ MIGUEL, Alemania se encontraba regida desde 1930 por un régimen cada vez menos parlamentario y más personal o presidencial, por lo que Brüning fue víctima de su propia forma de acceder al gobierno («Luis Araquistain ante la crisis de la República de Weimar (1932-1933)», op. cit., p. 77).

²⁰⁹⁴ BERSTEIN y MILZA: *L'Allemagne, 1870-1970*, op. cit., pp. 122-127.

alarma por el ascenso de Hitler a la Cancillería²⁰⁹⁵. De hecho, en el nuevo gobierno sólo participaban tres miembros del Partido nacional-socialista: el mismo Hitler como canciller, Frick y Göering. Con todo, el NSDAP comenzó, desde el primer día, el proceso de eliminación de las Instituciones republicanas. Esta situación se confirmó, de inmediato, con la aprobación por el Reichstag —renovado en las elecciones de 5 de marzo de 1933—, de la Ley de plenos poderes de 24 de marzo de 1933 —denominada «Ley para la protección del Pueblo y del Estado»—, que transfirió el ejercicio del poder legislativo al gobierno del Reich. De esta manera, al año de la llegada de Hitler a la Cancillería quedaron firmemente establecidos los principios del régimen político que sustituyó a la República de Weimar²⁰⁹⁶.

Estabilizada la situación política interior, en el otoño de 1933 los nuevos dirigentes de la política exterior alemana pusieron en marcha los postulados esenciales de la política exterior revisionista establecidos en el programa del NSDAP desde 1924, provocando el primer golpe de efecto —característica de la acción exterior alemana a lo largo de la década— con el anuncio de la retirada de la Conferencia de Desarme y de la SdN (octubre de 1933)²⁰⁹⁷. De hecho, como expresó COLLOTTI, «la política del nacionalsocialismo se revelaría más consecuente con sus principios programáticos en el terreno internacional que en ningún otro»²⁰⁹⁸.

A lo largo de los años veinte y, en particular en el período de la Dictadura de Primo de Rivera, las relaciones hispano-alemanas en general se intensificaron notablemente, destacando la cooperación técnico-militar entre las Fuerzas Armadas de ambos Estados, en particular de las respectivas Marinas de guerra. Las limitaciones impuestas por el Tratado de Versalles al número y naturaleza de las Fuerzas Armadas, así como a sus medios bélicos, restringieron el desarrollo de la industria militar en Alemania al mínimo. Para salvar las prohibiciones, se desarrollaron importantes programas de colaboración en el ámbito militar-industrial con diversos Estados, como Holanda, Suiza y la Unión Soviética en el sector aeronáutico y España, Holanda, Suecia y Turquía en el naval²⁰⁹⁹. En particular, la cooperación hispano-alemana lle-

²⁰⁹⁵ KENNEDY destaca la creciente influencia de la «opinión pública de masas» sobre los asuntos internacionales durante el período de entreguerras (*Auge y caída de las grandes potencias*, op. cit., pp. 450-454). Por su parte, KISSINGER calificó recientemente el ascenso de Hitler al poder como «una de las mayores calamidades de la historia» (*Diplomacia*, op. cit., p. 303). Sobre el tratamiento de la cuestión en los medios de prensa en España, SEMOLINOS: *Hitler y la prensa en la II República española*. Centro de Investigaciones Sociológicas. Madrid, 1985, en especial pp. 148-174.

²⁰⁹⁶ A la Ley de Plenos Poderes le siguieron la Ley contra la fundación de nuevos partidos (14 de julio de 1933), la Ley para asegurar la Unidad del Partido (1 diciembre de 1933) y la Ley de Reconstrucción (30 de enero de 1934). De esta manera, en los doce primeros meses del régimen nacionalsocialista quedó fijado el proceso de «coordinación» de las Instituciones políticas alemanas y la concentración del poder en la cúspide. Vid. al respecto, NOLTE: *La guerra civil europea 1917-1945*, op. cit., pp. 197-200; TOYNBEE: *La Europa de Hitler*, op. cit., pp. 41-42.

²⁰⁹⁷ Para KISSINGER, «el 30 de enero de 1933, la crisis mundial comenzó en serio con el ascenso de Hitler al cargo de canciller de Alemania» (*Diplomacia*, op. cit., p. 398). Ahora bien, como constata, en el período de entreguerras «virtualmente todos los alemanes eran “revisionistas” en mayor o menor grado y que gran parte del primitivo programa nazi de la política exterior representaba una *continuidad* con las pasadas ambiciones de los nacionalistas alemanes y de las suprimidas Fuerzas Armadas.» (ibíd., p. 481, la cursiva en el original). Para una discusión sobre la «continuidad» en la política exterior alemana después de 1919, CALLEO: *German Problem Reconsidered. Germany and the world order, 1870 to the present*. Cambridge University Press. Cambridge, 1978; WEINBERG: *The foreign policy of Hitler's Germany. Diplomatic revolution in Europe 1933-1936*. The Chicago University Press. Chicago, 1970. Más reciente, KISSINGER: *Diplomacia*, op. cit., p. 481-490; STOAKES: *Hitler and the Quest for the World Dominion: Nazi Ideology and Foreign Policy in the 1920,s*. Leamington Spa. Warwickshire, 1986.

²⁰⁹⁸ *La Alemania nazi*. Alianza Editorial. Madrid, 1972 (trad. de *La Germania nazista*. Exinandi. Turín, 1962), p. 169.

²⁰⁹⁹ Vid. al respecto, MASSON: *Historia del Ejército Alemán, 1939-1945*. Academia de Guerra de Chile. Santiago de Chile, s.d. (trad. del original francés. Ed. Plon Perrin. París, s.d.), pp. 7-82.

vó al desarrollo de un programa de construcción de submarinos, a través de una empresa alemana radicada en Holanda, la N.V. Ingenieurkantor von Scheepsbow²¹⁰⁰, y un programa de construcción de torpedos de última generación²¹⁰¹. De este modo, el programa de submarinos permitió la concepción, desarrollo y construcción de un prototipo que constituyó una etapa fundamental en la renovación del Arma Submarina alemana, cuando Hitler anunció públicamente el abandono unilateral de las obligaciones del Tratado de Versalles y la plena soberanía de Alemania en materia de defensa, en marzo de 1935.

En el terreno comercial se registraron algunas fricciones de importancia entre ambos Estados, aunque, después de unas difíciles negociaciones, se llegó a la conclusión del Convenio de Comercio de 7 de mayo de 1926. Este acuerdo, complementado por diversos Protocolos parciales posteriores, fue el marco jurídico internacional en el que se desarrollaron los intercambios comerciales hasta julio de 1936²¹⁰². En este contexto, el Embajador alemán de Madrid, Welczeck, no tenía más remedio que considerar como un contratiempo para las excelentes relaciones la dimisión de Primo de Rivera en enero de 1930, pues parece cierto que el Dictador había favorecido los deseos y preocupaciones alemanas aun en contra de la opinión de los responsables del ME²¹⁰³. Y expresó lacónicamente, en marzo de 1930, que «la caída de la Dictadura sólo representa para nosotros una ventaja en lo que se refiere al mayor desmantelamiento de las barreras aduaneras»²¹⁰⁴. Así pues, la evolución política interna de enero de 1930 a abril de 1931 se siguió con interés desde Berlín ante el temor de que se pudiese producir un empeoramiento en las relaciones políticas desarrolladas con España hasta ese momento.

2.2.1. Momentos claves en las relaciones bilaterales: 14 de abril de 1931 y 30 de enero de 1933

A pesar de estos temores, el establecimiento de la República en España no supuso quiebra alguna en las relaciones bilaterales. Después de conocer la verdadera y pacífica dimensión de los acontecimientos que se desarrollaban en España, el 17 de abril de 1931 Welczeck informó al AM sobre la composición del Gobierno Provisional, en el que presentó a su Presidente,

²¹⁰⁰ Este empresa holandesa de capital alemán estaba dedicada a la construcción de submarinos para la exportación, participada, a partes iguales, por AG Vulkan de Hamburgo, y dos astilleros de la Krupp, Germaniawerft en Kiel, y AG Weser, en Bremen.

²¹⁰¹ Entre 1926 y 1929, las negociaciones con el Gobierno llevaron a la firma de un contrato para la construcción de un submarino, denominado E-1, mediante la cesión de tecnología, materiales y hombres a los astilleros Echevarrieta y Larrinaga, de Cádiz, con opción de compra de la Armada española. En este asunto casi desconocido, desde la óptica española, vid. recientemente QUEVEDO CARMONA y MARTÍNEZ GARCÍA: *El Arma Submarina Española. 85 años de historia, 1915-2000*. Epígono de Cervantes Ediciones. Alicante, 1999.

²¹⁰² *GdM* de 6 de junio de 1926. Un Informe del AM de 1927 señalaba que «las relaciones comerciales hispano-alemanas no han alcanzado hasta ahora, desde el final de la guerra, un compromiso medianamente satisfactorio para ambas partes. Dadas las excelentes relaciones políticas con España extraña esto pero [...] en último término son cuestiones de fuerza las que deciden nuestra lamentable situación frente a España en el terreno de la política aduanera.» (cit. en VIÑAS: *La Alemania nazi y el 18 de julio*, op. cit., p. 81).

²¹⁰³ En este sentido, las instrucciones de Primo de Rivera al Delegado de España en la Sociedad, Quiñones de León, sobre la posición de España con respecto al ingreso de Alemania en el Consejo y la reforma del mismo (1926), en CASTIELLA: *Una batalla diplomática*, op. cit., pp. 160-174.

²¹⁰⁴ Despacho al AM, 10 de marzo de 1930 (cit. en VIÑAS: *La Alemania nazi y el 18 de julio*, op. cit., p. 80). El conde de Welczeck fue nombrado Embajador de Alemania en España en diciembre de 1925 y permaneció en el cargo hasta abril de 1936, sustituido por von Sthorer. La favorable opinión de AZAÑA acerca del Embajador alemán en *Memorias políticas y de guerra*, op. cit., vol. 1, pp. 33 y 269; aunque, en abril de 1933, lo calificase entre «los desafectos a la República» (ibíd., p. 610). Por otra parte, en los «Cuadernos de política internacional» de Aguinaga, hace referencia a «nuestras relaciones con la representación alemana, ostentada en aquella ocasión por el conde de Welczeck [...] fueron siempre fáciles y amistosas» (AMAE, R-5499/16).

Alcalá-Zamora, como «activo hombre de confianza proalemán de la Embajada», al mismo tiempo que destacaba las posiciones en principio progermanas de Prieto y de los Ríos, del que decía que era «ideólogo proalemán [sic]»²¹⁰⁵. Es más, como vino a corroborar el Embajador en sus informes al AM en las semanas siguientes, los temores de la diplomacia alemana respecto al cambio de régimen en España se revelaron infundados. De todos modos, el reconocimiento alemán al Gobierno Provisional de la República se demoró hasta el día 22 de abril por la ausencia del Canciller Brüning de Berlín. En una nota, poco más de un mes después de la proclamación de la República, el AM valoraba así el estado de las relaciones bilaterales²¹⁰⁶:

«Hasta ahora no ha habido motivo alguno que haga pensar que vaya a producirse un empeoramiento de las relaciones, tradicionalmente amistosas, entre el Reich alemán y España a causa del reciente cambio de la forma de gobierno. El cambio de régimen ha permitido que lleguen al poder los grupos intelectuales de tendencia liberal (catedráticos de universidad, escritores, periodistas) y si a consecuencia de las estrechas relaciones que unen a tales grupos con Francia cabe contar con la posibilidad de que se incremente en España la influencia de este país, en el cual han pasado los últimos años en el exilio una serie de personalidades de hoy en el poder, no es dable olvidar por otro lado que son precisamente los círculos científicos en España quienes desde siempre han mostrado una admiración y un interés muy particulares por la ciencia y la cultura alemanes [...]».

Por lo que respecta a la representación de España en Alemania, surgieron problemas para la aceptación de un nuevo Embajador. En principio el Gobierno Provisional quiso enviar a Berlín a Álvarez del Vayo, pero resultó fuertemente contestado por los partidos y la prensa nacionalistas alemanas, por lo que los responsables del ME acordaron la designación del historiador A. Castro (11 de mayo de 1931). Su renuncia a principios de enero de 1932 llevó al nombramiento del diputado socialista Araquistain, que presentó sus cartas credenciales al presidente Hindenburg el 31 de marzo de 1932²¹⁰⁷. Tampoco estuvo exento de rechazos²¹⁰⁸ y un año después cesó como Embajador, para quedar vacante hasta que Zulueta fue designado para ocupar dicha Embajada (junio de 1933)²¹⁰⁹.

Desde la concepción azañista de las relaciones exteriores, con Alemania debían desarrollarse las mejores relaciones en razón de su condición de gran potencia, a pesar de las limitaciones políticas y jurídicas a las que se hallaba sometida por el Tratado de Versalles. Además, tradicionalmente no se habían sostenido contenciosos dignos de mención, señalando quizás las presiones alemanas para negociar la forma de equilibrar la balanza comercial que se mos-

²¹⁰⁵ Telegramas de 17 de abril de 1931 (cit. en VIÑAS: *La Alemania nazi y el 18 de julio*, op. cit., p. 81).

²¹⁰⁶ Nota de 22 de mayo de 1931 (cit. ibid., p. 81).

²¹⁰⁷ RODRÍGUEZ MIGUEL: «Luis Araquistain ante la crisis de la República de Weimar (1932-1933)», op. cit., pp. 67-81.

²¹⁰⁸ El Encargado de Negocios en Berlín informó al Subsecretario de Estado, en telegrama «muy reservado», sobre las presiones del Partido Nacionalsocialista sobre el gobierno alemán al respecto (AMAE, Sección Expedientes Personales, 325/22.285, 24 de febrero de 1932). Araquistain había formado parte, hasta entonces, de la Comisión Constitucional de las Cortes, Subsecretario del Ministerio de Trabajo y miembro de las Delegaciones en la Conferencia de Desarme y en la Asamblea Extraordinaria de la SdN de marzo de 1932. Opiniones favorables a su labor como Embajador, en ALCALÁ-ZAMORA: *Memorias*, op. cit., p. 332; AZAÑA: *Diarios, 1932-1933. «Los cuadernos robados»*, op. cit., en especial pp. 359 y 418; MADARIAGA: *Españoles de mi tiempo*, op. cit., p. 393.

²¹⁰⁹ A nuestro juicio, de forma exagerada, RODRÍGUEZ MIGUEL afirma que «la dimisión de Araquistain en abril, “presentada con carácter irrevocable”, refleja fielmente la crisis de las relaciones hispanoalemanas en la primera mitad de 1933, significando asimismo un incidente más en la marcha enrarecida de aquellas durante el Primer Bienio.» («Luis Araquistain ante la crisis de la República de Weimar (1932-1933)», op. cit., p. 81). En especial porque aquél dimitió a la entrada en vigor de la Ley de Incompatibilidades aprobada por las Cortes, por lo que optó por su escaño de diputado por Bilbao.

traba favorable, de forma permanente, a España. Aspiración por otra parte reconocida por el Gobierno español. Más tarde, el ascenso al poder del NSDAP no influyó decisivamente en las relaciones oficiales, bien es verdad que todavía no se había producido la consolidación del régimen nacional-socialista a la caída del último Gobierno republicano-socialista en septiembre de 1933. Es más, AZAÑA no pareció excesivamente preocupado por el resultado de las elecciones del mes de marzo de 1932 que otorgaron una amplia victoria al nacionalsocialismo²¹¹⁰.

Madariaga compartía el planteamiento inicial de Azaña en cuanto a la cordialidad y respeto en los que debía enmarcarse las relaciones hispano-alemanas, en particular en los aspectos económicos favorables a España. En el lado negativo, destacó que en caso de complicaciones con Francia o incluso con Gran Bretaña, era muy improbable que Alemania —tampoco Italia— apoyasen a España. En este sentido, en la «Nota de política exterior de España» (mayo de 1932), expresó que los responsables de las relaciones internacionales debían tener en cuenta la corriente de nacionalismo que se extendía por Europa. En conexión con este fenómeno y su influencia negativa en el sistema internacional, Madariaga planteaba el análisis detenido de las obligaciones y deberes que España había sumido con el Pacto de la SdN, en especial en caso de un conflicto a escala europea²¹¹¹.

Por su parte, en la concepción internacional del Presidente de la República primaban dos principios en las relaciones con las grandes potencias europeas: respeto a la voluntad de España de permanecer al margen de todo conflicto, por un lado, y amistad leal y equilibrada con todas ellas, por el otro. Afirmó que «el apartamiento español de los conflictos de Europa es precisamente la prueba y la base de una buena amistad hispano-francesa [...] Nuestra política prudente hacía que segura Francia de una amistad leal pudiéramos mantenernos en excelente relación con Alemania, sin que ésta insinuara jamás exigencia ni deseo de compromiso»²¹¹².

En este punto resulta relevante considerar el planteamiento de las relaciones internacionales del PSOE, como Partido integrante de la coalición en el Gobierno presidida por Azaña. La concepción socialista se sostenía en tres principios comunes a la izquierda: pacifismo, antifascismo y antiimperialismo, a cuyo fin la República debía orientar una política exterior independiente de las grandes potencias, tanto en las relaciones bilaterales como en la Organización internacional. De este modo, los acontecimientos internacionales de 1931 a 1933 determinaron un replanteamiento de la posición ante el fascismo, en especial tras el acceso de Hitler al poder y la posterior disolución de las Instituciones democráticas alemanas. El triunfo del nacionalsocialismo se percibió como el fracaso de la socialdemocracia alemana y como una llamada de atención de la que era preciso extraer consecuencias respecto al futuro. Así, a la lucha contra la guerra, se añadió en 1933 la lucha contra los movimientos totalitarios, es decir, fascismo y nacionalsocialismo.

En conexión con este planteamiento, un informe del AM (21 de marzo de 1932), reiteraba que «la proclamación de la República no ha empeorado las tradicionalmente buenas relacio-

²¹¹⁰ AZAÑA: *Memorias políticas y de guerra*, op. cit. vol. 1, p. 561. De hecho, hace referencia a la visita «secreta» que hubo de realizar a la Embajada de Francia a petición de Herbetta (27 de noviembre de 1931), para tratar, entre otros asuntos, de la situación de Alemania, «leyéndome con mucho misterio unos telegramas, y suplicándome que no hiciera uso de ellos [sic] porque son noticias confidenciales de los embajadores. Anuncian el pronto triunfo de Hitler, cosa que todo el mundo sabe.» (ibíd., p. 307).

²¹¹¹ MADARIAGA expresó dicha «Nota sobre política exterior de España» que «Alemania ha demostrado siempre —antes y después de la guerra— su incapacidad para conciliar sus intereses nacionales con los de España, aun en caso que eran perfectamente conciliables (ejemplos: de antes de la guerra, las negociaciones franco-alemanas sobre Marruecos; de después de la guerra, la actitud alemana en el conflicto surgido al entrar en la Sociedad de las Naciones, con motivo de las pretensiones españolas a la permanencia en el Consejo)» (*Memorias (1921-1936). Amanecer sin mediodía*, op. cit., pp. 607-608 y 614).

²¹¹² ALCALÁ-ZAMORA: *Memorias*, op. cit., pp. 368-369 y 371.

nes entre Alemania y España [...] En la política sobre minorías, en la conferencia del desarme y en las cuestiones sobre reparaciones, el punto de vista alemán ha obtenido en numerosas ocasiones el apoyo de la opinión pública y de los representantes oficiales españoles»²¹¹³. Estas previsiones del AM fueron reiteradas en los sucesivos *Spanien-Jahresbericht* remitidos por la Embajada de Alemania en España.

En el Informe de 1931, Welczeck reafirmaba la tendencia a un estrechamiento de las relaciones hispano-francesas, si bien el cambio producido en España no había influido substancialmente en las relaciones hispano-alemanas. El Informe de 1932 señalaba de forma rotunda que «las relaciones políticas entre el Reich alemán y España siguen siendo buenas». Reiteraba, con cierta preocupación, que «las buenas relaciones con Francia han sido una de las metas fundamentales de la política exterior española», aunque «la actitud marcadamente francófila de varios miembros del gobierno, en especial la del presidente del Consejo de Ministros, Azaña, no encierra ningún dardo contra nosotros. La considerable propaganda que en determinados periódicos se hace en favor de Francia, financiada con dinero francés, y que en ocasiones se dirige en contra de Alemania, no ha hecho variar un ápice la valiosa actitud progermánica de periódicos tales como *ABC* y *El Debate*»²¹¹⁴. Al mismo tiempo, destacaba, ciertamente, el objetivo de España de potenciar su participación en la SdN, «ya que el Gobierno de la República ve en la institución ginebrina la única posibilidad por la que España puede desempeñar un papel en el campo de la política internacional». En este año, el asunto que suscitó la mayor preocupación de la diplomacia alemana fue la visita oficial de Herriot²¹¹⁵. En un despacho a Berlín, Welczeck afirmaba que «en lo que se refiere al mantenimiento de la neutralidad de España en el caso de un conflicto europeo cabe indicar que esto no sólo convalidaría a aquella, sino también a Francia, la cual no valora demasiado la capacidad combativa de las Fuerzas Armadas españolas»²¹¹⁶. En todo caso, ya señalamos las seguridades aportadas por los dirigentes españoles, en particular Azaña y Zulueta, sobre la ausencia de cambios substanciales de las relaciones con Francia, y menos en perjuicio de otros Estados, pues no era ese el espíritu que animaba la política exterior española.

De todos modos, en el *Spanien-Jahresbericht 1933*, Welczeck apreciaba que «la política de España en la Sociedad de Naciones se encuentra totalmente influida por Francia, por lo que los grandes temas tales como el desarme y la reforma de la Organización se enfocan desde la óptica francesa. El Delegado español, Madariaga, ha tenido carta blanca dentro de este esquema y el gobierno ve en su trabajo un activo muy útil que encaja perfectamente con la política exterior perseguida, motivada únicamente por consideraciones de prestigio»²¹¹⁷. Res-

²¹¹³ Cit. en VIÑAS: *La Alemania nazi y el 18 de julio*, op. cit., p. 82. Por su parte, en carta el Presidente del Gobierno (12 de septiembre de 1931), A. Castro destacó «el estado de evidentes relaciones cordiales con Alemania» (AMAE, R-732/2).

²¹¹⁴ Sobre la tendencia de la prensa española respecto de Alemania, el Embajador alemán escribiría en un despacho de 30 de mayo de 1933: «desde el establecimiento de la República hasta el cambio político en Alemania, la prensa española de izquierdas ha tenido una actitud amistosa respecto a nosotros. ¿No se trataba de construir en buena medida la república según el modelo de la alemana? La prensa de izquierdas ha considerado a Alemania en su constitución de Weimar, que en muchos puntos ha servido de muestra a la española, como el país más progresista y al que convenía seguir. Incluso periódicos marcadamente francófilos como “El Sol” y “La Voz” han dado prueba de grandes simpatías hacia Alemania y atacado a Francia por sus actitud intransigente hacia nosotros.» (cit. en VIÑAS: *La Alemania nazi y el 18 de julio*, op. cit., p. 84).

²¹¹⁵ Sobre la enorme preocupación en los Departamentos de asuntos exteriores de Alemania e Italia, vid. AMAE, R-329/3, de 4 de octubre de 1932, citado anteriormente.

²¹¹⁶ VIÑAS: *La Alemania nazi y el 18 de julio*, op. cit., p. 84.

²¹¹⁷ *Ibid.*, pp. 82-83 y 86. En enero de 1933, Welczeck juzgó la política exterior de la República en los siguientes términos: «Desde la caída de la monarquía no se ha llevado a cabo en España una política exterior activa. Todo se ha reducido a tratar caso por caso los problemas, a medida que han ido surgiendo y esquivando, en lo posible, cualquier tipo de decisión. La política exterior se ha visto marcadamente influenciada por consideraciones de

pecto a las relaciones hispano-francesas, afirmaba²¹¹⁸:

«La relación ha seguido siendo más o menos la misma. Si bien quizás no existan acuerdos vinculantes y la opinión pública española ya opondría una enorme resistencia ante cualquier tipo de dependencia favorecida por parte oficial, no cabe ignorar que entre ambos países existe una cierta aproximación, [...] y ante la cual la política francesa responde con la tendencia, fácilmente perceptible, a mantener en situación de permanente debilidad a una España que es para ella muy importante desde el punto de vista político-militar, tanto como vecino y país de enlace con África que como guardián del Mediterráneo, pero a la que utiliza como obediente instrumento de su voluntad superior [...]».

Por tanto, las relaciones bilaterales continuaron su curso normal en los años 1932-1933. Únicamente en el ámbito de la colaboración técnico-militar se frustraron las fluidas relaciones de la etapa anterior, al entrar en juego nuevos factores que pusieron término a la misma²¹¹⁹. Este cambio se notó inmediatamente en una faceta concreta, el intercambio de oficiales entre ambas Fuerzas Armadas. Ahora bien, Azaña impidió la anulación de los dos importantes programas de cooperación industrial en vigor, la construcción de la Fábrica de torpedos de Cádiz y del submarino, al mantener la financiación de los contratos hasta su conclusión²¹²⁰. De este modo, el submarino, que se encontraba en construcción en abril de 1931, fue finalmente terminado, aunque la Armada no ejerció la opción de compra prevista, por lo que la Empresa alemana interpuesta hubo de buscar un comprador en el mercado internacional y terminó adquirido por Turquía en diciembre de 1934²¹²¹. Por su parte, la Fábrica de torpedos fue finalmente entregada al Gobierno español en 1933, consignándose en los Presupuestos del Estado de 1932 una partida de un millón de pesetas y en los Presupuestos de 1933 otra por valor de 5.750.000 pesetas. Sobre la postura del Gobierno republicano-socialista en este asunto, el Embajador Welczeck destacó en un despacho al AM (enero de 1933) que «las autoridades españolas se han comportado de la forma más correcta que cabe imaginar y han apoyado con toda intensidad nuestros esfuerzos», incluido el apoyo en la venta del submarino en el merca-

índole interna y los ministros de Estado han sido casi sin excepción políticos faltos de experiencia en el campo internacional que han propagado sus ideas pacifistas en la creencia de que el apoyo incondicional de todas las iniciativas de la Sociedad de Naciones iba a otorgarles la simpatía de las grandes potencias aún presentes en Ginebra. Tras la pérdida de prestigio en Latinoamérica de la “madre patria”, acentuada en los últimos años, la Sociedad de Naciones, por así decir, el último foro en el cual aún se escucha la voz de España y en el cual ésta aún se siente gran potencia pasada. En aras a él se tiende a sacrificar, llegado el caso, incluso intereses vitales del propio país.» (despacho confidencial al AM, 13 de enero de 1933, *ibíd.*, p. 88). El Embajador tenía incluso unas palabras dedicadas en exclusiva para el Delegado español en la SdN: «A pesar de repetidos deslices [sic] se ha dejado en Ginebra a un fanático de la Sociedad de Naciones como es Madariaga, confiando en que gracias a su brillantez expositiva logre convencer a sus colegas de la inquebrantable fidelidad de España a los ideales de la Sociedad.» (*ibídem*).

²¹¹⁸ *Ibíd.*, p. 86.

²¹¹⁹ *Ibíd.*, pp. 72-73.

²¹²⁰ Vid. al respecto, AZAÑA: *Memorias políticas y de guerra*, op. cit., vol. 1, pp. 292 y 504; y *Diarios, 1932-1933*. «*Los cuadernos robados*», op. cit., pp. 141-142.

²¹²¹ La quilla del submarino se puso el 22 de marzo de 1929 y un grupo de técnicos alemanes, encubiertos, comenzaron a ensamblar las piezas que llegaban de Fejenoord, Holanda. Tras varios retrasos, fue botado el 22 de octubre de 1930, recibiendo la denominación provisional de E-1. Las pruebas de mar se iniciaron en mayo de 1931 y para su realización se destacó a un grupo de submarinistas alemanes, al mando de von Arnauld de la Périère —el más célebre de los comandantes de submarinos de la Primera Guerra Mundial, al hundir cerca de 500.000 toneladas en buques aliados y neutrales—. Al servicio de la Armada turca recibió el nombre de Gür, permaneciendo en servicio hasta 1947. Recientemente, QUEVEDO CARMONA y MARTÍNEZ GARCÍA han puesto de manifiesto lo erróneo de la decisión del Ministro de Marina republicano (*El Arma Submarina española, 85 años de historia*, op. cit.).

do internacional²¹²².

No obstante, los acontecimientos políticos que se desarrollaron en Alemania a lo largo del bienio 1932-1933 tenían que afectar a las relaciones internacionales. En primer lugar, las preocupaciones inmediatas de la diplomacia alemana tras el acceso de Hitler a la Cancillería (30 de enero de 1933), giraron en torno a atender la necesidad de obviar los efectos, en las relaciones exteriores, de las medidas adoptadas en el interior. VIÑAS considera que estas medidas provocaron el práctico aislamiento internacional de Alemania en el verano de 1933²¹²³. No estamos de acuerdo con esta afirmación y en este sentido se expresa NOLTE: «después de tomar el poder no se rompió ni una sola de las muchas relaciones diplomáticas que unían a Alemania con los Estados del mundo; nada estaba más lejos de las intenciones del Ministro de Relaciones Exteriores von Neurath que la idea de “cerrar el negocio”». De este modo, la inquietud inicial experimentada en Londres y París se desvaneció en gran parte gracias al «discurso de paz» de Hitler, pronunciado en el Reichstag el 17 de mayo de 1933, y apoyado por los socialdemócratas alemanes. Es más, como continúa este autor, «la conclusión del “Pacto de los Cuatro” en julio de 1933, promovida por Mussolini, significó que Alemania se colocaba en igualdad de derechos al lado de las grandes potencias de Europa occidental, Inglaterra, Francia e Italia»²¹²⁴. Una Alemania que estaba mutando en lo interior para alcanzar los desiguos internacionales de los nuevos dirigentes.

Por lo que se refiere a España, hay que destacar que en los años de formación de su pensamiento político internacional, Hitler siempre la percibió como una potencia de segundo orden, relegada a un papel secundario en el sistema europeo de Estados y dependiente en su acción exterior de Francia y Gran Bretaña. En lo que no se equivocaba en lo más mínimo. En este sentido, España no aparece en *Mein Kampf* en ningún contexto relevante. Idéntico interés por la Península ibérica compartían los responsables del AM, al margen del mantenimiento de las relaciones diplomáticas y el deseo de mejorar los Acuerdos comerciales²¹²⁵. Es más, VIÑAS constató que el análisis de los Archivos alemanes muestra con exactitud los estrechos límites del interés nacionalsocialista por España en el ámbito político hasta julio de 1936²¹²⁶. En todo caso, la evolución de la situación política interna de Alemania fue seguida en España con creciente interés²¹²⁷.

²¹²² VIÑAS: *La Alemania nazi y el 18 de julio*, op. cit., pp. 75-78.

²¹²³ *Ibid.*, p. 85.

²¹²⁴ *La guerra civil europea 1917-1945*, op. cit., pp. 200-208, cita en p. 200.

²¹²⁵ En todo caso, desde este momento se iniciaron significativos contactos de líderes de derechas españoles con las nuevas autoridades alemanas; así el viaje de Gil-Robles a Nuremberg y Berlín, a comienzos de 1933. Desde el Ministerio de Propaganda del Reich se comenzó la subvención de la edición de libros y folletos españoles de carácter testimonial sobre el nacionalsocialismo y el régimen político de la nueva Alemania, en particular la obra de GONZÁLEZ RUANO: *Seis meses con “los nazis”. Una revolución nacional* (La Nación. Madrid, 1933).

²¹²⁶ *La Alemania nazi y el 18 de julio*, op. cit., pp. 90 y 94; también NOLTE: *La guerra civil europea 1917-1945*, op. cit., p. 231.

²¹²⁷ Vid. todo en general, SEMOLINOS, quien afirma que «el ejemplo alemán tuvo, a mi entender, más importancia en la crisis del primer bienio de lo que comúnmente se le ha concedido» (*Hitler y la prensa de la II República española*, op. cit., cita en p. 9). Particularmente, llama la atención que la prensa republicana continuara manteniendo, en enero-febrero de 1933, la idea de que nada había cambiado en Alemania y que, por el contrario, era el líder del NSDAP quien había renunciado a su programa político una vez alcanzada la Cancillería. *Luz* decía al respecto: «Nominalmente es ya Hitler Canciller del Reich. pero su poder está condicionado por sus colaboradores y por la coalición derechista en que el nuevo gobierno tendrá que apoyarse. Incluso su antisemitismo furibundo, antaño bandera de combate del hitlerismo [sic], pierde mucho de su virulencia cuando se sabe que el propio Hitler ha aceptado como comanditarios a los banqueros israelitas que constituyen la firma Schroeder» (30 de enero de 1933, «Hitler Canciller del Reich»). *El Socialista* concordaba: «Ya está Hitler en el poder. Resentido, resquebrajado, sin aquella arrogancia de la que hizo tanto alarde, puesto que ha tenido que ponerse de acuerdo y buscar el apoyo de aquellos que rechazó tantas veces [...] La victoria es del frente reaccionario de Harzbur-

En efecto, si bien es cierto que desde finales de 1933 se asistió a la paulatina consecución de los objetivos de la política revisionista de Hitler, el esquema de las tradicionales relaciones de cordialidad hispano-alemanas no se vería alterado substancialmente hasta el levantamiento de julio de 1936. Un ejemplo de esta afirmación lo encontramos en Azaña, que informado por el Ministro de Estado del triunfo del NSDAP en las elecciones legislativas alemanas del 5 de marzo de 1933, anotó escuetamente: «Zulueta me llama dos veces por teléfono para contarme el resultado de las elecciones alemanas»²¹²⁸. Resulta claro que la posición geográfica de Alemania, respecto de la Península ibérica, facilitaba que los responsables de la política exterior se preocupasen en aquellos momentos más por los acontecimientos políticos internos que por la llegada a la Cancillería del Reich de un político relativamente desconocido como Hitler o del triunfo en las elecciones legislativas alemanas del imprevisible NSDAP²¹²⁹.

De todos modos, el afianzamiento de Hitler en el poder marcó el inicio de una reorientación en la política exterior de la República, cambio que se percibió en las iniciativas diplomáticas emprendidas por el Gobierno republicano-socialista a partir del verano de 1933: los intentos de institucionalización de la colaboración en el seno del Grupo de los Neutrales, la adopción de posiciones equidistantes de Francia y Alemania en la Conferencia de Desarme, el mejoramiento de las relaciones con Italia y la percepción del desplazamiento del centro de gravedad de la política europea hacia Londres. Esta actitud respondió a unos temores que se confirmaron, primero con la iniciativa del «Pacto a Cuatro» y, poco después, con la posición de la Delegación alemana en la Conferencia de Desarme y en la Asamblea de la SdN de septiembre de 1933²¹³⁰.

Desde la perspectiva alemana, el Embajador Welczeck informó al AM en el anual *Spanien-Jahresbericht 1933* en los siguientes términos²¹³¹:

«Las relaciones han seguido siendo las mismas a pesar de diversos cambios de gobierno. Con respecto a los acontecimientos en el Reich, el gobierno español se ha abstenido de cualquier toma de posición tras la conocida proclama de comienzos de 1933 en la cual se pedía a la opinión pública española que moderara sus críticas ante los sucesos de Alemania, los cuales han encontrado una amplia resonancia en el pueblo español. En tanto que los críticos de izquierdas han adoptado una

go. No de Hitler.» (31 de enero de 1933, «Hitler hacia la dictadura»). Dos días después afirmaba el fin del nacionalsocialismo (2 de febrero de 1933). Ahora bien, a partir del mes de marzo, en particular el discurso del órgano de prensa socialista —y en general de la prensa liberal republicana—, cambió radicalmente «El triunfo nazi es el pretexto, el fin liquidar el socialismo» (*El Socialista*, 4 de marzo de 1933, «Una proyección de Hitler»).

²¹²⁸ *Memorias políticas y de guerra*, op. cit., vol. 1, p. 561.

²¹²⁹ La preocupación de Zulueta, en *ibidem*. En este sentido, el Informe sobre la situación política en Alemania remitido por la Embajada de España en Berlín, 24 de junio de 1933 (AMAE, R-698/14, «Informes políticos»). VIÑAS expresa que, en comparación con lo ocurrido con las relaciones bilaterales con otros Estados europeos, «la reacción de España, con un gobierno presidido por Azaña en el poder fue muchísimo más suave» (*La Alemania nazi y el 18 de julio*, op. cit., p. 96. En este sentido, abunda la prensa española de la época (vid. al respecto SEMOLINOS: *Hitler y la prensa de la II República española*, op. cit., cita en pp. 148-174).

²¹³⁰ En este sentido, AMAE, R-5449/3. El 16 de octubre de 1933, el ME remitió instrucciones al Delegado en la SdN para que adoptase una posición de cautela frente a los recientes acontecimientos (AMAE, R-850/8).

²¹³¹ Cit. en VIÑAS: *La Alemania nazi y el 18 de julio*, op. cit., p. 94. A pesar de los cambios de gobierno en España y de la complicación de las relaciones internacionales en Europa que se produjeron a lo largo de los años treinta, los sucesivos *Spanien-Jahresbericht* continuaron destacando la cordialidad de las relaciones hispano-alemanas hasta el estallido de la Guerra Civil: «las relaciones políticas entre el gobierno español y el Reich han seguido siendo las mismas en 1934» (Informe de 1934); «las relaciones políticas entre España y el Reich no han sufrido alteración en el año de referencia. También la actitud del pueblo español ante la nueva Alemania sigue siendo la misma básicamente» (Informe de 1935). A pesar de este buen estado de las relaciones políticas bilaterales, el Embajador alemán informaba al AM, en un despacho de 21 de abril de 1933, muy confidencial, sobre las medidas de seguridad adoptadas para proteger la Legación y el personal de la Embajada (en *ibidem*).

actitud de rechazo, en ocasiones violento, respecto a la nueva Alemania y que la prensa de este color no cesa en sus ataques, los círculos de derechas y sus periódicos han comentado favorablemente y aceptado tales acontecimientos. Esta actitud de principio ha tenido como consecuencia que la prensa española de izquierdas haya acentuado la aproximación a Francia.»

De todos modos, en Berlín percibieron a lo largo de 1933 los indicios del cambio de orientación en la política exterior española.

1) La voluntad del Gobierno republicano-socialista de marcar un cierto distanciamiento de la predominante influencia de Francia en las relaciones exteriores de España y el correlativo acercamiento hacia las posiciones británicas, tendencia que se pondría de manifiesto claramente en los años siguientes por el desplazamiento del eje de las relaciones internacionales en Europa.

2) El paralelo deslizamiento hacia posiciones neutralistas —o de aislamiento según algún autor—, para tratar de afrontar con las mayores garantías, o al menos eso creían, las amenazas presentes en el inestable sistema europeo de los años treinta. En efecto, desde el mes de abril de 1933, el ME inició gestiones para buscar una profundización en las relaciones con los Estados neutrales, defendiendo posiciones comunes en la SdN y en la Conferencia de Desarme en particular, cuando ya se atisbaba la renovada actitud que iban a imprimir los nuevos dirigentes a la política exterior alemana. En definitiva, la oposición sin ambages al sistema de seguridad colectiva y a la Organización internacional²¹³².

La retirada de Alemania de la SdN y de la Conferencia de Desarme señaló el comienzo de un cambio en la conducción de la política exterior hacia posiciones de una mayor desconfianza y severidad con respecto a Alemania pero, como expresamos antes, desde posiciones de equidistancia entre las grandes potencias europeas²¹³³.

2.2.2. Las relaciones económicas y culturales

Como ya afirmó WEHRLE en 1933, ambos Estados experimentaron entre 1930 y 1933 cambios políticos de trascendental importancia que tuvieron que repercutir, de alguna manera, en las economías nacionales y las relaciones comerciales exteriores²¹³⁴. De este modo, el marco de los intercambios hispano-alemanes del período refleja varios datos relevantes: 1) la naturaleza de los productos de uno y otro Estado: desde España, principalmente materias primas y productos agrícolas, de escaso valor añadido; desde Alemania, esencialmente maquinaria y productos manufacturados²¹³⁵; 2) una persistente balanza favorable para España, por cuanto

²¹³² En el Informe de 23 de octubre de 1933, de la Dirección de Asuntos Exteriores, se exponían las razones para mantener una estrecha relación con las Naciones aludidas: «en sana política internacional, no puede de ninguna manera descartarse la posibilidad (es de esperar lejana) de que estalle un grave conflicto guerrero en Europa. Y en esta posibilidad, pesando sobre la política internacional de España y de los otros cinco países ex-neutrales, les incita *urgentemente* a agruparse y tratar de adoptar una política común.» (AMAE, R-5449/3, la cursiva en el original).

²¹³³ Vid. al respecto, QUINTANA NAVARRO: *España en Europa, 1931-1936*, op. cit., pp. 174-182. Por su parte, PAÉZ-CAMINO afirma que, en «consecuencia, se produjo un mayor acercamiento a las grandes potencias democráticas, en particular a Francia» (*La significación de Francia en el contexto internacional de la Segunda República española (1931-1936)*, op. cit., p. 324). Esta no fue la realidad del momento, tal como refieren los informes del ME a partir del verano de 1933 (en particular AMAE, R-5449/3).

²¹³⁴ «Las relaciones económicas entre Alemania y España», *Ibero-América y Alemania*. Carl Heymanns Verlag. Berlín, 1933, pp. 273-277.

²¹³⁵ En el Informe citado del AM, de 22 de mayo de 1931, se valoraba el estado de las relaciones comerciales hispano-alemanas: «en cuanto a las relaciones económicas entre España y Alemania cabe indicar que el intercambio de productos es tal que por parte española se exportan principalmente alimentos y materias primas, en tanto que por parte alemana lo que se exportan son básicamente productos industriales. Las relaciones económi-

las importaciones industriales se obtenían, con preferencia en los Estados Unidos, Francia y Gran Bretaña, situación agravada con la profunda crisis económica alemana a partir de 1931²¹³⁶. Este asunto planteó los principales problemas en las relaciones económicas bilaterales, debido, más que otra cosa, a la carencia absoluta de divisas por parte de Alemania, en especial por los pagos de las deudas y reparaciones de guerra; 3) el descenso acusado en el volumen total y por sectores de los intercambios, indudablemente efecto de la depresión estructural del sistema económico internacional²¹³⁷.

Así pues, el estado de las relaciones económicas mostraba un cuadro deprimido, que siguió empeorando en los años siguientes²¹³⁸. Ahora bien, sería erróneo deducir que estas relaciones económicas eran de escasa importancia o que revelarían un desinterés mutuo. Como decimos, resulta evidente que gran parte del retroceso en el comercio bilateral desde los niveles de 1928-1929 se debió a la retracción general de las relaciones económicas mundiales, aunque en el caso particular de España también influyó la continua depreciación de la peseta, factor que contribuyó a dificultar en grado extremo las importaciones. Un factor adicional que afectó a la reducción del comercio bilateral fue la política arancelaria española empeñada desde principios de siglo en desarrollar una industria nacional, reservando en la medida de lo posible el mercado español, con la consecuencia lógica de elevados derechos de aduana a los productos extranjeros, en especial los industriales. La crisis económica interna de Alemania agravó tal panorama.

No obstante, del lado alemán siempre se tuvo la conciencia de la necesidad de incrementar los intercambios para hallar salida a sus productos nacionales y, en segundo lugar, como instrumento para profundizar las relaciones políticas. Esta apreciación llevó a WEHRLE a afirmar que «Alemania es precisamente uno de los países que sólo ha querido vender sus productos en España, sin querer asegurarse una influencia política a través de las relaciones económicas»²¹³⁹. Sólo la combinación de los datos del comercio exterior con las razones expuestas anteriormente pueden dar una idea correcta de la situación estructural de las relaciones económicas entre España y Alemania, en un contexto de crisis del sistema económico internacio-

cas se regulan por un convenio comercial firmado en mayo de 1926 que hasta ahora ha funcionado a satisfacción de ambas partes» (VIÑAS: *La Alemania nazi y el 18 de julio*, op. cit., p. 81).

²¹³⁶ Para el período 1932-1935, el 6,43% de las importaciones precedía de Alemania y a ella se destinaba el 9,6% de las exportaciones, otorgando una cifra favorable a España de 6,4 millones de pesetas-oro. En todo caso, VIÑAS y otros destacan la discrepancia en los datos entre las fuentes alemanas y españolas, «así se daba la paradoja, por ejemplo, de que en el período 1931-1932 la balanza comercial bilateral fuese negativa para España en 50 y 30 millones de marcos respectivamente, de seguir la estadística española (convertible en marcos), o para Alemania (en 6 y 8 millones de marcos respectivamente) de seguir la alemana.»; al tiempo que exponen las razones de tal discrepancia (*Política comercial exterior de España (1931-1975)*, op. cit., p. 133; también VIÑAS: «Las relaciones hispano-alemanas al filo de la Gran Depresión y las dificultades de intercambio y pagos», *Información Comercial Española* núm. 489, 1974, pp. 103-119).

²¹³⁷ Las cifras son las siguientes. Exportaciones de Alemania a España: en 1929, 218 millones de marcos; en 1930, 188; en 1931, 139; en 1932, 90. Exportaciones de España a Alemania: 1928: 280 millones de marcos; 1930: 210; 1931:145; 1932: 98. La participación española en las importaciones alemanas: en 1930, 1,56%; en 1931, 1,45%. Por su parte, la participación alemana en las importaciones españolas fue en 1930, 2,02%; en 1931, 2,17%. Vid. VIÑAS ET ALL.: *Política comercial exterior de España (1931-1975)*, op. cit., pp. 125-140.

²¹³⁸ WEHRLE: «Las relaciones económicas entre Alemania y España», op. cit., p. 273. A título de ejemplo, para el período 1932-1935, Francia aportaba el 3,79% del total de las importaciones y recibía el 14,6% de las exportaciones españolas, con una balanza favorable de 61,1 millones de pesetas-oro. Para Gran Bretaña, 6,99% y 21,8% respectivamente, con una cifra positiva de 79,9 millones de pesetas-oro (VIÑAS ET ALL.: *Política comercial exterior de España (1931-1975)*, op. cit., p. 133). Por otra parte, A. Castro informó al Presidente del Gobierno, en septiembre de 1931, sobre los efectos de la «dura crisis económica para Alemania» (carta de 12 de septiembre de 1931, AMAE, R-732/2).

²¹³⁹ «Las relaciones económicas entre Alemania y España», op. cit., pp. 276-277.

nal de entreguerras.

De este modo, el Acuerdo complementario y Protocolo anejo, firmado en Berlín el 18 de febrero de 1933, trató de adecuar a este contexto internacional, y para determinadas materias y productos, el Convenio de Comercio vigente de 7 de mayo de 1926²¹⁴⁰. Pero de ningún modo alteró el marco general de los intercambios. Esto sucedería como consecuencia de la ayuda alemana al bando rebelde en la Guerra Civil²¹⁴¹.

Por otra parte, las relaciones culturales habían estado presididas desde el siglo XIX por una admiración de la clase intelectual y científica española por la cultura y, en particular por la ciencia alemanas. Los cambios de régimen ocurridos en España en nada afectaron a ese trasvase de ciencia y conocimiento que tenía a Alemania como fuente y a España como destino. El intercambio continuo de profesores y estudiantes permitió, en España, el desarrollo de una de las instituciones que en mayor medida a lo largo de la historia contemporánea han contribuido al desarrollo de la cultura. Nos referimos, obviamente, a la Institución Libre de Enseñanza, fundada por los de Giner Ríos, y cuyo fundamento filosófico e intelectual se encuentra en el filósofo alemán Krause. En este sentido, MADARIAGA expresó que «aquella institución, que por obra y gracia de Francisco Giner llegó a ser la Institución por antonomasia, fue madre de hombres puros. Lo mejor de la República vino de allí»²¹⁴². En efecto, a la proclamación de la República, destacados miembros de la Institución formaban parte del Gobierno Provisional, el más significado de todos, de los Ríos como Ministro de Instrucción Pública —a quien el Embajador alemán no dudó en calificar de «ideólogo proalemán», como ya indicamos—, y, poco después Zulueta, Ministro de Estado del primer gobierno constitucional.

De modo que durante la etapa republicana, Alemania continuó apareciendo para la intelectualidad española como uno de los referentes de atracción científica. Las relaciones culturales entre ambas Naciones habían encontrado en los últimos años una mayor comprensión en los Centros oficiales y privados de ambos Estados y se cultivaban con mayor ahínco²¹⁴³. El centro de todas las relaciones culturales se encontraba de forma destacada en el Instituto Ibero-Americano, fundado en 1929 en Berlín, bajo la dirección del ex-ministro de Instrucción Pública prusiano y antiguo director del Colegio Alemán de Barcelona, Boelitz. Por otro lado, en España radicaban varias Instituciones alemanas orientadas al intercambio científico desde finales de época de la Dictadura: el Centro de Estudios Alemanes, en Barcelona, y el Centro de Intercambio Intelectual Germano-Español, en Madrid²¹⁴⁴. Claro que las actividades culturales, científicas y de intercambio desarrolladas por estas Instituciones se vieron afectadas por las restricciones económicas y presupuestarias, consecuencia de la crisis económica. A pesar de estas restricciones, en el ámbito de las relaciones culturales destacaron, a lo largo de 1932,

²¹⁴⁰ *GdM* de 18 de marzo de 1933. Mediante Canje de Notas de 18 de febrero de 1933, las Partes acordaron la aplicación provisional de dicho Tratado a partir del 1 de marzo siguiente.

²¹⁴¹ Vid. al respecto HIDALGO SALAZAR: *La ayuda alemana a España, 1936-1939*. Ed. San Martín. Madrid, 1975.

²¹⁴² *Españoles de mi tiempo*, op. cit., p. 243. Para esta cuestión desde la perspectiva alemana de la época, vid. ADAMS: «Aspectos culturales de la República española», *Ibero-América y Alemania*. Carl Heymanns Verlag. Berlín, 1933, pp. 141-147.

²¹⁴³ Para esta cuestión vid. HÜFFER: «Relaciones culturales entre España y Alemania en el pasado y el presente», *Ibero-América y Alemania*. Carl Heymanns Verlag. Berlín, 1933, pp. 219-228.

²¹⁴⁴ El Centro Germano-Español de Madrid disponía de una Biblioteca científica con cerca de cinco mil volúmenes y con dos publicaciones periódicas que gozaban de gran reputación entre los intelectuales españoles: *Investigación y Progreso* y el *Boletín Bibliográfico*. Además, el Centro organizaba ciclos de conferencias durante los meses de invierno en las que participaban investigadores tanto españoles como alemanes en las que se daba cuenta de los resultados obtenidos, con lo que se establecía un foro de contacto de la vida intelectual de ambos Estados. Al respecto *ibíd.*, pp. 226-227.

los actos organizados en España para conmemorar el centenario de Goethe²¹⁴⁵.

A la importancia de este intercambio se refirió Zulueta en la presentación de las cartas credenciales como Embajador de España en Berlín (31 de agosto de 1933)²¹⁴⁶:

«No necesito recordar en este momento, el recíproco y bienhechor influjo entre la cultura de esta Nación y la cultura de mi Patria; el estudio inteligente y la cordial simpatía de aquí hallaron siempre las obras de nuestros escritores y artistas, y la decisiva influencia ejercida por el pensamiento germánico en la formación espiritual de las últimas generaciones españolas. Muchos de nuestros profesores universitarios —yo mismo entre ellos— fuimos algún tiempo alumnos de la cátedra alemana, y hemos podido apreciar todo el valor de la relación y contacto entre estos dos pueblos, distintos sin duda por su carácter, pero semejantes, acaso, por su tendencia a dar un profundo sentido moral a la vida humana.»

Ahora bien, el cambio político que se produjo en Alemania en enero de 1933 tuvo un impacto importante en la clase intelectual española, y como ya expresamos en el Capítulo III, la actitud de importantes sectores republicanos hacia Alemania cambió radicalmente desde ese año concreto. Con todo, el Director del Centro Germano-Español de Madrid escribía que «en estos momentos, en que las direcciones políticas de cada una de estas naciones toman derroteros distintos, puede decirse que esta amistad, en su sustancia, no se ha alterado. La gran masa de intelectuales españoles ha presenciado con respecto y reserva el movimiento nacional-socialista alemán», afirmando que el «amor por las propias instituciones y por la propia cultura nunca puede decaer en las relaciones culturales internacionales»²¹⁴⁷.

2.3. Las relaciones con la Unión Soviética

A comienzos de la década de 1930, la Unión Soviética, asentado el sistema político surgido de la revolución bolchevique y consagrado en la Constitución soviética de 1922, se encontraba inmersa en un espectacular proceso de cambio interno. Estas transformaciones tuvieron como marco fundamental la planificación estatal iniciada con la puesta en marcha del Primer Plan Quinquenal (1928-1932), cuyo objetivo básico era la completa colectivización de la economía soviética y el desarrollo de su capacidad industrial básica y de bienes de equipo. El Segundo (1933-1937), tendría por meta impulsar las industrias de transformación, la financiación del sector agrícola y ganadero y los transportes. La puesta en marcha de este programa de Planes quinquenales implicó, por tanto, el abandono de la Nueva Política Económica articulada por Lenin en 1921.

En el Primer Plan, el sector de la economía más afectado por el proceso de colectivización forzosa fue, sin duda, el agrícola donde el grupo de los campesinos adinerados, *kulaks*, fue eliminado «como clase social» —de ahí la utilización del término «deskulakización» por STEINBERG²¹⁴⁸—. Las consecuencias sociales de este proceso de colectivización forzosa del campo fueron brutales y, no menor, la hambruna que se produjo en los años 1932-1933. La colectivización agraria constituyó, pues, la pieza básica de un proyecto económico más amplio cuyo objetivo era alcanzar el mayor grado de autarquía económica de la Unión Soviética, con especial énfasis en el sector industrial y, a partir de 1934, en el desarrollo de una poderosa industria militar²¹⁴⁹. Además, al igual que en el sector primario, la transformación indus-

²¹⁴⁵ Referencias en tal sentido, en AZAÑA: *Memorias políticas y de guerra*, op. cit., vol. 1, pp. 446-447.

²¹⁴⁶ Cit. en HÜFFER: «Relaciones culturales entre España y Alemania en el pasado y el presente», op. cit., p. 228.

²¹⁴⁷ ADAMS: «Aspectos culturales de la República española», op. cit., pp. 146 y 147 ; también HÜFFER: «Relaciones culturales entre España y Alemania en el pasado y el presente», op. cit.

²¹⁴⁸ *Gewald un terror in der Revolution*. Berlín, 1931, p. 332.

²¹⁴⁹ El Tercer Plan Quinquenal (1938-1941), que tenía por objetivo el desarrollo de la capacidad militar-

trial fue precedida de la eliminación casi completa de la empresa privada. Aparte el drama humano —si acaso esto fuera posible—, los éxitos en este sector productivo fueron espectaculares y hacia 1940 la Unión Soviética se había convertido en la tercera potencia industrial del mundo, tras los Estados Unidos y Alemania²¹⁵⁰.

Respecto a la evolución política interna, desde 1927 Stalin se situó como máximo dirigente del PCUS y del Estado, para autoproclamarse sucesor de Lenin, aunque permitió en los primeros años la existencia de una cierta oposición dentro del Partido —con líderes cualificados como Trotski, Kamenev o Zinoviev—. Sin embargo, a comienzos de los años treinta comenzó un brutal y metódico proceso de unificación en la cúspide, en una carrera por la conservación y ampliación del poder político, por el que Stalin suprimió todo elemento que pudiera hacerle oposición. De este modo, el XVII Congreso del PCUS, inaugurado en enero de 1934, se desarrollaría en una atmósfera de glorificación de la personalidad del líder²¹⁵¹. Paralelamente a la destrucción de toda opción política interna, se produjo una reforma de las Instituciones, que culminaría con la aprobación de la nueva Constitución de la Unión Soviética en diciembre de 1936.

Por otro lado, la continuidad entre Lenin y Stalin está también asociada al rechazo global a la revolución soviética²¹⁵². Sin embargo, son muchos los historiadores y politólogos estudiosos del tema —CARR, DEUTSCHER, ELLENSTEIN, MEDVEDEV—, que han subrayado, desde posiciones diversas, las discontinuidades existentes en la situación política de la Unión Soviética de Lenin a Stalin. En efecto, a pesar de todas las dificultades que enfrentó Lenin desde noviembre de 1918 en la edificación de la nueva «Nación proletaria», entre su régimen y el de Stalin existe una diferencia neta en cuanto a la orientación y a la intensidad del ejercicio del poder, así como a la organización del Estado²¹⁵³.

En esta relación entre los cambios económicos y la evolución política, hay autores que, aunque critican la «etapa de terror» stalinista, consideran que éste fue el precio, trágico, que el pueblo ruso tuvo que pagar por su transformación económica e industrialización aceleradas. A su vez, Stalin habría sido un mal necesario, justificable en razón de las durísimas dificultades en las que transcurrió su acción de gobierno²¹⁵⁴. Con todo, estos planteamientos no son co-

industrial de la Unión Soviética, fue interrumpido bruscamente por la invasión alemana de 22 de junio de 1941. En este sentido, NOLTE: *La guerra civil europea, 1917-1945*, op. cit., pp. 131-135. En España, TAIBO asigna un papel fundamental a este programa en el proceso de consolidación del Estado soviético (*La Unión Soviética (1917-1991)*). Ed. Síntesis. Madrid, 1993, en especial p. 110).

²¹⁵⁰ KENNEDY: *Auge y caída de las grandes potencias*, op. cit., pp. 506-518.

²¹⁵¹ Vid. en este sentido, PETIT: *La guerra psicológica en las Dictaduras*. Ed. Tangram. Barcelona, 1994, pp. 111-144.

²¹⁵² Como expresa NOLTE, «desde el momento en que el bolchevismo se dio a conocer como tal en el mundo, es decir, desde 1917, fue considerado como *Estado* por observadores neutrales y enemigos, mientras que para sus seguidores representaba la prefiguración del futuro sin Estados de la humanidad. No es difícil apreciar la crisis que significó para el movimiento internacional cuando Stalin empezó a construir *el socialismo en un solo país*.» (*La guerra civil europea, 1917-1945*, op. cit., p. 7, la cursiva en el original).

²¹⁵³ La obra ejemplar en este tema es la de CARR, E. H.: *La revolución rusa. De Lenin a Stalin, 1917-1929*. Ed. Altaya. Barcelona, 1996 (trad. de *The Russian Revolution from Lenin to Stalin (1917-1929)*). Londres, 1979).

²¹⁵⁴ EHRENBURG, vinculado a las elites dirigentes soviéticas al margen de las coyunturas políticas del poder, recordaba las transformaciones que se estaban produciendo en la Unión Soviética a principios de los años treinta: «En verano y otoño de 1932 di muchas vueltas por la Unión Soviética; estuve en la construcción de la carretera general Moscú-Donbass [...] Era una época extraordinaria; por segunda vez una ráfaga sacudía nuestro país; pero si en la primera —durante los años de la guerra civil— parecía espontánea, estaba estrechamente relacionada con la lucha entre clases diferentes, con la ira, el odio, con la tristeza, ahora la colectivización y el inicio de la construcción de la industria pesada, que afectaban a la vida de decenas de millones de personas, venían determinados por un plan, eran inseparables de unas columnas de cifras, no se sometían a los impulsos de las pasiones populares, sino a las férreas leyes de la necesidad [...] Los jóvenes no vieron el paraíso en el que soñaban; en

rectos. En el período se produjo el estancamiento o disminución de la producción agraria, con un coste social y humano del proceso de transformación económica absolutamente criminal, la eliminación física de toda oposición política y el quebrantamiento, en vísperas del choque con Alemania, de la capacidad defensiva del Estado por las purgas que liquidaron a los altos mandos del Ejército Rojo desde 1936²¹⁵⁵.

Por otro lado, es evidente que la consolidación stalinista tuvo un impacto absoluto en la política exterior de la Unión Soviética y en la actuación de la IC. Cuando la Unión Soviética comenzaba el desarrollo de una política exterior dirigida a las potencias occidentales, se encontró con una nueva etapa de las relaciones internacionales marcada por la crisis estructural del sistema económico mundial, la voluntad decidida de las potencias revisionistas de alterar el *statu quo* vigente y el surgimiento de la amenaza del fascismo como ideología alternativa²¹⁵⁶. De este modo, mientras en el interior se consolidaba el liderazgo político, la inestabilidad se estableció de forma permanente en las relaciones políticas y económicas internacionales. Ahora bien, la eventualidad de una agresión exterior contra la Unión Soviética, se hizo más remota en este período. De forma paralela, la política de la IC evolucionó hacia un mayor sectarismo a partir de 1929, acentuando su enemistad con la socialdemocracia y, al igual que había ocurrido en el PCUS, en la IC se robusteció la organización centralista y el culto a la personalidad de Stalin²¹⁵⁷. Con todo, como hemos expresado anteriormente, la Unión Soviética ofrecía, en los años treinta una imagen exterior atractiva para los sectores obreros y para los intelectuales y liberales de Occidente.

Sin embargo, como también señalamos al principio, en 1933 se inició un cambio de orientación en la política exterior soviética, que se caracterizó por la búsqueda de un acercamiento a las potencias occidentales —cuyo primer paso fue la firma del Tratado de no agresión con Francia, de 29 de noviembre de 1932²¹⁵⁸—. En efecto, aunque la llegada de Hitler al poder

cambio, diez años más tarde, los altos hornos de Kuznetski permitieron al Ejército Rojo salvar a la patria y al mundo de los furiosos fanáticos racistas.» (*Gentes, años, vida. Memorias, 1921-1941*. Ed. Planeta. Madrid, 1985, pp. 125 y 128). Ehrenburg viajó a España en los primeros años de la República, publicando *España, república de trabajadores*. Crítica Ed. Barcelona, 1932.

²¹⁵⁵ Al respecto, MCDERMOTT y AGNEW: *The Comintern. A history of international communism from Lenin to Stalin*; op. cit., pp. 142-157; y todo en general PIPERS: *The Russian Revolution*. A. Knopf. Nueva York, 1990. Por otra parte, el mariscal GRECHKO, en su clásica obra no ofrece referencias al descabezamiento del Ejército Rojo en la década de los treinta (*Las Fuerzas Armadas del Estado soviético*, op. cit.).

²¹⁵⁶ Este es uno de los postulados fundamentales de la excepcional obra de NOLTE: *La guerra civil europea, 1917-1945*, reiteradamente citada.

²¹⁵⁷ ELORZA y BIZCARRONDO: *Queridos camaradas. La Internacional Comunista y España, 1919-1939*, op. cit., pp. 7-14 y 100-116. De hecho, el mismo Stalin encabezó la condena de la socialdemocracia con un artículo publicado en *Pravda* en 1924, donde calificaba a aquella como «el ala derecha del fascismo». En cambio, tanto el fascismo como el nacionalsocialismo no fueron percibidos como más peligrosos que los partidos democráticos burgueses hasta 1933, tras el acceso de Hitler al poder en Alemania. En este sentido, LÉVESQUE afirma que «la política izquierdista de la Komintern contribuyó, al menos indirectamente, al acceso de Hitler al poder [...] Las consecuencias del éxito nazi llegarían a ser catastróficas tanto para el partido comunista alemán como para la misma URSS.» (*L'URSS et sa politique internationale de 1917 à nos jours*. Armand Colin. París, 1980, p. 95).

²¹⁵⁸ Texto en SEARA VÁZQUEZ: *La paz precaria*, op. cit., pp. 408-410. De todos modos, ya en 1928 la Unión Soviética había sido invitada a adherirse a una de las iniciativas jurídico-internacionales más relevantes del período de entreguerras, el Pacto BK. El 5 de agosto de 1928, el Comisario del Pueblo para Asuntos Exteriores hacía pública la posición del gobierno soviético ante el Pacto: «las negociaciones para la firma del denominado Pacto Kellogg, sin duda alguna, son parte integrante de la política que trata de mantener el cerco a la URSS, la cual, en estos momentos se halla en el centro de las relaciones internacionales mundiales». Además, subrayaba que este Tratado perdía su valor con las reservas realizadas por las grandes potencias promotoras del mismo y porque, al mismo tiempo, no iba acompañado de compromisos explícitos de desarme. No obstante, en la nota oficial de respuesta a la invitación de adhesión, el gobierno soviético indicó que el Pacto «objetivamente impone

fue recibida con reserva y prudencia por Moscú, la rápida consolidación en el poder del régimen nacionalsocialista y el mantenimiento de la ambivalencia en su política exterior suscitaron fuertes sentimientos de inquietud en la Unión Soviética²¹⁵⁹. La retirada de Alemania de las Instituciones colectivas determinó el acercamiento definitivo de la Unión Soviética a los Estados democráticos y al único sistema universal estructurado. En este cambio dictado por consideraciones de pragmatismo político, a fines de 1933 Litvinov declaró que el deseo de guerra de los Estados imperialistas no estaba presente en todos ellos en el mismo grado. Más tarde, en la celebración del XVII Congreso del PCUS, Stalin oficializó la nueva aproximación a las democracias burguesas, por la que distinguió en el plano internacional entre Estados fascistas y Estados democráticos, para atribuir a los primeros la responsabilidad de una política que conduciría a una nueva guerra. Pero, en el mismo discurso (26 de marzo de 1934), reiteró su deseo de continuar con las mejores relaciones con Alemania. Dos hechos significativos marcaron este navegar a dos aguas de la política exterior soviética en el período. El primero fue el ingreso de la Unión Soviética en la SdN, como miembro permanente del Consejo, y, por tanto, su adhesión al sistema de seguridad colectiva en septiembre de 1934²¹⁶⁰. El segundo, la firma del Tratado de no Agresión con Alemania (23 de agosto de 1939) que, al margen de las diversas interpretaciones de la historiografía, trató de mantener alejada a la Unión Soviética de la tormenta desatada por Alemania en el sistema internacional²¹⁶¹.

2.3.1. La persistente cuestión del reconocimiento y el establecimiento de relaciones diplomáticas

Aunque ALCALÁ-ZAMORA afirmó que «al advenimiento de la República hubo plena unanimidad en el gobierno provisional para prolongar durante algún tiempo, no limitado de antemano, la interrupción de relaciones con Rusia, que arrancaba de la revolución de 1917»²¹⁶²,

ciertos compromisos a las potencias ante la opinión pública y da al Gobierno soviético una nueva posibilidad de mantener ante todos los signatarios del Pacto una cuestión trascendental para la causa de la paz: la cuestión del desarme, la solución de la cual es la única garantía para prevenir la guerra.» (cit. en POTEKIN: *Historia de la diplomacia*, op. cit., vol. III, pp. 432 y 433).

²¹⁵⁹ NOLTE: *La guerra civil europea, 1917-1945*, op. cit., pp. 197-208.

²¹⁶⁰ Desde la perspectiva soviética, vid. POTEKIN: *Historia de la diplomacia*, op. cit., vol. III, pp. 495-496. También WALTERS: *Historia de la Sociedad de Naciones*, op. cit., pp. 561-567. Esta política de acercamiento a las potencias occidentales y a la SdN tendría como consecuencia una reinterpretación de los postulados de beligerancia internacional de la IC. En efecto, en el informe presentado por el PCUS en el XVII Congreso sobre las actividades de la IC se decantaba por el acercamiento a los regímenes democráticos europeos. Así, la conveniencia de reorientar los postulados internacionalistas con el nuevo enfoque de la política exterior soviética planteó, necesariamente, la adopción de un nuevo programa: la evolución hacia una política de alianzas con los socialdemócratas y las fuerzas burguesas democráticas de Occidente, en el seno de los denominados Frentes Populares antifascistas —política oficializada en el VII Congreso de la IC en el verano de 1935—. Los frutos de este giro en las bases del movimiento internacional fueron fundamentales. Como expresa PÁEZ-CAMINO, «la política de Frente Popular arraigó a los partidos comunistas en sus propios países, aumentando su peso electoral y confiéndoles una imagen combinada de solidez y flexibilidad [respetabilidad para nosotros] que suscitó renovadas simpatías hacia la Unión Soviética.» (*Democracias y dictaduras en los años treinta*, op. cit., p. 102); también LÉVESQUE: *L'URSS et sa politique internationale de 1917 à nos jours*, op. cit., pp. 98-99.

²¹⁶¹ Texto completo en PEREIRA CASTAÑARES y MARTÍNEZ-LILLO: *Documentos básicos sobre historia de las relaciones internacionales (1815-1991)*, op. cit., pp. 290-292. Sobre el Tratado y sus consecuencias políticas, vid. GORODETSKY: «Le dessous du pacte germano-sovietique», *Le Monde Diplomatique*, 22 de julio de 1997, pp. 22-23; KÖNIG: «Das deutsch-sowjetische Vertragswerk von 1939 und seine Geheimen Zusatzprotokolle», *Osteuropa* mayo de 1989, pp. 413-458; WEINBERG: «The Nazi-Soviet Pacts: A half-century later», *FA* núm. 4, 1989, pp. 175-189; YAKEMTCHOUK: «Aux origines de la Seconde Guerre mondiale 1919-1939», *StD* núms. 4-6, 1989 (número monográfico), en concreto pp. 293-312.

²¹⁶² *Memorias*, op. cit., p. 371.

lo cierto es que ese mismo Gobierno se planteó, inmediatamente, la cuestión del reconocimiento de la Unión Soviética²¹⁶³. La iniciativa en este asunto correspondió al Ministro de Estado, Lerroux, tras su participación en las sesiones del Consejo de la SdN de mayo de 1931²¹⁶⁴.

Como expresamos anteriormente, en 1930 la Unión Soviética mantenía ya relaciones normales con las grandes potencias europeas, después de superarse el mutuo rechazo, de un lado por el temor a la naturaleza intrínsecamente expansiva del comunismo y, por otro, a la intervención de estas potencias en la guerra civil rusa. Alemania, sometida por el Tratado de Versalles de 1919 a los vencedores, buscó romper su aislamiento internacional, negociando con la otra gran potencia «paria» de esta etapa de las relaciones internacionales, la Unión Soviética, el Tratado de Rapallo de 16 de abril de 1922, en el que se acordó el reconocimiento y establecimiento de relaciones diplomáticas plenas —y que posibilitó el desarrollo de importantes proyectos de colaboración bilateral, en particular en el sector militar-industrial—²¹⁶⁵. Por su parte, el gobierno británico procedió al reconocimiento de la Unión Soviética el 1 febrero de 1924 y el día 8 de febrero lo hizo Italia, con la firma de un Tratado comercial. Francia adoptó igual medida el 28 de octubre de ese mismo año²¹⁶⁶. Por su parte, los Estados Unidos se negaron a reconocer a la Unión Soviética y al nuevo régimen soviético como gobierno *de iure* en el territorio del antiguo Imperio zarista hasta noviembre de 1934.

Así pues, la República no enfrentaba una cuestión ajena a la práctica suscitada entre las grandes potencias en cuanto al reconocimiento y establecimiento de relaciones diplomáticas con la Unión Soviética.

Ahora bien, las pretensiones del Lerroux sobre esta cuestión, al parecer sugeridas por un diplomático turco durante su participación en el Consejo de la SdN en las sesiones de mayo y octubre de 1931, como «el mejor antídoto contra la intervención en los asuntos internos de España», no tuvieron eco en el Gobierno Provisional. En particular, por la oposición de los Ministros socialistas, Largo Caballero, Prieto y de los Ríos. Los argumentos eran de peso, conocida la experiencia de México, pues con el establecimiento de relaciones diplomáticas y el intercambio de Embajadores, la Embajada de la Unión Soviética en Madrid sería utilizada como un instrumento más de la propaganda comunista que, como hemos dicho, desarrollaba en estos años una campaña desaforada de ataques contra la socialdemocracia occidental, contra los «socialfascistas» en la terminología de la IC y de las Secciones nacionales²¹⁶⁷.

²¹⁶³ En un telegrama remitido al MAE, 21 de abril de 1931, Corbin afirmaba que «ciertos miembros del Gobierno se muestran favorables al reconocimiento de la URSS y es posible que la cuestión sea abordada inmediatamente por el Gabinete.» (cit. en PÁEZ-CAMINO: *La significación de Francia en el contexto internacional de la Segunda República española (1931-1936)*, op. cit., p. 331).

²¹⁶⁴ Como expresaba ALCALÁ-ZAMORA: «D. Alejandro, que nada hizo ni tenía que hacer en Ginebra, adonde no llevó ningún asunto, volvió de allí dos veces resueltamente inclinado a restablecer relaciones diplomáticas con los soviets, en la creencia de que Rusia intervenía y perturbaba menos la política interior de los países con ella relacionados.» (*Memorias*, op. cit., p. 585).

²¹⁶⁵ El art. 3 de Tratado decía: «Quedan establecidas las relaciones diplomáticas y consulares entre Alemania y la Federación de Repúblicas Soviéticas de Rusia [sic].» (el texto completo en PEREIRA CASTAÑARES y MARTÍNEZ-LILLO: *Documentos básicos sobre historia de las relaciones internacionales*, op. cit., pp. 259-260). Posteriormente, 24 de abril de 1936, ambas potencias concluirían en Berlín un Tratado de amistad y no agresión, cuyo art. 1 expresaba: «Si una de las Partes Contratantes, a pesar de su actitud pacífica, fuera atacada por una o más terceras Potencias, la otra Parte Contratante mantendrá la neutralidad, en toda la duración del conflicto». Este Tratado fue considerado en casi todos los Estados europeos con desconfianza, pero dentro de Alemania recibió con muy pocas excepciones, un apoyo general (texto completo en SEARA VÁZQUEZ: *La paz precaria*, op. cit., pp. 268-269).

²¹⁶⁶ Sobre esta cuestión, vid. *in extenso* MILIOUKOV: *La politique extérieure des soviets*, op. cit., pp. 171-246.

²¹⁶⁷ En este sentido ALCALÁ-ZAMORA refiere la firme oposición de los socialistas al reconocimiento de la Unión Soviética por la República española (*Memorias*, op. cit., pp. 371-372). Como ya destacamos en el Capítulo III,

Por otra parte, no hay que desconocer que desde la Dictadura España mantenía tratos comerciales con el gobierno soviético, en particular por la importación de petróleo y otros derivados adquiridos a precios inferiores a los del mercado, al aprovechar la política de «*dumping petrolero*» puesta en marcha por la Unión Soviética con la finalidad de obtener las preciadas divisas para acceder a los mercados internacionales²¹⁶⁸. Estas relaciones comerciales fueron continuadas por el Gobierno republicano, de modo que correspondió a Prieto, primero como Ministro de Hacienda y después como Ministro de Obras Públicas, llevar a cabo las negociaciones con los soviéticos a través de la Compañía de Monopolio del Petróleo (CAMPSA). De hecho, al mes de la proclamación de la República, por impulso personal de Prieto, se firmó un nuevo contrato con el Consorcio Petrolero soviético, *Soiuzneftexport*, con una vigencia de tres años y medio, pactándose una prórroga tácita salvo denuncia de una de las partes. Este contrato aseguró el suministro de la mitad de las importaciones petroleras de España en el período.

Claro que existían aspectos políticos importantes en este Acuerdo comercial. Así lo refiere AZAÑA en una reunión en diciembre de 1931 con Carner, Prieto y Zulueta al tratar de las relaciones comerciales con la Unión Soviética: «aquí hay un agente ruso (creo que es el que trata con la CAMPSA), que gestiona oficiosamente la reanudación del comercio con Rusia». Y acerca de la cuestión política manifestó: «Domingo, que está hoy de viaje, ha dejado escrita una carta para el agente ruso que nos parece una imprudencia, porque habla, sin que nadie se le pregunte del reconocimiento político. Acordamos no enviar la carta, y proseguir, o intentar el acuerdo comercial por otros caminos»²¹⁶⁹.

De modo que, para seguir el planteamiento de la cuestión expuesto en el Capítulo IV, podemos afirmar que durante la etapa de Primo de Rivera se produjo el reconocimiento *de facto* del gobierno soviético, siendo éste un reconocimiento parcial, limitado en lo fundamental, pero con un efecto: la reanudación de relaciones comerciales, creando los vínculos mediante agentes que carecieron del *status* diplomático. Las relaciones comerciales, en el marco casi exclusivo del sector petrolero, se desarrollaron entre *Soiuzneftexport*, Consorcio Soviético de Petróleos, y la Empresa participada por el Estado que ostentaba, desde 1927, el monopolio de la importación y distribución de petróleo y derivados en España, la CAMPSA. Al tratarse de Empresas públicas, de Monopolios estatales en ambos casos, es preciso otorgarles la capacidad para obligar al Estado, al menos parcialmente, en el ámbito de las relaciones comerciales²¹⁷⁰. La cuestión se plantea, entonces, en términos del reconocimiento *de iure*, que significa

el comunismo, tanto en los partidos nacionales como en el movimiento internacional encabezado por la IC, fue percibido a lo largo de la etapa republicana como amenaza real a la estabilidad y seguridad de las instituciones democráticas. Vid. en este punto, EGIDO LEÓN: «Del paraíso soviético al peligro marxista. La Unión soviética en la España republicana (1931-1936)», op. cit., pp. 139-154. Con todo, CATTELL refiere ya en 1931 la apertura de las negociaciones para el reconocimiento del régimen soviético (*La diplomazia sovietica e la guerra civile spagnola*. Feltrinelli. Milán, 1963 (trad. de *Soviet Diplomacy and the Spanish Civil War*. University of California Press. Berkeley, 1957), p. 1).

²¹⁶⁸ Un Informe sobre el *dumping* comercial soviético remitido por Lerroux desde Ginebra, en septiembre de 1931, en AMAE, R-732/2.

²¹⁶⁹ *Memorias políticas y de guerra*, op. cit., vol. 1, p. 356.

²¹⁷⁰ El R.D-ley de 28 de junio de 1927 estableció el monopolio del Estado sobre «la importación, las manipulaciones industriales de todas clases, el almacenaje, la distribución y la venta de combustibles minerales líquidos y sus derivados» (art. 1), al tiempo que estableció el concurso público para la adjudicación del contrato del citado monopolio (*GdM* de 30 de junio de 1927). El R.D. de 17 de octubre de 1927 otorgó dicho contrato a la sociedad constituida por los mayores bancos nacionales, de acuerdo con las condiciones establecidas en el R.D.-Ley anterior (*GdM* de 21 de octubre de 1927). Finalmente, el R.D. de 10 de enero de 1928 aprobó el contrato entre el Estado y la Compañía Arrendataria del Monopolio de Petróleos, CAMPSA, firmado en Madrid el 31 de diciembre de 1927 (*GdM* de 12 de enero de 1928. Aun cuando se trataba de una sociedad anónima con la mayoría del capital privado, la condición de monopolio así como los controles que se reservaba el Estado de administración de la misma, en especial a través de un Delegado del Gobierno dependiente del Ministro de Hacienda (cláusula

el establecimiento de relaciones diplomáticas plenas y que se manifiesta, generalmente, en el envío de representantes diplomáticos de los gobiernos respectivos. Con este marco, en 1931 la Unión Soviética formaba parte, por tanto, del reducido grupo de Estados con los cuales España no tenía ningún tipo de Acuerdo de comercio, aunque sí, como dijimos, relaciones estrictamente mercantiles. La situación se agravaba por el permanente déficit de las relaciones económicas bilaterales, sobre todo por la condición de la Unión Soviética como suministrador de materias primas, escasamente necesitado de productos españoles²¹⁷¹. En este sentido, Azaña expresó, en diciembre de 1931, que «a España le convendría mucho pagar el petróleo con mercancías»²¹⁷². Incluso las Cortes se hicieron eco de esta preocupación, pues, en septiembre de 1932, el diputado Jaén exponía las siguientes consideraciones²¹⁷³:

«Un formidable esfuerzo económico, una hondísima transformación se está verificando en Rusia; ante él no vale cerrar los ojos. [...] pero lo cierto es que podría haber entre la magnitud de Rusia y nuestra insignificancia [sic], una especie de complemento. Nuestros vinos y nuestras frutas podrán allí tener cobijo comercial, viniendo desde allí a España el trigo, como viene el petróleo y los otros productos [...] Hay muchos países que comercian con Rusia, que han reconocido a aquel gobierno, y que están en relación con él, Francia, Alemania, Inglaterra, Italia y, sobre todo, los Estados Unidos.»

En este momento, interpeló al Ministro de Estado acerca de la conveniencia de que «España, no cerrando los ojos a la Historia viva y presente, vaya al reconocimiento del hecho de la República de los Soviets». En el turno de respuesta, Zulueta confirmó que se trataba de un asunto que estaba en la agenda del Gobierno y que, en alguna ocasión, había sido objeto de deliberación²¹⁷⁴:

«Mas por el momento, y ante el requerimiento del Sr. Jaén, debo indicar a la Cámara que el Gobierno no ha tomado hasta ahora ninguna resolución; esto no quiere decir que no pueda y no deba tomarlas más adelante. Uno y otro son problemas de oportunidad. [...] y la única respuesta que en estos instantes puedo dar, que la hora no es ésta, que el momento no es precisamente el actual para que la República española reconozca oficialmente al Gobierno de los soviets.»

Ahora bien, el Ministro de Estado declaró que «tampoco hay ninguna razón de fondo que se oponga a que la República española, como otros muchos Estados de diferente significación, reconozca oficialmente al Gobierno de los Soviets»²¹⁷⁵. De hecho, con ocasión de la

3ª del Contrato), aportan argumentos adicionales para afirmar la posibilidad de obligar al Estado y concluir, por tanto, en el reconocimiento *de facto* del régimen soviético en razón de las tratativas comerciales con su homólogo estatal soviético. El ejemplo clásico de aplicación de esta modalidad de reconocimiento se encuentra en las relaciones de Gran Bretaña con la Unión Soviética entre 1921 y 1923. En marzo de 1921, se firmó un acuerdo comercial entre el Imperio británico y el agente soviético Krassine, en el que se establecían entre otras estipulaciones, la cláusula de nación más favorecida y la abstención de toda acción de propaganda u otro acto hostil hacia el otro Estado. Además, en un artículo de este convenio se reguló la situación de los «agentes oficiales» que cada una de las partes podía mantener en el territorio de la otra. Vid. al respecto JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA: *Reconocimiento de gobiernos*, op. cit., pp. 268-271.

²¹⁷¹ En este sentido, VIÑAS ET ALL.: *Política comercial exterior de España (1931-1975)*, op. cit., vol. 1, pp. 133-135. Por dar unos datos, en el período 1932-1935, los productos soviéticos representaron el 2,26% de las importaciones españolas, con un monto de 20 millones de pesetas-oro; las exportaciones fueron ínfimas, conceptuándose en las Estadísticas de comercio exterior sin valor, por lo que el déficit comercial ascendía al valor total de las importaciones (ibíd., p. 133).

²¹⁷² *Memorias políticas y de guerra*, op. cit., vol. 1, p. 356.

²¹⁷³ DSC de 7 de septiembre de 1932.

²¹⁷⁴ Ibídem.

²¹⁷⁵ Ibídem.

Conferencia de Desarme se habían producido contactos diplomáticos al más alto nivel, entre Madariaga y Litvinov, expresando éste su sorpresa de que el Delegado de España invitara a la Unión Soviética a ingresar en la Organización internacional cuando la República española no la había reconocido. Pero como expresa Madariaga, en ese momento no se llegó más allá de recíprocos cumplidos²¹⁷⁶.

Sobre este tema volvería E. Ortega y Gasset, con ocasión del debate parlamentario de los Presupuestos del ME para el año 1933, pues, adhiriéndose a las consideraciones formuladas por Jaén en la sesión de 7 de septiembre de 1932, expresó la conveniencia para España de establecer una Representación diplomática, «sea la que fuese, en Rusia». Y continuaba, «la República de los soviets está reconocida y tienen representación en ella Inglaterra y Francia, y nosotros podemos y debemos tenerla también; representación que podría ser de la clase y categoría que las circunstancias, que podrían apreciarse desde el Gobierno más que desde estos bancos, aconsejaran, porque, como es sabido, los agentes diplomáticos y consulares pueden ser de muy variada condición». Cuestión que reiteró en tres ocasiones a lo largo de su intervención en las Cortes²¹⁷⁷. De forma indudable, la firma del Tratado franco-soviético de no agresión, de 29 de noviembre de 1932, así como el apoyo de la Delegación soviética en la Conferencia de Desarme a las tesis francesas influyeron en la consideración del asunto por el Gobierno presidido por Azaña.

Por tanto, a principios de enero de 1933, el Gobierno volvió a tratar el asunto con motivo de una visita del representante comercial soviético, Ostrovski, a Prieto, a quien sondeó sobre el posible reconocimiento de la Unión Soviética y la República española, aunque AZAÑA refería que «no llegamos a examinar despacio este asunto»²¹⁷⁸. Ahora bien, en el inestable sistema europeo la emergencia de Alemania, disconforme con el *statu quo* vigente y, lo que es más importante, con voluntad decidida de subvertirlo para escalar posiciones en la jerarquía internacional, posibilitó el acercamiento definitivo de la Unión Soviética a las potencias democráticas de Europa occidental. En este contexto, respondía a estrictas consideraciones de política interna la conclusión de relaciones diplomáticas entre la República española y la Unión Soviética. Como ha señalado certeramente PÁEZ-CAMINO, quizás hiciera falta una personalidad más decidida al frente del ME para orientar las negociaciones y adoptar las decisiones oportunas²¹⁷⁹. Por tanto, al asumir de los Ríos la cartera de Estado, en junio de 1933, se adoptaron las instrucciones oportunas para lograr el reconocimiento mutuo y el intercambio de representantes diplomáticos.

De este modo, tras el asentimiento del Consejo de Ministros a las gestiones del ME, el 8 de julio de 1933 fue comunicada a Ostrovski la posición favorable del Gobierno español a llevar una negociación positiva para concluir con el intercambio de Notas oficiales de reconocimiento. El 14 de julio de 1933, de los Ríos dio cuenta al Gobierno de las conversaciones con Ostrovski. Mas, Azaña objetó que las gestiones del ME se habían «deslizado con exceso y que está al borde de llegar al reconocimiento sin que haya habido acuerdo unánime del Gobierno [...] y sin que lo sepa el Presidente de la República» —cuya firma era preceptiva en los Decretos de nombramiento de los Embajadores—, y puntualizó que sólo «se le autorizó para las conversaciones preliminares del reconocimiento». AZAÑA continuaba²¹⁸⁰:

²¹⁷⁶ *Memorias (1921-1936). Amanecer sin mediodía*, op. cit., p. 347. En idéntico sentido la intervención de Zuñueta en las Cortes, 7 de septiembre de 1932 (*DSC* de 7 de septiembre de 1932).

²¹⁷⁷ *DSC* de 18 de noviembre de 1932.

²¹⁷⁸ *Diarios, 1932-1933. «Los cuadernos robados»*, op. cit., p. 131.

²¹⁷⁹ *La significación de Francia en el contexto internacional de la Segunda República española (1931-1936)*, op. cit., pp. 334-335. En este sentido, AZAÑA: *Diarios, 1932-1933. «Los cuadernos robados»*, op. cit., p. 397.

²¹⁸⁰ *Ibíd.*, p. 397 (la cursiva en el original).

«Me ha parecido percibir, a través de algunas palabras embarulladas, que ya está redactando, de acuerdo con Ostrovski, el texto del telegrama. Creo que he llegado a tiempo de impedir una ligereza enorme, y no porque se vaya a negar el reconocimiento, que lo aceptamos todos (y no se ha hecho aún por los *sustos* de Zulueta), sino porque Fernando ve en esto un *triumfo* personal y se precipita hasta el punto de no haber informado al Presidente de la República.»

El Presidente del Gobierno dio instrucciones al Ministro de Estado para que no se avanzara más sin que el Gobierno conociese «el detalle de la negociación», sin que aprobase las condiciones generales, políticas y comerciales, y sin que estuviese advertido el Presidente de la República —en aplicación del art. 76 de la Constitución—.

El acuerdo definitivo para el intercambio de las Notas sobre el reconocimiento *de iure* se adoptó en el Consejo de Ministros el 27 de julio de 1933²¹⁸¹. Ahora bien, aunque en el seno del Gobierno republicano-socialista había consenso acerca de la normalización de relaciones con la Unión Soviética, una vez producido el reconocimiento mutuo, el establecimiento de la Embajada en Madrid era un asunto distinto, especialmente por el papel desestabilizador que podría representar la actividad propagandística dirigida desde la Representación diplomática²¹⁸². Los obstáculos residían, por tanto, en la determinación de la sede, el personal, su número y privilegios, pues, desde el Comisariado para Asuntos Exteriores de la Unión Soviética, se planteó la negociación desde el principio de «reconocer primero y negociar después». El ME invertía los términos de la proposición²¹⁸³.

De todos modos, a comienzos de agosto, el gobierno soviético designó como Embajador en España al académico Lunacharsky —Comisario del Pueblo para la Instrucción Pública hasta 1929—, y solicitó al ME el oportuno *placet*. Sin embargo, de camino a Madrid y antes de tomar posesión de su cargo, falleció en Francia. En España se barajaron varios nombres para el cargo de Embajador en Moscú: Álvarez del Vayo, Casares Quiroga, Soriano e Hidalgo, y como candidato más firme, el diputado socialista Pascua, propuesto por el Ministro de Estado²¹⁸⁴. Ahora bien, la crisis política interna que se produjo en España en septiembre de 1933 con la dimisión del Gobierno republicano-socialista presidido por Azaña, los dos Gobiernos de un mes cada uno de Lerroux y de Domingo, así como la disolución de las Cortes y la convocatoria de elecciones, impidieron, en la práctica, concluir las negociaciones acerca del número, status y privilegios de los miembros de las respectivas Representaciones diplomáticas, en Madrid y Moscú. El triunfo de radicales y cedistas en las elecciones del 19 de noviembre de 1933, cerraron, en ese momento, toda posibilidad de culminar el proceso de establecimiento de relaciones diplomáticas plenas.

Con todo, los Gobiernos del segundo bienio retomaron las negociaciones, pero sosteniendo el planteamiento inicial de subordinar el intercambio de Embajadores a la fijación del personal de las respectivas misiones diplomáticas. Ahora bien, de nuevo acontecimientos políticos internos, en particular la revolución de octubre de 1934, frustraron los modestos intentos al

²¹⁸¹ *Ibid.*, p. 404. Para nuestra sorpresa MILIOUKOV señala en esta fecha, con toda seriedad, la firma de un Tratado de no agresión entre la Unión Soviética y España (*La politique extérieure des soviets*, op. cit., p. 440).

²¹⁸² ALCALÁ-ZAMORA diría al respecto que «la diplomacia soviética en sutileza no cede a la italiana y en ausencia de escrúpulos a ninguna.» (*Memorias*, op. cit., p. 372).

²¹⁸³ MADARIAGA: *España. Ensayo de historia contemporánea*, op. cit., p. 394-395; también, ALCALÁ-ZAMORA: *Memorias*, op. cit., p. 372.

²¹⁸⁴ AZAÑA: *Diarios, 1932-1933. «Los cuadernos robados»*, op. cit., pp. 390, 409 y 418. En concreto Azaña refirió la oposición terminante a la designación de Pascua de Largo Caballero y Prieto, «porque su partido tiene acordado, para no perder puestos en las Cortes, que no se nombre a ningún diputados socialista para cargo incompatible. Ha habido una pequeña disputa entre Largo y Fernando, que ha retirado al fin su propuesta.» (ibídem). Por su parte, CATTELL da por hecho el nombramiento de Álvarez del Vayo como Embajador en Moscú en 1933 (*La diplomazia sovietica e la guerra civile spagnola*, op. cit., p. 2).

respecto²¹⁸⁵. Hubo que esperar, por tanto, al inicio de la Guerra Civil para que se produjese el intercambio definitivo de Embajadores por parte de ambos Estados. La iniciativa partió de la Unión Soviética y las propuestas formuladas al respecto fueron rápidamente aceptadas por el Gobierno republicano presidido por Giral. Así, el 25 de agosto de 1936 se incorporó a su puesto, como Cónsul general en Barcelona, Antonov-Ovsenko y dos días después²¹⁸⁶, llegó a Madrid el Embajador Rosenberg —ex-Secretario General Adjunto de la SdN—. Por su parte, el Gobierno español, presidido desde el 4 de septiembre de 1936 por Largo Caballero, acentuó el acercamiento hispano-soviético al aprobar el 16 de septiembre de 1936 el Decreto que creaba la Embajada de España en Moscú y el 21 de septiembre el nombramiento de Pascua como Embajador, que se incorporó a su cargo el 7 de octubre de 1936. El Embajador español fue recibido con atenciones inusuales por las Autoridades soviéticas, circunstancia que despertó expectativas favorables para la posición republicana en cuanto al suministro de armas y apoyo internacional²¹⁸⁷. Ciertamente es que, aunque a este apoyo fue importante en calidad y cantidad, el Gobierno republicano careció de los aliados privilegiados de los rebeldes, Alemania e Italia.

²¹⁸⁵ Las negociaciones al respecto en el Informe del ME «muy reservado», de 7 de marzo de 1936 (AMAE, R-899/1). Vid. también MADARIAGA: *Memorias (1921-1936). Amanecer sin mediodía*, op. cit., pp. 398-400; y España. *Ensayo de historia contemporánea*, op. cit., pp. 394-395.

²¹⁸⁶ Erróneamente GARCÍA DURÁN indica que el 29 de agosto de 1936 como fecha del reconocimiento oficial entre ambos países, sin duda porque confunde reconocimiento de gobierno con intercambio de embajadores («La intervención soviética en la guerra civil», *Biblioteca de la Guerra Civil. La intervención extranjera*, vol. I. Ed. Folio. Barcelona, 1998, pp. 72-83, en concreto p. 77).

²¹⁸⁷ VIÑAS: «Los condicionamientos internacionales», op. cit., pp. 147-148; CASANOVA: *La diplomacia española durante la Guerra Civil*, op. cit., pp. 68-70. Pascua se mantendría en Moscú hasta marzo de 1938, para pasar a la Embajada de España en París, sustituido por Martínez Pedroso. AZAÑA reconocía, en 1937, que la «situación de Pascua como embajador de España es excepcional [...] Hay embajadores de otros países que no han conseguido aún hablar con Stalin, y se le ve solamente en los desfiles y ceremonias al aire libre.» (*Memorias políticas y de guerra*, op. cit., vol. 2, p. 74). Sobre el papel de la Unión Soviética en la Guerra Civil, vid. CATTELL: *La diplomazia soviética e la guerra civile spagnola*, op. cit.; GARCÍA DURÁN: «La intervención soviética en la guerra civil», op. cit., pp. 72-83.

3. LAS RELACIONES CON LOS ESTADOS DE HISPANOAMÉRICA

CONTENIDO: 3.1. Antecedentes: de la independencia a las relaciones bilaterales: 3.1.1. «Hispanoamérica» e «Iberoamérica»; 3.1.2. Las relaciones hispanoamericanas en el primer tercio del siglo XX; 3.2. Las relaciones hispanoamericanas durante el bienio republicano-socialista: 3.2.1. Los Estados Unidos como poder hegemónico condicionante en las relaciones hispanoamericanas; 3.2.2. La política hispanoamericana del Gobierno republicano-socialista; 3.2.3. Las relaciones económicas y culturales.

3.1. Antecedentes: de la independencia a las relaciones bilaterales

Uno de los acontecimientos históricos más importantes y con mayor trascendencia del siglo XIX fue, sin duda, la independencia de la América española. Este hecho supuso la finalización del imperio continental americano de España y, además, el comienzo de un nuevo período de relaciones entre España y los Estados de América. Sin embargo, fue necesario esperar hasta 1835 para que los gobiernos reales comenzaran a abordar la cuestión del establecimiento de relaciones diplomáticas con los nuevos Estados²¹⁸⁸.

El acceso al poder de los liberales hizo posible el acuerdo de la Corona española con sus ex-posesiones americanas, ayudado por la posición favorable de los gobiernos de los nuevos Estados. De este modo, un R.D. de 4 de diciembre de 1836 constituyó el fundamento jurídico que permitió a los sucesivos gobiernos de la Monarquía reconocer a los nuevos Estados y concertar tratados de paz y amistad con ellos²¹⁸⁹. El primer Estado con el que España estable-

²¹⁸⁸ Finalizada la Guerra de Independencia en 1814, Fernando VII se negó a reconocer a los nuevos Estados y, mucho menos, a establecer relaciones de cualquier tipo con ellos. En este sentido, se expresó Cea Bermúdez a Canning (1 de enero de 1825): «el Rey no consentirá jamás en reconocer los nuevos Estados de la América española, y no dejará de emplear la fuerza de las armas contra sus súbditos rebeldes de aquella parte del mundo». Vid. al respecto, ANNA: *España y la Independencia de América*. Fondo de Cultura Económica. México, 1986 (trad. de *Spain and the Loss of America*. University of Nebraska Press. Lincoln, 1983), cita en p. 338; MARTÍNEZ DÍAZ: *La independencia hispanoamericana*. Historia 16. Madrid, 1989; también VIDAL y SAURA: *La política exterior de España durante la menor edad de Isabel II*. Ed. Reus. Madrid, 1929, pp. 299-300.

²¹⁸⁹ El proceso interno que se inició en España al respecto concluyó con la aprobación por las Cortes del R.D. citado, promulgado y sancionado el 16 de diciembre de 1836: «Las Cortes generales del Reino, autorizan al Gobierno de su Majestad para que, no obstante los artículos X, CLXXII y CLXXIII de la Constitución política de la Monarquía, promulgada en Cádiz en el año de 1812, pueda concluir Tratados de Paz y Amistad con los nuevos Estados de la América Española sobre la base del reconocimiento de la independencia, y renuncia de todo derecho territorial o de soberanía por parte de la antigua Metrópoli, siempre que en lo demás juzgue el Gobierno que no se comprometen ni el honor ni los intereses nacionales». Por R.D. de 10 de agosto de 1835 se procedió a la reorganización de la Primera Secretaría de Estado, estableciendo que la Tercera Sección, «Comercio y Consulados», sería la encargada de las negociaciones diplomáticas que pudieran entablarse con los nuevos Estados de América. El 10 de junio de 1838 se produjo una nueva reforma por la que se estableció la competencia del Subsecretario para atender los asuntos relativos a las relaciones con México y los nuevos Estados de América. Las reformas orgánicas se sucedieron a lo largo del siglo XIX (1841, 1847, 1854, 1855, 1856, 1875, 1881, 1888 y 1899). Con la reforma de 1888, se procedió a la división orgánica del ME en doce Secciones, por la que la Sección quinta pasó a denominarse «de América», con competencias en «asuntos y expedientes relativos a la política internacional de los Estados de América; Tratados de paz, amistad y reconocimiento; Tratados de límites, presas y deuda exterior; Nacionalidad; Soberanía; Posesiones españolas en el mar de las Antillas». Fue, pues, con esta reforma cuando apareció por primera vez en el organigrama del ME una Sección específica dedicada a las relaciones con Hispanoamérica, estableciéndose una igualdad en lo relativo a las relaciones con Europa. Estas medidas formaban parte de un conjunto de acción del Gobierno encaminado a establecer los medios adecuados y la especialización correspondiente de la Administración exterior en sus relaciones con los Estados de Hispanoamérica. De todos modos, en la reforma de agosto de 1899, los asuntos relativos a las relaciones de España con los diferentes Estados pasaron a la Sección de Política. Vid. al respecto, PEREIRA CASTAÑARES y CERVANTES CONEJO: *Relaciones diplomáticas entre España y América*. Ed. Mapfre. Madrid, 1992, pp. 87-92.

ció relaciones diplomáticas fue México, con la firma en Madrid del Tratado de Paz y Amistad de 28 de diciembre de 1836, ratificado un año después (14 de noviembre de 1837). Con todo, el proceso fue largo y se extendió de 1836 a 1894, posteriormente hasta 1904 con el reconocimiento de Cuba y Panamá. De este modo, a finales del siglo XIX España mantenía relaciones diplomáticas con dieciséis Estados resultado del proceso de independencia del Imperio de América²¹⁹⁰. No cabe duda, por tanto, que desde el reconocimiento de los nuevos Estados y el establecimiento de relaciones diplomáticas bilaterales, Hispanoamérica se convirtió en uno de los objetivos permanentes de la política exterior española contemporánea, no sólo desde el punto de vista de los intereses materiales, sino especialmente en la búsqueda de prestigio y una mejora en la posición en la jerarquía internacional.

3.1.1. «Hispanoamérica» e «Iberoamérica»

Antes de continuar debemos tratar, aunque sea someramente, una cuestión terminológica de importancia por el sustrato ideológico con el que ha sido presentada a lo largo del tiempo. Hacemos referencia a los términos «Hispanoamérica» e «hispanoamericanismo». El *Diccionario de la Lengua Española* define el término como «aquella doctrina que tiende a la unión espiritual de todos los pueblos hispanoamericanos», partiendo, por tanto, de un criterio geográfico²¹⁹¹. Así, entendemos por Hispanoamérica el conjunto de Estados del continente americano de habla española —Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, República Dominicana, Uruguay y Venezuela—, unidos por un conjunto de valores, historia y tradiciones comunes. Sobre esta amplia y problemática área geográfica se desarrolló desde mediados del siglo XIX, la denominada «política hispanoamericana».

Para PEREIRA CASTAÑARES y CERVANTES CONEJO «el punto de partida para comprender y explicar el significado del Hispanoamericanismo como un objetivo de la política exterior española, debe estar en el análisis del término, convertido rápidamente en mito de la “Hispanidad”»²¹⁹². Este término fue elaborado, desde posiciones ideológicas conservadoras y católicas, por GANIVET, que lo empleó por primera vez en su obra *Idearium español y el provenir de España*²¹⁹³. Para GANIVET el espíritu católico español representaba el fundamento y explicación al mismo tiempo de la grandeza y decadencia de España, mostrando una crítica continua frente a algunos de los hechos pasados y postulando que España debía llevar adelante una expansión cultural en torno a una denominada «Confederación intelectual o espiritual»²¹⁹⁴. De esta manera, los pueblos hispánicos conservaban su sentimiento de unidad no sólo al comunicarse en la misma lengua o por tener una comunidad de origen histórico o territorial sino, sobre todo, en la noción de una «comunidad permanente» basada en los principios católicos²¹⁹⁵. Por tanto, el concepto de «Hispanidad» ha marchado históricamente unido a una concepción

²¹⁹⁰ Sobre esta cuestión, vid. ALBA: «Spanish Diplomacy in Latin America and a Note on Portuguese Diplomacy», op. cit., pp. 85-93; BECKER: *La independencia de América (su reconocimiento por España)*. Madrid, 1922; CASTEL: «El restablecimiento de las relaciones entre España y las Repúblicas hispanoamericanas (1836-1894)», *Cuadernos de Historia de las Relaciones Internacionales y Política Exterior de España (1836-1894)*. S.e. Madrid, 1955; PEREIRA CASTAÑARES y CERVANTES CONEJO: *Relaciones diplomáticas entre España y América*, op. cit., pp. 28-32 y 110-139.

²¹⁹¹ Op. cit.

²¹⁹² PEREIRA CASTAÑARES y CERVANTES CONEJO: *Relaciones diplomáticas entre España y América*, op. cit., p. 63.

²¹⁹³ En este sentido, BONILLA: «Concepto histórico de la Hispanidad», *CH* núm. 120, 1959, pp. 247-254; GARAY: *El tradicionalismo y los orígenes de la Guerra Civil española, 1927-1937*, op. cit., pp. 190-196.

²¹⁹⁴ *Idearium español y el porvenir de España*. Madrid, 1981 (1ª ed., Madrid, 1897), p. 98.

²¹⁹⁵ GONZÁLEZ CUEVAS: «Hispanidad», op. cit., p. 217.

tradicionalista de la historia de España con Hispanoamérica y Portugal²¹⁹⁶. Así pues, el término hace referencia también a las relaciones entre España y Portugal, en abierta oposición al iberismo y a su componente hegemónico, siendo el hispanismo el lazo espiritual de los pueblos peninsulares con los americanos²¹⁹⁷.

Sin embargo, la derrota española de 1898 dio lugar, entre otras muchas cosas, al nacimiento de una concepción liberal de la Hispanidad, encabezada por Unamuno y Ortega y Gasset. En un artículo publicado en 1909, Unamuno empleó el término para referirse a la comunidad de pueblos que hablan español y que comparten unos rasgos característicos, «aquellas cualidades espirituales, aquella fisonomía moral, natural, ética, estética, religiosa»²¹⁹⁸. Para la España política, este planteamiento exterior hispanista tenía la virtud de unir a liberales y conservadores de la Restauración. El programa era «conservador» en la medida que se apoyaba en una reivindicación del pasado glorioso. Por otra parte, era aceptable para los liberales porque se orientaba hacia el futuro, implicaba una política de regeneración en la que España recobraría anteriores posiciones y abría renovadas perspectivas a las relaciones hispanoamericanas²¹⁹⁹.

La recepción en América de esta concepción de las relaciones entre España y los Estados hispanoamericanos fue amplia y, en general, positiva²²⁰⁰. En efecto, en el continente americano también surgieron voces en favor del «hispanismo». Uno de los precursores fue el argentino Ugarte, con su obra *El porvenir de la América española* (1918), así como García Calderón, Cuadra, Junco, Riva Agüera, Porras y Anzoategüi. De todos ellos destaca más reciente el argentino AMADEO que, a lo largo de su obra, ha tratado de establecer un programa definido del hispanoamericanismo²²⁰¹. En definitiva, con el término «Hispanidad» se trataba de dar cobertura intelectual a la acción exterior con Hispanoamérica. Los objetivos de esta política tendrían un fundamento común: «hacer de la relación entre España y América un eje básico de la acción y las decisiones de los gobernantes de ambas orillas del Atlántico»²²⁰².

De todos modos, en la actualidad, el término de uso general es el de «Iberoamérica», para hacer referencia al área geográfica que incluye a todos los pueblos de América descubiertos y

²¹⁹⁶ GARAY: *El tradicionalismo y los orígenes de la Guerra Civil española, 1927-1937*, op. cit., pp. 177-207.

²¹⁹⁷ Vid. al respecto, SARDINHA: *La Alianza Peninsular*, op. cit.

²¹⁹⁸ Para GONZÁLEZ CUEVAS el primer autor que utilizó el vocablo en un sentido histórico y cultural fue Unamuno, para quien designaba la unidad profunda del mundo hispánico. La base de aquella homogeneidad se hallaba en la lengua castellana, aunque en ocasiones Unamuno ampliaba el concepto para englobar a Portugal y Brasil (en «Hispanidad», *Enciclopedia de los Nacionalismos* (Blas Guerrero dir.). Ed. Tecnos. Madrid, 1997, pp. 215-219, en concreto p. 216). En 1927, residiendo en Hendaya, publicó un artículo titulado precisamente «Hispanidad», en el que defendía su uso frente a otros términos, justamente por su carácter omnicomprendivo de la gran comunidad hispánica. La otra gran aportación del Noventa y ocho en este sentido fue la de Maeztu, especialmente su *Defensa de la Hispanidad* (Madrid, 1934), que desde una perspectiva parafascista, se convertiría en el fundamento doctrinal para las relaciones con Hispanoamérica durante el régimen del general Franco. Vid. ABELLÁN: «La Hispanidad. España e Hispanoamérica», *Historia de España de Menéndez Pidal t. XXIX (La Edad de Plata de la Cultura Española, 1898-1936)*. Espasa-Calpe. Madrid, 1993, pp. 715-760, en concreto, pp. 733-738; GARAY: *El tradicionalismo y los orígenes de la Guerra Civil española, 1927-1937*, op. cit., pp. 204-209.

²¹⁹⁹ Vid. al respecto, PIKE, F.: *Hispanismo, 1898-1936. Spanish conservatives and liberals and their relations with Spanish America*. University of Notre Dame Press. Notre Dame (Ind.), 1971.

²²⁰⁰ PEREIRA CASTAÑARES y CERVANTES CONEJO: *Relaciones diplomáticas entre España y América*, op. cit., p. 64 y 70-71; RAMA: «Las relaciones culturales diplomáticas entre España y América Latina en el siglo XIX», *REI* núm. 4, 1981, pp. 893-926, en concreto pp. 903-904.

²²⁰¹ Vid. por ejemplo *Manual de política internacional*, op. cit.

²²⁰² PEREIRA CASTAÑARES y CERVANTES CONEJO: *Relaciones diplomáticas entre España y América*, op. cit., p. 69.

colonizados por España²²⁰³. El origen del término no está bien aclarado, pero algunos autores señalan que la primera vez que se empleó el calificativo «ibérico» con un significado político-internacional, fue con la firma del Pacto de Amistad y No Agresión de 17 de marzo de 1939 entre España y Portugal, que junto con el Protocolo de 29 de julio de 1940, establecieron el denominado «Bloque Ibérico»²²⁰⁴. PEREIRA CASTAÑARES y CERVANTES CONEJO destacan que el Gobierno español, en pleno proceso de transición democrática, decidió sustituir el término «Hispanoamérica» por el de «Iberoamérica» por las connotaciones ideológicas expuestas. La primera medida adoptada en este sentido fue por R.D. 804/76, de 2 de abril, de reorganización del Ministerio de Asuntos Exteriores, pues en su art. 1 estableció una Dirección General de Política Exterior para Iberoamérica²²⁰⁵. Al año siguiente, el R.D. 2305/77, de 27 de agosto, determinó que el Instituto de Cultura Hispánica, creado en diciembre de 1945, pasaba a denominarse Centro Iberoamericano de Cooperación, más tarde, Instituto Iberoamericano de Cooperación —R.D. 2411/79, de 11 de octubre—²²⁰⁶. Sin embargo, ya el Decreto 971/66, de 2 de abril, que procedió a la reorganización del Ministerio de Asuntos Exteriores, estableció en su art. 4 que, «bajo la dependencia funcional de la Subsecretaría de Política Exterior [...] se crean las Direcciones Generales de Asuntos de Europa y Santa Sede; Asuntos de Iberoamérica [...]»²²⁰⁷. Más tarde, en 1970, en una nueva reestructuración del Departamento se integró en la Dirección General de Asuntos Exteriores una Subdirección General de Asuntos de Iberoamérica —D. 379/70, de 20 de febrero—²²⁰⁸.

Por su parte, la Constitución de 1978 recurre, en el art. 11.3, a la expresión «países iberoamericanos» para referirse a las Naciones que formaron parte, hasta el siglo XIX, de la América española y con los que pueden concertarse tratados de doble nacionalidad. Sin embargo, la redacción final del precepto en cuestión no fue sencilla. El texto del Anteproyecto de Constitución expresaba que «El Estado podrá negociar tratados de doble nacionalidad con los países de cultura ibérica o que hayan tenido particular unión histórica con España» (art. 11.3)²²⁰⁹. En el trámite parlamentario, el texto del Anteproyecto no fue modificado por la Comisión ni por el Pleno del Congreso. No obstante, la Comisión Constitucional del Senado terminó sustituyendo el término «países de cultura ibérica» por el definitivo «países ibéricos»²²¹⁰. Con todo, las opiniones sobre la utilización de este concepto para referir las relacio-

²²⁰³ En este sentido, la definición del *Diccionario de la Lengua Española*: «perteneciente o relativo a los pueblos de América que antes formaron parte de los reinos de España y Portugal» (op. cit.)

²²⁰⁴ Vid. BARCIA TRELLES: *Puntos cardinales de la política internacional española*. Ediciones FE. Barcelona, 1939, pp. 19-23. Con todo, el término no se encuentra plasmado en el texto del Pacto (en *Colección de Tratados internacionales suscritos por España. Bilaterales*, op. cit., vol. VI, p. 425-429).

²²⁰⁵ BOE de 20 de abril de 1976.

²²⁰⁶ BOE de 6 de septiembre de 1977 y 17 de octubre de 1979, respectivamente. Vid. PEREIRA CASTAÑARES y CERVANTES CONEJO: *Relaciones diplomáticas entre España y América*, op. cit., pp. 71-74; también MESA: *Democracia y política exterior en España*. EUDEMA, Madrid, 1988, p. 46.

²²⁰⁷ BOE de 25 de abril de 1966.

²²⁰⁸ BOE de 21 de febrero de 1970.

²²⁰⁹ BOC de 5 de enero de 1978.

²²¹⁰ BOC de 6 de octubre de 1978. En el debate en el Senado sobre el precepto citado, el senador Morán López consideró que la expresión «cultura ibérica» era más adecuada «porque, en otro caso, se podría excluir a Portugal». Por el contrario, el senador Azcárate Flores pretendía eliminar la expresión antedicha que se contenía en el texto del Congreso, pues «se interpretaría siempre de manera equívoca [...] y lo que no duda nadie es que la vinculación fundamental de España y de todos estos países es consecuencia del pasado de la historia y del presente derivados de la lengua». Finalmente, el senador Jiménez Blanco propuso la sustitución del término «países de cultura ibérica» por el de «países iberoamericanos». Con tal expresión se consideraba que quedaban incluidos Portugal, como Estado que ha tenido una particular vinculación con España, y todos los Estados iberoamericanos, incluido Brasil. Lo que resulta claro del debate constitucional es que nunca se tuvieron en cuenta los términos «Hispanoamérica» o «países hispanoamericanos». Vid. al respecto, SERRANO ALBERCA: «Artículo 11.3»,

nes de España con América no han sido uniformes²²¹¹.

En todo caso, como señalamos en el Capítulo IV, la Constitución española de diciembre de 1931 empleó los términos «países hispánicos» en el art. 24, párrafo 2º, al determinar la concesión de la ciudadanía a los naturales de Portugal y las Repúblicas hispanoamericanas, incluido Brasil, y «países hispanoamericanos» en el art. 50, párrafo 3º, al establecer la obligación de los Poderes públicos de atender a la expansión cultural de España mediante el establecimiento de Delegaciones y Centros de estudio y enseñanza en el extranjero.

3.1.2. Las relaciones hispanoamericanas en el primer tercio del siglo XX

Con el siglo XX se inició una nueva etapa en las relaciones bilaterales, presidida por el progreso pacífico de las relaciones entre España y los Estados hispanoamericanos. Sin embargo, desde una perspectiva realista las relaciones exteriores de España de principios de siglo destacaron por la ausencia de proyectos políticos concretos de los gobiernos de la Restauración en relación con Hispanoamérica. En este sentido se expresó GOICOEHEA para quien el «único programa americano fue un indiferente aislamiento, que reemplazó a la declarada y sistemática hostilidad»²²¹². A esta ausencia de un proyecto político habría que sumar la persistente carencia de medios para esta política hispanoamericana, de suerte que a una infraestructura diplomática escasa se añadieron los efectos económicos de la guerra de 1898 que gravaron, de forma alarmante, los ya escasos recursos de la Hacienda pública.

No obstante este panorama pesimista, las relaciones no oficiales iniciaron un período de expansión que continuaría en el tiempo hasta la actualidad. De hecho, desde finales del siglo pasado se había producido un incremento notable en la emigración española a América, al mismo tiempo que la pérdida de los últimos territorios ultramarinos en 1898 planteó, de forma acuciante, la necesidad de elaborar programas o acciones específicas que favorecieran las relaciones culturales y económicas. Así, el 25 de enero de 1885 se creó la Unión Iberoamericana; a lo largo de 1892, los actos y congresos conmemorativos del IV Centenario del Descubrimiento; en 1900 se organizó el I Congreso Social y Económico Hispanoamericano; y en 1910 se creó la Casa de América en Barcelona²²¹³. También en este año se estableció en Bue-

Comentarios a la Constitución (Garrido Falla dir.). Ed. Civitas. Madrid, 1985, pp. 205-209.

²²¹¹ La argumentación más fundamentada en torno a la aplicación de este concepto a partir de los años setenta la aportan PEREIRA CASTAÑARES y CERVANTES CONEJO, para los que «será el concepto más adecuado para definir el área geográfica sobre la que España, la nueva España democrática, debe desarrollar una acción y utilizar unos medios diferentes a los que hasta 1975 se han aplicado en las relaciones con aquella parte del continente americano con la que nos sentimos más unidos, cultural e históricamente. [...] La aplicación de este concepto persigue otro fin más preciso y prácticamente logrado: que la relación entre España y las naciones iberoamericanas se desarrollen efectivamente entre Estados soberanos y democráticos.» (*Relaciones diplomáticas entre España y América*, op. cit., p. 74). Por otra parte, para intentar justificar la paternidad francesa de la civilización europea asentada en América, la Francia de Napoleón III creó el concepto de Latinoamericanismo, como si Francia y los demás Estados latinos, por ejemplo Italia o Rumania, hubieran tenido alguna participación en la gestación de cuatro siglos de relaciones europeo-americanas (en este sentido, GARAY: *El tradicionalismo y los orígenes de la Guerra Civil española, 1927-1937*, op. cit., p. 101). Sin embargo, el concepto caló profundo y es, precisamente, el término empleado, en especial en su dimensión geográfica, por las comunidades políticas y la intelectualidad de las Repúblicas americanas, incluidas las del norte, frente a los de Hispanoamérica o Iberoamérica.

²²¹² «La política internacional de España en noventa años (1814-1904)», *Publicaciones de la Real Academia de Legislación y Jurisprudencia*. Instituto Diplomático y Consular. Madrid, 1922, pp. 67-70.

²²¹³ Según sus estatutos, la Unión Iberoamericana se declaraba como «una asociación internacional que tiene por objeto estrechar las relaciones de afecto sociales, económicas, artísticas y políticas de España, Portugal y las Naciones americanas, procurando que exista la más cordial inteligencia entre estos pueblos hermanos». Declarada, con motivo del IV Centenario de Descubrimiento, institución de «fomento y utilidad pública», continuó sus trabajos hasta su disolución al final de la Guerra Civil (para esta cuestión vid. RAMA: «Las relaciones culturales

nos Aires el primer Instituto Cultural Español, con las aportaciones de la colonia española en Argentina.

Por último, no debemos olvidar los intereses financieros. Los datos que aportan PEREIRA CASTAÑARES y CERVANTES CONEJO consideran que entre 1898 y 1902 retornaron a España unos 1.000 millones de pesetas, más 20 millones de dólares-oro obtenidos por el Tratado de París de 1898 como compensación por la pérdida de las Filipinas. Estos capitales sirvieron para crear dos grandes Entidades financieras: el Banco Hispano-Americano (1901) y el Banco Español de Crédito (1902), con colaboración francesa. Ambas instituciones actuarían, desde entonces, como bancos comerciales e industriales en el área hispanoamericana²²¹⁴. En todo caso, como hemos dicho, se trataba de iniciativas privadas, carentes en muchos casos de cualquier tipo de apoyo de los Poderes públicos. Por otra parte, es indudable que las iniciativas españolas en la región carecían de gran impacto frente al hegemonismo de los Estados Unidos en su relación hemisférica, de hecho, absolutamente asfixiante a principios de siglo. En este contexto, como afirman DAVIS, FINAN y PECK, «las influencias culturales de España y Portugal eran mucho menos importantes, aunque eran persistentes»²²¹⁵.

El cambio operado en la política exterior a raíz de la Primera Guerra Mundial y la apertura de nuevos frentes a la acción exterior del Estado, en especial en el marco de la SdN, afectaron también a las relaciones con las Repúblicas hispanoamericanas, que pasaron a ocupar un papel relevante²²¹⁶. Paralelamente, se apreció un cambio de actitud de estos Estados con respecto a España. La nueva relevancia de las relaciones hispanoamericanas en la política exterior española se vio acompañada de una mayor dotación de medios humanos y materiales. Así, durante la Primera Guerra Mundial y hasta la Dictadura, los asuntos de Hispanoamérica se integraron en dos Secciones concretas del ME: los asuntos de carácter comercial, en la Junta de Aranceles y Valoraciones, y los de materia cultural, en la Oficina de Relaciones Culturales Españolas —establecida por R.D. de 17 de noviembre de 1921—, integrada en la Sección de Política, con la finalidad de impulsar «los esfuerzos oficiales que por vía de este Ministerio se realizan o estimulan para la difusión del idioma castellano y la defensa y expansión de la cultura especialmente en el extranjero». Por otro lado, junto a estas reformas internas se produjo la ampliación del Servicio Exterior, con el establecimiento de la primera Embajada de España en la región al elevar de categoría la Legación en Buenos Aires (julio de 1917), la ampliación del número de Consulados de España, el otorgamiento de subvenciones para misiones comerciales y Cámaras de Comercio que tuvieron su impacto en el aumento de los intercambios comerciales.

No obstante, hubo que esperar hasta la Dictadura para encontrar una actitud más decidida en la consolidación y profundización de las relaciones hispanoamericanas. En efecto, en la voluntad de Primo de Rivera se hallaba la idea de superar ese nivel de «amistad, hermandad y colaboración» que había caracterizado la acción exterior española hacia Hispanoamérica,

diplomáticas entre España y América Latina en el siglo XIX», op. cit.). Por otro lado, para algún autor, el I Congreso Social y Económico representó un «hito fundamental del hispanoamericanismo y dio la fórmula idónea para manifestaciones de esta índole donde las grandes palabras históricas acogían intereses de política internacional y búsqueda de mercados —comerciales o literarios.» (MAINER: «Un capítulo regeneracionista: el hispanoamericanismo (1892-1923)», *De la crisis del Antiguo Régimen al franquismo*. EDICUSA. Madrid, 1977, pp. 149-203). Por lo que respecta a la Casa de América, desde 1928 Instituto de Economía Americana, sus informes y ponencias constituyeron un elemento de actuación de los grupos de presión para cambiar la política comercial española con las Repúblicas hispanoamericanas (PEREIRA CASTAÑARES y CERVANTES CONEJO: *Relaciones diplomáticas entre España y América*, op. cit., pp. 153-155).

²²¹⁴ *Ibid.*, pp. 155-156.

²²¹⁵ *Latin American Diplomatic History. An Introduction*, op. cit., p. 146.

²²¹⁶ PEREIRA CASTAÑARES y CERVANTES CONEJO: *Relaciones diplomáticas entre España y América*, op. cit., pp. 37-38.

haciendo que la política exterior de la Dictadura descansara sobre unas bases más realistas y pragmáticas. Ahora bien, edificada sobre el sustrato intelectual del hispanoamericanismo conservador y católico²²¹⁷, y con unos objetivos de expansión mediante los que pretendió, incluso, alcanzar un liderazgo sobre este grupo de Estados.

Por otra parte, las medidas de carácter organizativo no se hicieron esperar. Así, inmediatamente después del pronunciamiento militar, un R.D. de 15 de septiembre de 1923 nombró Presidente del Directorio Militar con facultades de Ministro único, al general Primo de Rivera, suprimiéndose los cargos de Ministros de la Corona (art. 3)²²¹⁸. Tras el restablecimiento del Consejo de Ministros (3 de diciembre de 1925), el ME fue reorganizado por R.D. de 21 de diciembre de 1925 y 11 de enero de 1926²²¹⁹. En la reorganización de las diferentes Secciones del Ministerio, la de Política se dividió en dos Subsecciones, para ser la segunda, de Política de América, indicando el Decreto que, con esta medida, se pretendía «crear el órgano propulsor de nuestras relaciones con los pueblos hermanos del Nuevo Mundo, descendiendo de la abstracta esfera de las especulaciones teóricas al terreno de acción eficaz generadora de realidades fecundas». El mismo R.D. creó la Oficina de Relaciones Culturales con América. Completaron estas reformas otras disposiciones en las que se insistió, de forma particular en la importancia que se debía conceder al componente cultural de las relaciones exteriores, en especial con los Estados de Hispanoamérica. Empero, el R.D.-ley de 3 de noviembre de 1928 adoptó una medida inédita en la larga historia de la Diplomacia española: la supresión del ME, para integrar todos los asuntos en la Presidencia del Gobierno que, a partir de ese momento, pasó a denominarse Presidencia y Asuntos Exteriores²²²⁰.

En cuanto al Servicio Exterior, se amplió en este período el número de Representaciones diplomáticas de 11 a 14 y los Consulados de 276 a 291, además de efectuarse un sensible incremento de los Presupuestos²²²¹. Las medidas de carácter legislativos más importantes fueron: 1) el establecimiento por R.D. de 8 de marzo de 1924, en la Presidencia del Gobierno, de un Consejo de Economía Nacional, destinado a racionalizar las acciones comerciales exteriores de España, «de cuya misión espera los más beneficiosos resultados y el cumplimiento de la aspiración que, en los difíciles momentos actuales de la evolución económica mundial, formula, juntamente y en armonía de intereses más señalada lo que fue en tiempos pasados, la agricultura, la industria y el comercio». Sus competencias fueron ampliadas por R.D.-ley de

²²¹⁷ En este sentido, vid. GONZÁLEZ CUEVAS: «Hispanidad», op. cit., p. 216; también, PEREIRA CASTAÑARES y CERVANTES CONEJO: *Relaciones diplomáticas entre España y América*, op. cit., p. 280.

²²¹⁸ *GdM* de 16 de septiembre de 1923.

²²¹⁹ *GdM* de 4 y 22 de diciembre de 1925 y 12 de enero de 1926.

²²²⁰ *GdM* de 4 de noviembre de 1928. La razón aducida para tan insólita medida fue la siguiente: «[...] difícilmente se conciben ni se verifican en la práctica que las relaciones exteriores no se lleven personal y directamente por los Jefes de Gobierno como expresión y resumen de la total política y orientación de conjunto de ellos en aspecto tan fundamental, ni aún siquiera que puedan sustraerse a las visitas y actos sociales con que los Representantes Diplomáticos y huéspedes extranjeros de relieve y notoriedad desean complimentarlos». Tras la dimisión de Primo de Rivera (enero de 1930), el RD.-ley de 21 de febrero de 1930 restableció el ME y el cargo correspondiente, «con el mismo carácter, facultades y atribuciones que le correspondían al ser incorporado a la Presidencia del Consejo de Ministros [...] y se reorganizarán en dicho Departamento los servicios y Centros que dependen actualmente de la Secretaría general de Asuntos Exteriores.» (*GdM* de 22 de febrero de 1930). En cumplimiento de lo dispuesto, el RD.-ley de 17 de abril siguiente determinó que los asuntos relacionados con Hispanoamérica se integraran en la Sección (II) Política, las cuestiones comerciales, en la Sección (V) Comercio, y los asuntos culturales en la Sección (VII) Relaciones Culturales, Conferencias, Congresos y Exposiciones (*GdM* de 19 de abril de 1930).

²²²¹ Vid. al respecto, PEREIRA CASTAÑARES: «Primo de Rivera y la diplomacia española en Hispanoamérica: el instrumento de un objetivo», *Quinto Centenario* núm. 10, 1986, pp. 131-156. En el contexto de la nueva concepción exterior hacia Hispanoamérica, el Gobierno español elevó la categoría de la Legación en La Habana a Embajada en 1927. Cuba adoptó idéntica medida en 1930.

16 de febrero de 1927²²²²; 2) la creación en 1927 de un Registro en el ME en el que se inscribirían todas las entidades cuya finalidad fuera mantener relaciones con los Estados hispanoamericanos; 3) la adscripción del Instituto de Economía Americana al ME, por R.O. de 22 de junio de 1928; 4) la creación, por R.D.-ley de 6 de agosto de 1928, del Banco de Crédito Exterior, con la finalidad de fomentar las relaciones económicas y financieras, en especial con los Estados de América, y la creación del Seguro de Crédito a la Exportación²²²³.

En este período se adoptaron importantes iniciativas en el ámbito de la cooperación, orientadas a desarrollar esas acciones específicas hacia el área hispanoamericana puestas en marcha por la Dictadura: la organización de congresos y exposiciones, en especial la Exposición Iberoamericana de Sevilla de 1929; el envío de misiones militares; el desarrollo de las comunicaciones en general; el incremento de las relaciones económicas; el aumento de las visitas oficiales —pero sin que llegara a producirse el anunciado viaje del Alfonso XIII, idea en la que insistiría más tarde Alcalá-Zamora como Presidente de la República—; y la intensificación de los intercambios culturales. Otra de las vertientes importantes de la cooperación con los Estados hispanoamericanos durante la Dictadura se dio en el ámbito comercial, con un decidido apoyo al desarrollo de los intercambios bilaterales²²²⁴. En este sentido, las medidas adoptadas destinadas al fomento de la cooperación económica fueron diversas. En particular, en 1927 se aprobó la concesión de un crédito de 100 millones de pesetas a Argentina. Finalmente, en este período fueron concertados cinco Tratados comerciales, en ninguno de los cuales se incluyó la cláusula de nación más favorecida²²²⁵. De todos modos, al instaurarse la República la realidad de las cosas no había mejorado substancialmente en este punto.

Desde el plano político, la Dictadura realizó continuados intentos de aglutinar el elemento hispanoamericano en la SdN, con la pretensión de que España ejerciese un liderazgo sobre este grupo de Estados. Si bien las Repúblicas hispanoamericanas apoyaron con mayor o menor intensidad las iniciativas españolas²²²⁶, es cierto que, en muchos casos, no dejaron de mostrar sus recelos ante estos intentos de dirección, no consensuada ni aceptada expresamente por ninguna de ellas.

En todo caso, correspondió al Gobierno la adopción de las iniciativas más importantes para el reforzamiento de las relaciones hispanoamericanas, que se desarrollaban en el período en la más absoluta normalidad —«normalidad tradicional» para algunos—²²²⁷. De manera que,

²²²² GdM de 3 de mayo de 1923 y 27 de febrero de 1927 respectivamente.

²²²³ GdM de 12 de agosto de 1928.

²²²⁴ Sobre la importancia de los intercambios comerciales con Hispanoamérica en el contexto general de la política exterior de la Dictadura afirmó PEMARTÍN que «la necesidad de una política económica hispanoamericana no necesita comentarios. Una gran parte de nuestro comercio exterior, como demuestran las estadísticas es absorbido por Hispano-América. Y además, la mayoría de las colonias en América del Sur son principalmente colonias comerciales, que se relacionan con preferencia con nuestras casas y que compran mejor nuestros productos que los de otras naciones.» (*Los valores históricos de la dictadura española*. Arte y Ciencia. Madrid, s.d. (1929), p. 568).

²²²⁵ Los arreglos comerciales se realizaron con Brasil (Tratados de 29 de febrero de 1924 y 31 de diciembre de 1925), El Salvador (Canjes de notas de mayo y junio de 1924), Guatemala (Tratado 29 de mayo de 1925), Paraguay (*Modus Vivendi* comercial de 18 de febrero de 1927) y Cuba (Tratado de 15 de julio de 1927).

²²²⁶ Un ejemplo al respecto puede encontrarse en el apoyo decidido de los miembros hispanoamericanos de la SdN, especialmente Chile, Colombia, El Salvador, Guatemala, Panamá, Uruguay y Venezuela, a la solicitud de apoyo para la elección de España como miembro permanente del Consejo formulada en agosto de 1925 por el Gobierno español. Este apoyo fue reiterado a lo largo de las discusiones substanciadas al respecto en la Asamblea y en el Consejo en 1926 y, más tarde, con la invitación del Consejo para que España no abandonase definitivamente la Organización (mayo de 1928).

²²²⁷ ALBA: «Spanish Diplomacy in Latin America and a Note on Portuguese Diplomacy», op. cit., p. 93; PEREIRA CASTAÑARES y CERVANTES CONEJO: *Relaciones diplomáticas entre España y América*, op. cit., pp. 211-217.

pese a todas críticas posteriores, el balance de la política hispanoamericana de la Dictadura puede calificarse de mucho más positivo que en etapas anteriores²²²⁸.

3.2. Las relaciones hispanoamericanas durante el bienio republicano-socialista

Durante la primera mitad de la década de los treinta, el escenario político de Hispanoamérica cambió profundamente con respecto a las etapas anteriores²²²⁹. Las Repúblicas hispanoamericanas manifestaron, al igual que lo había hecho la potencia hegemónica en la región, los Estados Unidos, su voluntad de mantenerse al margen de los conflictos del continente europeo. La percepción de la SdN como una Institución vinculada, de forma fundamental, a Europa y la incapacidad del sistema de seguridad colectiva para hacer frente a los retos que le plantearon las potencias revisionistas, restringieron su posible influencia en América. Y esto a pesar de que los Estados hispanoamericanos se adhirieron de forma generalizada al Pacto desde 1919²²³⁰.

Esta tendencia al aislamiento continental en un período de crisis económica y política generalizada constituyó un factor adicional para el desarrollo de un nuevo panamericanismo, consolidado en 1933 con la política de «buena vecindad» del presidente Roosevelt. Esto se tradujo, a la larga, en una menor intervención directa de los Estados Unidos en los asuntos internos de los Estados hispanoamericanos, relajando la tensión del período anterior.

De todos modos, resulta significativo que, en los dos primeros años de la década de 1930, casi la mitad de los Estados hispanoamericanos pasaron por cambios de gobierno irregulares, generalmente incruentos, protagonizados por elementos aconstitucionales de las Fuerzas Armadas. Este fue el caso, por ejemplo en 1930, de Argentina, Brasil, Bolivia, Perú y la República Dominicana, y, al año siguiente, Chile, Ecuador, El Salvador y Guatemala. Como afirma PÁEZ-CAMINO, en la mayoría de ellos se desarrolló un proceso de militarización de la vida política, aunque hubo experiencias de signo contrario, como es el caso de Chile, donde la agitación política y social producto de la crisis económica llevó a la caída de la dictadura militar y el comienzo de una etapa democrática²²³¹.

3.2.1. Los Estados Unidos como poder hegemónico condicionante en las relaciones hispanoamericanas

Al finalizar la Primera Guerra Mundial, los Estados Unidos habían confirmado y ensanchado su condición de gran potencia en el sistema internacional, especialmente su hegemonía en Hispanoamérica. Su posición frente a los Estados limítrofes alcanzó una fortaleza no igualada hasta entonces, pues no existía un poder exterior con capacidad para enfrentársele. Sin embargo, en la década de 1920, las relaciones exteriores de los Estados Unidos se desarrollaron en el marco de un inestable compromiso entre las dos corrientes tradicionales de la políti-

²²²⁸ En este período, el concepto de «Hispanidad» volvería a ser interpretado desde una concepción conservadora, constituyéndose en el fundamento teórico de la política hispanoamericana de la Dictadura. Obras características de la época en esta líneas fueron: PEMARTÍN: *Valor del hispanoamericanismo en el proceso humano hacia la unificación y la paz*, Madrid, 1927; PLA: *La misión internacional de la raza hispánica*, Madrid, 1928; ZURANO: *Alianza hispanoamericana*, Madrid, 1926. Desde una perspectiva actual, vid. MARTÍNEZ DE VELASCO: «España e Iberoamérica (1900-1931)», *Proserpina* núm. 1, 1984, pp. 51-57.

²²²⁹ Al respecto, FERNANDOIS: *Abismo y Cimiento. Gustavo Ross y las relaciones entre Chile y Estados Unidos, 1932-1938*, op. cit., pp. 17-22.

²²³⁰ De los Estados americanos, aparte de los Estados Unidos, no pertenecían a la SdN Brasil y Costa Rica, que se retiraron en 1925 y 1928 respectivamente, en tanto que México se adhirió en 1931 y Ecuador en 1934.

²²³¹ Vid. al respecto, PÁEZ-CAMINO: *Democracias y dictaduras en los años treinta*, op. cit., pp. 109-116.

ca exterior americana: la cooperación internacional y el aislamiento, en un período de relativa estabilidad del sistema internacional²²³². Así, en determinadas cuestiones que afectaban directamente a sus intereses nacionales —por ejemplo, el desarme naval o el pago de las deudas de guerra— jugaron un papel importante en las iniciativas para lograr acuerdos internacionales. No obstante, y a pesar de los intentos de varios presidentes, el Senado persistió en mantener la política de aislamiento y, en particular, se negó reiteradamente a ratificar el Pacto de la SdN²²³³.

Con todo, hacia el final de la década, los Estados Unidos participaban en muchas de las actividades que se desarrollaban en el marco del sistema societario. En una línea de creciente compromiso internacional, pero sin vincularse al sistema de seguridad colectiva, los Estados Unidos promovieron el Pacto BK, en un gesto más simbólico que efectivo de asegurar la cooperación pacífica entre los Estados, propio del idealismo americano de entreguerras²²³⁴. Ahora bien, en esta misma época el gobierno americano cerró las puertas a la inmigración; se obstinó en el reembolso de los créditos de guerra de los Aliados al tiempo que presionó para que éstos perdonaran tales deudas a Alemania; estableció aranceles cada vez más altos a las importaciones, haciendo imposible tal pago; se retiró del patrón-oro en abril de 1933; y, con el fracaso de la Conferencia Económica Mundial en 1933, evitó culposamente cualquier acción de tipo económico o de otra clase, que contribuyese a atemperar la creciente inestabilidad del sistema internacional.

Por otra parte, esta inestabilidad y los efectos de la crisis económica no favorecieron en nada el sentido de cooperación internacional de los Estados Unidos, hacia un compromiso decidido para evitar el conflicto que se larvaba en Europa con la ruptura del consenso básico de 1919. Al contrario, la comunidad de la política exterior y la opinión pública americanas se caracterizaron en este período por una fuerte reacción psicológica contra toda intervención de los Estados Unidos en los asuntos europeos²²³⁵.

Por otra parte, como hemos dicho antes, el panamericanismo como movimiento patrocinado por los Estados Unidos hacia la unión moral de las Repúblicas americanas, cobró nuevos bríos bajo la égida de la doctrina Monroe y sus Corolarios presidenciales posteriores²²³⁶. Pero como éstas repudiaban tal doctrina, no era posible ni una unión moral, ni de otro tipo, sino una relación desigual, donde los Estados Unidos detentaban en el continente un poderío hegemónico, ejercido en una sola vertiente, la de sus intereses nacionales. En todo caso, a partir de 1933, con la Administración Roosevelt, se iniciaría la búsqueda de un acuerdo regional, aceptando antiguas pretensiones de las Repúblicas hispanoamericanas, tras una etapa

²²³² PERKINS: *Política exterior norteamericana*, op. cit., pp. 117-130, en especial p. 124.

²²³³ Dice KISSINGER que «hasta los más destacados internacionalistas insistían en que la Doctrina Monroe sustituyera a la Sociedad de Naciones [...] Los aislacionistas llevaron estas actitudes hasta el final. Atacaron en principio a la Sociedad de Naciones alegando que ponía en peligro los dos pilares de la política exterior histórica de los Estados Unidos: la doctrina Monroe y el aislacionismo.» (*Diplomacia*, op. cit., p. 392).

²²³⁴ Así KISSINGER en *ibíd.*, pp. 394-397.

²²³⁵ *Ibid.*, pp. 391-399; PERKINS: *Política exterior norteamericana*, op. cit., p. 27.

²²³⁶ Es evidente que al amparo de tal doctrina, los Estados Unidos se valían de su hegemonía política para salvaguardar y fomentar sus intereses económicos cada vez más extensos en el continente y su poderío económico para promover sus fines políticos generales; como afirma AMADEO, «la identificación con una doctrina y la voluntad de expandirla confiere a los Estados un poder que es a veces superior a sus fuerzas físicas», aunque, en este caso, lo que sobaban eran fuerzas (*Manual de política internacional*, op. cit., p. 105). Vid. *in extenso* BARCIA TRELLES: *Doctrina Monroe y cooperación internacional*, op. cit.; CONNELL-SMITH: *Los Estados Unidos y la América Latina*. Fondo de Cultura Económica. México, 1977 (trad. de *The United States & Latin America. An Historical Analysis of Inter-American Relations*. Heinemann Educational Books. Londres, 1974), pp. 65-132; MORALES PADRÓN: *Historia de unas relaciones difíciles (EEUU-América española)*, op. cit.

de humillante y duro intervencionismo, en particular en el área del Caribe²²³⁷. Los primeros pasos de la diplomacia americana se iniciaron a fines de 1928 con una serie de declaraciones amistosas, conciliadoras, del presidente electo Hoover en su viaje por Hispanoamérica. La publicación del Memorándum del Subsecretario de Estado Clark (enero de 1930), en el que rechazaba el «Corolario Roosevelt» a la doctrina Monroe. Más tarde Hoover se negó a intervenir en Panamá (1931) y ordenó la retirada de las fuerzas militares estacionadas en Nicaragua (1932). Una vez en la Presidencia (marzo de 1933) Roosevelt puso en práctica la denominada «política de buena vecindad», ya avanzada por las declaraciones y acciones del período anterior²²³⁸. Los momentos más importantes de la nueva etapa fueron: 1) el mensaje inaugural, de 4 de marzo de 1933, sobre política internacional, con una referencia clara a las relaciones con las Repúblicas hispanoamericanas; 2) en el marco de la VII Conferencia panamericana de Montevideo (3-26 de diciembre de 1933), los Estados Unidos aceptaron, con ciertas reservas, el art. 7 del Convenio sobre Derechos y Deberes de los Estados, según el cual ningún Estado tenía derecho a intervenir en los asuntos internos o externos de otro²²³⁹; 3) la firma del Tratado con Haití para la retirada de las fuerzas militares y de policía americanas (1933); 4) la firma del Tratado con Cuba (mayo de 1934), en virtud del cual quedaba derogada la denominada Enmienda Platt que había sometido formalmente la isla a control americano²²⁴⁰.

Lástima de declaraciones con relación a los hechos subsiguientes. Realmente lo único que cambió en las relaciones interamericanas fue la forma de la intervención, en particular a través del rechazo de la acción directa pues, como afirma MORALES PADRÓN, «Roosevelt fue un gran imperialista, pues bajo su administración se consumó el mayor intervencionismo —no militar— sino económico» de los Estados Unidos en Hispanoamérica²²⁴¹.

Así pues, en el Hemisferio occidental, como gustan referir políticos y académicos americanos, la atenuación en el control político y militar directo estuvo acompañada de un reforzamiento de los lazos económicos entre los Estados Unidos y las Repúblicas hispanoamericanas²²⁴². Sin embargo, estos intentos de acercamiento se vieron frustrados por la aplicación de la *Hawley-Smoot Tariff* de 1930 y la Ley de Rentas de 1932, que elevaron las tarifas aduane-

²²³⁷ En este sentido, *ibíd.*, p. 180.

²²³⁸ Sobre los antecedentes y desarrollo de tal política por los Estados Unidos, vid. WOOD: *The Making of the Good Neighbour Policy*. Columbia University Press. Nueva York, 1961.

²²³⁹ Durante la celebración de la VII Conferencia panamericana, el Secretario de Estado Hull dio expresión concreta a la política de «buena vecindad». En su discurso ante la Conferencia (15 de diciembre de 1933), expresó su convicción de que cada una de las Repúblicas americanas respaldaría la política del buen vecino, pues cada una aspiraba, sinceramente, a «la independencia absoluta, la plena soberanía, la perfecta igualdad y la integridad política de cada nación, grande o pequeña, a la par que se oponen a la agresión en toda la extensión de la palabra. [...] Mientras las antiguas naciones se tambalean bajo el peso de ideas caducas, se aferran a la menguada y cruel institución de la guerra, y usan preciosos recursos para alimentar los cañones y no las bocas hambrientas, nosotros estamos dispuestos a seguir adelante, inspirados en la práctica de la máxima evangélica que para nosotros significa la auténtica buena voluntad del auténtico buen vecino.» (cit. en DEPARTAMENTO DE ESTADO: *Paz y guerra. La política exterior de los Estados Unidos 1931-1941*, op. cit., pp. 27-28). Los veintidós Estados americanos que acudieron a la Conferencia acordaron, además, los principios que debían regir las relaciones pacíficas entre los Estados, plasmados en la Convención de Derechos y Deberes de los Estados, de 26 de diciembre de 1933. Vid. CONNELL-SMITH: *Los Estados Unidos y la América Latina*, op. cit., pp. 191-194.

²²⁴⁰ Como expresa CONNELL-SMITH, Cuba era en realidad un protectorado de los Estados Unidos desde el momento mismo de su nominal independencia (*ibíd.*, p. 188). Al respecto, *in extenso* BENJAMIN: *The United States and Cuba. Hegemony and Dependent Development, 1880-1934*. University of Pittsburgh. Pittsburgh, 1977.

²²⁴¹ CONNELL-SMITH: *Los Estados Unidos y la América Latina*, op. cit., p. 183.

²²⁴² Vid. el cuadro «Significación comparativa de España en el comercio de las repúblicas hispanoamericanas (1931)» más adelante.

ras a niveles desconocidos hasta el momento²²⁴³. De este modo, la depresión estructural del sistema económico internacional golpeó duramente a las economías de estos Estados que, en la mayoría de los casos, dependían de la exportación de unos pocos productos —por ejemplo Argentina, con la carne; Chile, del cobre; Bolivia del estaño; Cuba, del azúcar; Brasil, Colombia o El Salvador del café—, y con los Estados Unidos como principal proveedor de bienes manufacturados y de equipo.

De modo que en 1932 las exportaciones hispanoamericanas con el resto del mundo se habían reducido a casi la mitad de las de 1928. Además, el proceso de industrialización que iniciaban a mediados de los años treinta no tuvo un efecto general en la recuperación económica hasta la década siguiente. En consecuencia, la depresión económica agudizó e hizo aflorar las profundas desigualdades sociales y políticas existentes en el seno de los Estados hispanoamericanos, para potenciar una creciente inestabilidad interna que sólo el estallido de la Segunda Guerra Mundial y el férreo control de los Estados Unidos consiguieron amortiguar.

Como consecuencia de lo anterior, los enfrentamientos entre las Repúblicas hispanoamericanas por cuestiones de fronteras se intensificaron en esta etapa de las relaciones internacionales, en particular en el área andina, en la que se desarrollaron los dos conflictos bélicos abiertos aunque de diferente intensidad: la guerra del Chaco y el conflicto de Leticia. De todos modos, a nuestro juicio, estos conflictos escapan a la dinámica general de enfrentamiento que se inauguró en el sistema internacional a partir de 1931 y que respondió a la ruptura del *statu quo* vigente por las potencias revisionistas.

Para MADARIAGA, los Estados Unidos representaban la fuerza política antagonista por excelencia. La orientación panamericana de la política exterior de los Estados Unidos era no sólo evidente sino primordial. Así, expresaba que «aunque mucho ha ganado el prestigio de España en los Estados Unidos [...] siempre queda el hecho de que España constituye el refugio natural del hispanoamericanismo oprimido, vejado y lo que es más grave, humillado por el norteamericano». De este modo, por ser el prestigio el valor primordial de España, es «donde más intenta atacarnos siempre Norteamérica», para concluir que «especial es su empeño en negarnos todo lo que, directa o indirectamente, pueda darnos rango de gran potencia»²²⁴⁴. Azaña tuvo oportunidad de valorar, en la práctica, los métodos de la diplomacia americana cuando, a finales de 1932, se planteó el conflicto de la Telefónica. En este momento el Departamento de Estado presionó fuertemente en favor de los intereses de los accionistas americanos, en un grado que «atropella la dignidad de España» (Sánchez-Albornoz); «el Gobierno americano no tiene que inmiscuirse» (Azaña); y «tales son los métodos de la política de los yanquis» (de los Ríos)²²⁴⁵. Así, el Presidente del Gobierno reconocía el lenguaje en el que se manejaba la gran potencia americana en sus relaciones exteriores: «es una cuestión de poder, de poder económico y político. Si yo tuviera mil millones, o quince acorazados en El Ferrol, se resolvería de otro modo»²²⁴⁶. Una valoración excepcional que muestra la comprensión de Azaña de las relaciones internacionales del período. De hecho, a lo largo de la República, las relaciones con los Estados Unidos estuvieron caracterizadas por la indiferencia política, menos en los asuntos económicos, y la oposición a cualquier protagonismo de España en

²²⁴³ De hecho, la entrada en vigor de la *Hawley-Smoot Tariff* supuso la denuncia del *Modus Vivendi* comercial entre España y los Estados Unidos (HERNÁNDEZ ANDREU: *España y la crisis de 1929*, op. cit., p. 137).

²²⁴⁴ *Memorias (1921-1936). Amanecer sin mediodía*, op. cit., p. 608. En todo caso, en plena Guerra Mundial, ALTAMIRA había llamado la atención acerca del retroceso de España frente a los Estados Unidos en la primacía cultural e intelectual en Hispanoamérica (*Cuestiones internacionales: España, América y los EE.UU.* Conferencia pronunciada en la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación. Madrid, 1916, y *España y el Programa americanista*. Madrid, 1917).

²²⁴⁵ *Diarios, 1932-1933. «Los cuadernos robados»*, op. cit., pp. 82-83.

²²⁴⁶ *Ibid.*, p. 91.

el área hispanoamericana²²⁴⁷. En este contexto se sitúan, pues, los diferentes planteamientos de los responsables de la política exterior española en relación con las Repúblicas americanas.

3.2.3. La política hispanoamericana del Gobierno republicano-socialista

A diferencia de los grandilocuentes discursos de la Monarquía sobre las relaciones de España con Hispanoamérica, privilegiadas en razón del pasado histórico común y de la misma cultura y religión, los dirigentes republicanos, tanto de izquierdas como de derechas, tenían un planteamiento realista de las relaciones con las Repúblicas hispanoamericanas. Todo ello desde un plano de absoluta igualdad, como se comprueba con insistencia en escritos y discursos. En particular, la concepción y objetivos de la política exterior de la República hacia la región eran similares a los del período anterior, pero adaptando formas y medios a los postulados liberales y de izquierda del nuevo régimen²²⁴⁸.

Uno de los objetivos más importantes de la concepción azañista de la política exterior era la aspiración de crear una comunidad cultural y económica hispanoamericana que, a la larga, profundizase en una relación política más estrecha y equilibrada. Sin embargo, como ya indicamos en su momento, Hispanoamérica no puede ser considerada como un área prioritaria en el pensamiento internacional de Azaña. Se trataba de un objetivo importante de la política exterior española pero en lugar secundario, por consideraciones de orden geográfico, político, estratégico y económico, respecto al marco fundamental de interacción de España en el sistema europeo de Estados. Especialmente, el papel hegemónico de los Estados Unidos en la región excluía cualquier tipo de relación privilegiada, fuera España o cualquier otra potencia europea, con el conjunto de las Repúblicas hispanoamericanas. Sólo, por su propia naturaleza, consideraban cierta laxitud en este planteamiento en cuanto a las relaciones culturales²²⁴⁹. Estas consideraciones no escapaban, obviamente, a Azaña ni tampoco a Madariaga²²⁵⁰.

Desde la perspectiva de Madariaga, el advenimiento del régimen republicano había eliminado los últimos obstáculos que se oponían a una relación verdaderamente fraternal entre España y las Naciones de su misma lengua y cultura. De este modo la esencia de la política his-

²²⁴⁷ Aunque el Gobierno americano reconoció a la República española el 22 de abril de 1931, lo hizo sobre la opinión manifiestamente adversa de su Embajador en España, Laughlin (CORTADA: *Two Nations over time. Spain and United States, 1976-1977*. Greenwood Press. Westport (Con.), 1978, p. 174). La negativa opinión de AZAÑA sobre el Embajador americano en *Memorias políticas y de guerra*, op. cit., vol. 1, pp. 411; y *Diarios, 1932-1933. «Los cuadernos robados»*, op. cit., pp. 87 y 124; también MADARIAGA: *Memorias (1921-1936). Amanecer sin mediodía*, op. cit., p. 325. Tras el acceso de Roosevelt a la presidencia (marzo de 1933), se produjo el relevo en la Embajada en España, presentando sus cartas credenciales el 1 de junio de 1933 el demócrata Bowers. Desde su nombramiento se caracterizó por su identificación con el proyecto de la República y con un enfoque bastante realista de la situación española, tal como pondría de manifiesto en sus constantes informes al Departamento de Estado. El Embajador BOWERS dejó el testimonio de su gestión, en *Misión en España: en el umbral de la Segunda Guerra mundial*. Grijalbo. México, 1955 (trad. de *My mission to Spain*). Por su parte, para sustituir a Madariaga, fue designado Embajador en Washington Cárdenas, que permaneció en el cargo hasta abril de 1934.

²²⁴⁸ En un debate en las Cortes, en noviembre de 1932, sobre la materia, diputados y responsables de la política exterior de la República afirmaron la ineficacia y, aun, inexistencia de una política hispanoamericana de la monarquía, destacando, además, que la Constitución fenecida, de 30 de junio de 1876, no contenía ni la más ligera alusión a las relaciones de España con América. Como expresó el diputado socialista Escandell, aquellas palabras e intervenciones grandilocuentes de otras épocas se habían convertido con la República en «cosas precisas, solemnes, profundas, de verdadero precepto constitucional», destacando su inclusión en la Constitución de diciembre de 1931, al tiempo que señalaba la necesidad de dedicar mayores recursos a la promoción de los intereses de España en Hispanoamérica (DSC de 15 de noviembre de 1932).

²²⁴⁹ En este sentido, MORGENTHAU: *La lucha por el poder y por la paz*, op. cit., pp. 100-101.

²²⁵⁰ AZAÑA: *Diarios, 1932-1933. «Los cuadernos robados»*, op. cit., pp. 82-91.

panoamericana debía consistir en construir una España grande, fuerte y culta, con lo que «la aproximación por atracción será fatal y espontánea»²²⁵¹. A este fin indicaba la conveniencia de establecer Instituciones económicas y financieras en los sectores prioritarios de la banca, los transportes, las comunicaciones, la radiodifusión y la propiedad intelectual. En especial, planteaba la conveniencia de establecer una relación más estrecha entre las delegaciones de España y de las Repúblicas hispanoamericanas en la SdN, aunque sin llegar a configurar un frente común²²⁵². Por su parte, uno de los puntos fundamentales de la concepción de la política exterior del Presidente de la República radicaba en el estrechamiento de las relaciones con la América española, desde una sólida posición moral: «España se presentó como una República entre tantas, la más joven como Estado, y la más antigua como nación, en pie de igualdad para los derechos, con la conciencia de los mayores deberes», y con una concepción renovada del hispanoamericanismo, superadora de etapas anteriores²²⁵³.

El marco en el que se insertaba este planteamiento fue expuesto por MADARIAGA en la «Nota sobre política exterior de España», reiteradamente citada, al referir los factores en presencia en las relaciones con las Repúblicas hispanoamericanas²²⁵⁴:

«[...] en lo material, Hispanoamérica depende casi de los Estados Unidos, financiera y comercialmente. En lo intelectual, sobre todo de Francia, con crecimiento reciente de la influencia española [sic]. En lo racial, de España y de Italia. Sentimentalmente, hay hacia España un “par” inseparable de actitudes, que pueden esquematizarse en amor-odio, simultáneamente sentidos. Para España, la presencia de un vasto grupo de cultura lingüística española es, desde luego, un elemento potente de prestigio.»

En este momento, señalaba como una de las «fuerzas morales» a disposición de la acción exterior de la República, si se actuaba correctamente²²⁵⁵:

«La que se vislumbra bajo lo que suele llamarse hispanoamericanismo. Aunque difícil de definir, cabe decir que ni es el hispanoamericanismo para España el arma internacional que algunos optimistas sueñan, ni tampoco es tan escaso de rendimiento político como piensan los pesimistas. España puede siempre contar con el apoyo hispanoamericano, si plantea los problemas con claridad y sin exceso. Es decir, que si España no tiene razón, es poco probable que toda Hispanoamérica la ayude; pero si la tiene, es casi seguro que Hispanoamérica la ayudará. Y no es poco. Por otra parte, no es siempre el hispanoamericanismo un motivo de fuerza para España. Puede llevarla a solidarizarse en condiciones poco favorables a su prestigio.»

Con la proclamación de la República se produjo la división entre diversos sectores de la población de los Estados hispanoamericanos, en especial entre las colonias españolas allí re-

²²⁵¹ *Memorias (1921-1936). Amanecer sin mediodía*, op. cit., p. 614; también *España. Ensayo de historia contemporánea*, op. cit., p. 389.

²²⁵² *España. Ensayo de historia contemporánea*, op. cit., p. 390.

²²⁵³ ALCALÁ-ZAMORA: *Memorias*, op. cit., p. 366. Afirma, pues, que esta nueva política hispanoamericana, expresada en múltiples intervenciones públicas, discursos y alocuciones radiadas se mostró en actos prácticos: «dióse gran relieve a la representación diplomática, allí antes abandonada, elevando a embajadas las legaciones en México y en Brasil. Recibiéronse invitaciones para que hiciera allí mi primer viaje oficial y tuvimos la visita del vicepresidente de la Argentina y una embajada extraordinaria de Colombia [...]. Intensificáronse las relaciones comerciales y se estudió la convalidación de los títulos profesionales. Logró España restablecer la buena armonía entre Perú y México [...] Estuvimos a un paso de evitar la guerra entre Bolivia y Paraguay [...]» (ibíd., pp. 366-368). En cualquier caso, afirmaría, más tarde, que «la política exterior de España estaba y siguió estando limitada por varias causas, entre ellas la disminución de su poderío influyente y el recuerdo de su histórica grandeza [...]» (ibíd., p. 360).

²²⁵⁴ *Memorias (1921-1936). Amanecer sin mediodía*, op. cit., pp. 609-610.

²²⁵⁵ *Ibíd.*, p. 610.

sidentes. A nivel oficial algunos gobiernos se convirtieron en los primeros en reconocer a la República española, en particular Uruguay y México, aunque otros, como Colombia, no ocultaron sus recelos ante el nuevo régimen²²⁵⁶.

Desde el primer momento, por tanto, uno de los objetivos de la política exterior de la República consistió en el estrechamiento de los lazos con las homónimas hispanoamericanas, oficialmente sin establecer distinciones por el régimen político imperante. Mas, como hemos dicho, estas relaciones estuvieron distinguidas por el principio de preferencia ideológica por los regímenes políticos. Esta línea de conducta del Gobierno de la República hacia Hispanoamérica, inaugurada por las declaraciones públicas de Lerroux en las jornadas de abril de 1931 acerca del principio de preferencia ideológica en las relaciones bilaterales, fue expuesta por el Presidente del Gobierno en las Cortes en diciembre de 1932: «nosotros podemos sentir preferencias de orden moral o espiritual por pueblos de nuestra propia habla o por pueblos de nuestra propia civilización; nosotros podremos fundar en estas preferencias espirituales y morales un mayor prestigio, una mayor autoridad, una mayor expansión de nuestros valores espirituales y morales también»²²⁵⁷.

Este objetivo de unas relaciones privilegiadas llevó a su plasmación expresa en la Constitución de diciembre de 1931. En efecto, dos referencias concretas a las relaciones con las Repúblicas hispanoamericanas se incluyeron en la Carta Constitucional de la República. En primer lugar, en el art. 24, párrafo 2º, al establecer que «a base de una reciprocidad internacional efectiva y mediante los requisitos y trámites que fijará una ley, se concederá ciudadanía a los naturales de Portugal y países hispánicos de América, comprendido el Brasil, cuando así los soliciten y residan en territorio español, sin que pierdan ni modifiquen su ciudadanía de origen». Segundo, en el art. 50, párrafo 3º, al imponer al Estado el deber de atender «a la expansión cultural de España estableciendo delegaciones y centros de estudio y enseñanza en el extranjero y preferentemente en los países hispanoamericanos».

Con este planteamiento, en el ME se elaboraron programas de actuación hacia Hispanoamérica. De todos modos, el Gobierno republicano, en el desarrollo de la nueva política hispanoamericana, tuvo que hacer frente a tres retos fundamentales, que condicionaron el logro de los objetivos propuestos: 1) la situación política y económica interior, que influyó en la carencia de medios para articular los programas elaborados para la región; 2) la creciente inestabilidad del sistema internacional en «los años de conflicto»; y 3) el hegemonismo de los Estados Unidos en el hemisferio occidental, sólo disminuido en sus manifestaciones retóricas a partir de la política de «buena vecindad».

Desde el punto de vista de la organización, el Gobierno republicano-socialista continuó con las reformas del ME emprendidas por la Dictadura con el objeto de adecuar la estructura organizativa a los nuevos requerimientos de la política exterior. En particular, en cuanto al Servicio Exterior, como señalamos antes, en mayo de 1931 se elevó al rango de Embajada la Legación de España en México —medida que se extendería en noviembre de 1933 a la representación diplomática en Brasil, decisión adoptada por el último Gobierno republicano-socialista presidido por Azaña—²²⁵⁸. Ahora bien, la endémica carencia de medios materiales se impuso, impidiendo avanzar en las reformas, como así lo reconoció el Ministro de Estado,

²²⁵⁶ De hecho, como tratamos en el Capítulo IV, el de Uruguay fue el primer gobierno en otorgar el reconocimiento pleno a la República española y al Gobierno Provisional, el 15 de abril de 1931. Por su parte, el nuevo estado de las relaciones con México quedó afirmado de inmediato con la elevación de la Legación de España al rango de Embajada (Decreto de 11 de mayo de 1931, *GdM* de 13 de mayo de 1931).

²²⁵⁷ *DSC* de 18 de diciembre de 1932.

²²⁵⁸ Decreto de 29 de noviembre de 1933, de elevación a Embajada de la Legación de España en Río de Janeiro (*GdM* de 30 de noviembre de 1933).

Zulueta, en las Cortes en septiembre de 1932²²⁵⁹.

De este modo, se puede hablar de relaciones especiales con Chile y México y, al contrario, de relaciones difíciles con Argentina y, en especial, con Cuba, ejemplo paradigmático en este período sobre el planteamiento teórico de la intervención en los asuntos internos de otros Estados, aun cuando no se llegase al extremo de las relaciones con Portugal. Así se confirma la vigencia de aquel principio de primacía del elemento ideológico en las relaciones bilaterales, de expansión de los principios republicanos, siempre, claro está, que se tratase de Estados con un rango inferior en la jerarquía internacional. Y no se interfiriese en las zonas de influencia de las grandes potencias.

Con México se desarrollaron relaciones privilegiadas en función de dos factores iniciales: el decidido reconocimiento de México a la República y al Gobierno Provisional y la identidad republicana de ambos regímenes. Este principio fue expuesto claramente por Alcalá-Zamora en la presentación de las cartas credenciales del Embajador de México en Madrid (22 de julio de 1931): «[...] muchas de las dificultades que constituyen un obstáculo para la perfecta inteligencia de los pueblos no existen entre nosotros, y pensad también que a los vínculos que unían a nuestras dos naciones se añaden la similitud de la forma de gobierno y de la de muchas de sus aspiraciones políticas y sociales».

Posteriormente, la labor del primer Embajador de España, Álvarez del Vayo, designado tras la creación de la Embajada en México en mayo de 1931, contribuyó a mejorar el clima de amistad y entendimiento de los primeros días de abril de 1931²²⁶⁰. Este estrechamiento de relaciones sería, no obstante atacado por la derecha, en particular la CEDA que criticó las preferencias por razones ideológicas de la política azañista con México, «único gobierno de América cuya política y cuya conducta puede enojar, entristecer y hasta herir a millones de españoles», con referencia a la política expropiatoria²²⁶¹. En todo caso, el creciente prestigio de España estuvo jalonado por tres eventos relevantes: 1) el apoyo decidido del Gobierno y de la Delegación de España en la SdN a la adhesión de México en la Organización internacional en septiembre de 1931, para reparar así una injusticia histórica producto de la oposición de los Estados Unidos a tal ingreso, por los cambios políticos internos ocurridos en el Estado mexicano²²⁶²; 2) la eficaz mediación española en el conflicto diplomático con Perú (mayo de 1932), que se resolvió a través de los buenos oficios del Ministro de Estado, Zulueta, facilitando el acuerdo entre los dos Estados un año más tarde²²⁶³; 3) la concesión de un crédito en

²²⁵⁹ DSC de 7 de septiembre de 1932.

²²⁶⁰ Tal medida vino a representar un reconocimiento del Gobierno español hacia el Gobierno mexicano por la actitud resuelta en apoyo a la República en las jornadas de abril. El preámbulo del citado Decreto de 11 de mayo de 1931 era rotundo en tal sentido: «[La República española] Identificada también, por otra parte, con la nación mejicana, en los mismos ideales de paz y de progreso, por cuya consecución viene luchando durante toda la primera parte de la actual centuria, serían ya de por sí motivos más que suficientes para aconsejar una más íntima compenetración entre España y Méjico, si no existieran además los de comunidad de origen y unidad de cultura que imponen aquel mutuo acercamiento como un imperativo categórico». Para corresponder a la actuación del Gobierno español, México acordó idéntica medida por Decreto presidencial de 12 de mayo de 1931 (texto completo en MATESANZ (comp.): *México y la República. Española antología de documentos, 1931-1977*. Centro Republicano Español de México. México, 1978, p. 19).

²²⁶¹ *El Debate*, 28 de diciembre de 1932. Esta situación es destacada por MADARIAGA en *España. Ensayo de historia contemporánea*, op. cit., pp. 389-390.

²²⁶² De hecho, en la presentación de las cartas credenciales del Embajador de México al Presidente de la República, éste no omitió una referencia a la adhesión de México a la SdN, «aprovechando las oportunidades de nuestras relaciones amistosas y las que puedan brindarle organizaciones internacionales como las de Ginebra, en las que todos, y España con más afán que nadie, debemos desear el ingreso de la República mejicana, en las condiciones de plena dignidad a que le dan derecho su personalidad y su historia.» (*GdM* de 23 de julio de 1931). La intervención del Embajador mexicano, Pani, en ibídem.

²²⁶³ «Cuadernos de política internacional», AMAE, R-5499/10.

condiciones muy favorables para la construcción en astilleros españoles de buques para la Armada mexicana (diciembre de 1932).

En particular, este último asunto generó importantes expectativas en los dirigentes de la política exterior española. Azaña había sido sondeado, a principios de septiembre de 1932, sobre la posibilidad de llegar a un acuerdo en tal sentido por las Autoridades mexicanas²²⁶⁴. Después de conversaciones preliminares, el Presidente del Gobierno adoptó la decisión al respecto, sometiéndola al Consejo de Ministros el 24 de diciembre de 1932. En este momento, Carner, como Ministro de Hacienda, realizó objeciones al respecto, señalando en especial la fragilidad de la Hacienda mexicana para hacer frente a los pagos. Azaña indicó al respecto que, en tal caso, «además de colocarnos en situación de acreedores, que nos daría derecho a pedir una compensación justa, la pérdida no sería mayor que otros gastos emprendidos para remediar el paro obrero, sin fruto alguno. Y siempre quedaría el efecto político de la reaparición de España en América con otros medios y otros métodos»²²⁶⁵. De modo que afirmó que «el asunto no podía tratarse como una simple operación de comercio»²²⁶⁶. De nuevo la claridad y rotundidad de Azaña en su planteamiento de las relaciones internacionales y su responsabilidad como máximo decisor de la política exterior. Así pues, el Gobierno adoptó tal acuerdo, que fue sometido a la firma preceptiva del Presidente de la República (24 de diciembre de 1932).

Como nos cuenta Azaña, esa misma tarde leyó el Proyecto de ley, que autorizaba al Gobierno a formalizar el contrato y la apertura de los créditos indispensables, a las Cortes. Se debatió en la Comisión parlamentaria, que aprobó el dictamen favorable por unanimidad. Dos horas más tarde fue aprobado por el Pleno sin intervenciones de los diputados²²⁶⁷. Al día siguiente, el Subsecretario del ME entregó al Presidente del Gobierno un telegrama de Álvarez del Vayo, de agradecimiento del presidente de México por la rápida resolución del asunto en las Cortes²²⁶⁸. Azaña, en todo caso, apuntilló: «en los Estados Unidos sentará muy mal y quizás se desquiten en el asunto de la Telefónica» —cosa que efectivamente sucedió en los términos señalados—²²⁶⁹.

En agosto de 1933 Álvarez del Vayo visitó a Azaña en Madrid para informarle sobre el estado de las relaciones bilaterales, calificado de «excelentes», y donde «se ha hecho ya todo lo posible [sic]»²²⁷⁰. Así pues, los especiales lazos de confraternización y cordialidad entre Es-

²²⁶⁴ *Diarios, 1932-1933. «Los cuadernos robados»*, op. cit., p. 60.

²²⁶⁵ *Ibid.*, p. 111.

²²⁶⁶ *Ibid.*, p. 114. Azaña anotó que «las negociaciones han durado meses. Las ha llevado Álvarez del Vayo, de cuya popularidad en México nos cuentan maravillas. Últimamente se envió una comisión de peritos para ultimar el concierto, si era posible. [...] Parece que la influencia de Calles en favor de España ha sido decisiva y terminante, y que cerca de Calles nuestro embajador tiene mucha amistad.» (*ibid.*, p. 111).

²²⁶⁷ *Ibidem*. Vid. *DSC* de 24 de diciembre de 1932. De este modo, la Ley de 28 de diciembre de 1932, de Créditos de Estado a México, autorizó la concesión de un crédito de 70 millones de pesetas con destino al pago del importe de buques y suministros anejos que el gobierno mexicano adquiriese de entidades españolas, según convenio celebrado entre ambos Gobiernos (art. 1). A tal efecto, se incluirían los créditos necesarios en los Presupuestos de 1933 y 1934, estableciéndose en los Presupuestos del Estado para 1933, Sección undécima de Obligaciones de los Departamentos ministeriales, «Ministerio de Hacienda», Capítulo 13, una partida de 40 millones de pesetas, con la expresión de «Para las atenciones que se deriven del Convenio con la República de México en relación con la construcción de buques y suministros anejos» (*GdM* de 29 de diciembre de 1932).

²²⁶⁸ *Diarios, 1932-1933. «Los cuadernos robados»*, op. cit., p. 115. En efecto, debemos anotar que se trata de un hecho sin equivalente en la historia parlamentaria española. El Gobierno debate el anteproyecto, aprueba el proyecto de ley oportuno, supera la firma preceptiva del Presidente de la República, pasa a las Cortes donde es expuesto por el Presidente del Gobierno, debatido e informado favorablemente, por unanimidad, por la Comisión, y votado dos horas más tarde por el Pleno de la Cámara. Y eso ¡el 24 de diciembre de 1932!

²²⁶⁹ *Ibid.*, p. 111.

²²⁷⁰ *Diarios, 1932-1933. «Los cuadernos robados»*, op. cit., p. 409. Azaña achacó este comentario a los deseos

paña y México durante la etapa de la República superaron los niveles tradicionales de cordialidad en las relaciones hispanoamericanas y determinaron el comportamiento del Gobierno mexicano hacia la República española durante la Guerra Civil y más allá²²⁷¹.

En cuanto a las relaciones con Chile, se desarrollaron en la más absoluta cordialidad. En particular, Chile se encuentra entre los Estados que reconocieron el nuevo régimen republicano con mayor prontitud. Así, en respuesta a la Nota de la Embajada española, de 16 de abril de 1931, el Ministro de Relaciones Exteriores comunicó por escrito (18 de abril de 1931) al Embajador español en Santiago que «por encargo de S.E. el Presidente de la República, que el gobierno de Chile continúa con la República Española las mismas cordiales y tradicionales relaciones siempre mantenidas entre nuestros dos países, y que esperamos se acrecienten en el futuro para beneficio mutuo»²²⁷². Instrucciones en idéntico sentido fueron remitidas al Embajador en Madrid.

Claro que estas relaciones estuvieron marcadas por los efectos de la crisis económica mundial y las crecientes barreras a los intercambios comerciales²²⁷³. La depresión económica provocó un empeoramiento de la situación económica y social chilena, facilitando la caída del gobierno dictatorial del general Ibáñez en julio de 1931, iniciándose una fase de inestabilidad política que llevó a la proclamación de una república socialista en los meses de junio y julio de 1932. Este hecho suscitó que el Gobierno republicano se plantease el reconocimiento de tal gobierno, aunque esta situación no tuvo continuidad en el tiempo, al producirse el restablecimiento de la normalidad democrática con el presidente Alessandri (1932-1938)²²⁷⁴. De nuevo, la amistad hispano-chilena quedaría probada con ocasión de la Guerra Civil española, en especial por el trato dispensado por la Representación diplomática en Madrid a los refugiados de ambos bandos²²⁷⁵.

En el otro extremo, las relaciones más complicadas se condujeron con aquellos Estados con gobiernos surgidos de los frecuentes golpes militares que caracterizaron este período. De hecho, con Argentina los problemas surgieron desde el primer momento²²⁷⁶. El gobierno del

de Álvarez del Vayo de convertirse en Embajador de España en la Unión Soviética, reconocida oficialmente el 27 de julio de 1933.

²²⁷¹ En sentido, PEREIRA CASTAÑARES y CERVANTES CONEJO: *Relaciones diplomáticas entre España y América*, op. cit., p. 265. Vid. al respecto, BOSQUES: *Cárdenas y la República Española*. Fondo de Cultura Económica. México, 1975; FABELA: *Azaña y la política de México hacia la República Española*. España con Honra. México, 1943; MATESANZ (comp.): *México y la República. Española antología de documentos, 1931-1977*, op. cit., en especial pp. 28-30 y 41-45, donde se recogen las intervenciones de la Delegación permanente de México en la SdN entre 1936 y 1939 en defensa de la República.

²²⁷² *Memoria del Ministerio de Relaciones Exteriores y Comercio correspondiente al año 1931*. Imprenta de Chile. Santiago de Chile, 1932, pp. 174-175.

²²⁷³ En este sentido, es aleccionadora la oportunista decisión de AZAÑA acerca el estado de los intercambios hispano-chilenos, en marzo de 1932. Contó a Zulueta la visita del Embajador de Chile, «muy alarmado, creyendo que por el Ministerio de Agricultura se preparan medidas comerciales contra los nitratos. El Embajador está dispuesto por sí la medida obedece a una represalia, a hacer todo lo necesario para que su Gobierno suprima todas las restricciones impuestas a la repatriación de moneda española». Azaña reconocía que el Gobierno no había decidido ningún tipo de medida en tal sentido pero le encargó a Zulueta que mantuviese en su error al Embajador, y que «a cambio de prometerles que nosotros no haremos nada, vea de conseguir la derogación de las trabas que Chile ha establecido.» (*Memorias políticas y de guerra*, op. cit., vol. 1, p. 437). Como esta situación persistió en el tiempo, sería objeto de un acuerdo «confidencial y reservado», mediante Canje de Notas, sobre los intercambios comerciales y financieros de 23 de diciembre de 1933 (texto completo en *Colección de Tratados internacionales suscritos por España. Bilaterales*, op. cit., vol. V, pp. 197-206).

²²⁷⁴ *Memorias políticas y de guerra*, op. cit., vol. 1, p. 539.

²²⁷⁵ En este sentido, BARROS: *Historia diplomática de Chile*, op. cit., pp. 740-745.

²²⁷⁶ Argentina se encontraba gobernada democráticamente desde 1916 por presidentes radicales. Sin embargo, el malestar social provocado por los efectos de la crisis económica llevó al poder mediante un golpe militar al general Uriburu en septiembre de 1930, sustituido en 1933 por el general Justo. Para iniciar una etapa política

general Uriburu se negó a otorgar el *placet* a Alomar, designado Embajador en Buenos Aires en sustitución de Dánvila que había marchado a París. Por tanto, el cargo de Embajador no fue cubierto hasta el regreso de Dánvila en enero de 1932, al ser sustituido por Madariaga en Francia. Por otra parte, el Embajador de Argentina en España, García Mansilla, tampoco estimuló demasiados afectos y, muy al contrario, fue calificado por Azaña entre los más desafectos a la República²²⁷⁷.

En mayo de 1933 se produjo la visita del vicepresidente de Argentina a Madrid, siendo recibido por el Presidente de la República, que calificaría este hecho entre los más destacados en las relaciones con las Repúblicas hispanoamericanas²²⁷⁸. Por otra parte, a finales de diciembre de 1932, el gobierno argentino solicitó la apertura de negociaciones comerciales, que se plasmaron en el Acuerdo comercial de 29 de diciembre de 1934, complementario del Tratado de reconocimiento, paz y amistad de 21 de septiembre de 1863, concediéndose mutuamente el tratamiento de nación más favorecida²²⁷⁹.

Las relaciones con Cuba discurrieron por caminos difíciles e, incluso, el Gobierno republicano llegó a plantearse la ruptura de relaciones diplomáticas en enero de 1932, debido a la muerte de un estudiante español en una manifestación en La Habana²²⁸⁰. Precisamente, a finales de enero de 1932, tuvo lugar la primera entrevista de Azaña y el político cubano García Kohly, por mediación de Barcia. García Kohly, de forma reservada, solicitó el apoyo moral y económico de España para su candidatura a la presidencia de la República, prometiendo a cambio una serie de ventajas económicas para España²²⁸¹. Azaña recibió favorablemente la sugestión por «la importancia que tendría para España contar con un buen amigo en la presidencia de la República de Cuba, para encaminar mejor que hasta ahora la política comercial y las relaciones generales con aquel país»²²⁸². Sin embargo, reconocía que el asunto era difícil de acabar, en particular «porque no hay dinero para una política exterior de gran estilo»²²⁸³. De todos modos, Azaña desarrolló gestiones en este sentido, en particular con el Gobernador del Banco de Crédito Exterior, y dio instrucciones de que favoreciese en todo lo demás la política hacia Hispanoamérica —«de que ya hay una muestra en el contrato mexicano»—²²⁸⁴.

Al día siguiente de esta reunión (22 de marzo de 1933), Azaña transmitió a García Kohly el apoyo que dispensaría el Gobierno a través del Banco de Crédito Exterior a sus pretensiones, y éste respondió con promesas de ventajas mutuas si los planes llegaban a buen fin²²⁸⁵. En este sentido, el candidato cubano remitió a Azaña en el mes de abril un conjunto de documentos con un borrador del compromiso que contraería, «si hallase el apoyo necesario»²²⁸⁶. De todos modos, en agosto de 1933, ante el desarrollo de los acontecimientos políticos inter-

que se extendería hasta la década de los cuarenta en la que la vida política estaría dominada por grupos conservadores y el papel tutelar de las Fuerzas Armadas.

²²⁷⁷ *Memorias políticas y de guerra*, op. cit., vol. 1, pp. 440 y 610.

²²⁷⁸ ALCALÁ-ZAMORA: *Memorias*, op. cit., pp. 366-367; AZAÑA: *Memorias políticas y de guerra*, op. cit., vol. 1, p. 623.

²²⁷⁹ AZAÑA: *Diarios, 1932-1933. «Los cuadernos robados»*, op. cit., p. 117. Tratado publicado en la *GdM* de 28 de mayo de 1935.

²²⁸⁰ AZAÑA: *Diarios, 1932-1933. «Los cuadernos robados»*, op. cit., p. 146.

²²⁸¹ AZAÑA: *Memorias políticas y de guerra*, op. cit., vol. 1, p. 386.

²²⁸² *Ibid.*, p. 579.

²²⁸³ *Ibid.*, p. 386.

²²⁸⁴ *Ibid.*, p. 579. En una conversación llegó a plantearse el recurso a la financiación del empresario mallorquín March que prometió, por medio de Barcia, poner a disposición del Gobierno hasta cinco millones de pesetas «si hacen falta para algún asunto de alta política». Proposición que, evidentemente, ni el Presidente del Gobierno ni el Gobierno en sí podían acoger (*ibid.*, p. 422).

²²⁸⁵ *Ibid.*, p. 579.

²²⁸⁶ *Ibid.*, pp. 448-449.

nas en la Isla, el Presidente del Gobierno reconoció que «los sucesos de Cuba demuestran cuánto había de fantástico en las ambiciones de García Kohly» de sustituir a Machado en la presidencia. Así pues, instruyó al Subsecretario del ME acerca de la concesión del *placet* al nuevo Embajador solicitado por el gobierno cubano²²⁸⁷.

En el ámbito multilateral, la activa participación de la República en la SdN renovó la posibilidad de ejercer algún tipo de liderazgo, siquiera fuera moral, en el grupo de Estados hispanoamericanos, en especial por el prestigio de España y de su Delegado por la actuación en los principales asuntos del período: la defensa de los principios del Pacto frente a la agresión japonesa en Manchuria, la Conferencia de Desarme o los conflictos en la región, el Chaco y Leticia. MADARIAGA expresaría al respecto que «en Ginebra se fue estableciendo una intimidación cada vez mayor entre las legaciones españolas e hispanoamericanas, si bien los delegados españoles hicieron oídos de mercader a las brujas de Macbeth que, de cuando en cuando, tentaban a que se alzasen con el caudillaje de un partido de habla española en el Parlamento de las Naciones —fuego fatuo que solía elevarse con singular persistencia sobre las aguas del lago de Ginebra»²²⁸⁸. Los objetivos que se buscaban con esta estrategia eran bastante claros²²⁸⁹:

«La posibilidad de asumir en Ginebra un papel de primera línea, debido a ocupar España una situación lo bastante fuerte para permitirle una política de justicia internacional y lo bastante libre de intereses políticos para permitirle hacer esta política sin grandes pérdidas. España puede conquistar un puesto de gran potencia moral, si sabe aprovechar con generosidad y con valor la situación privilegiada que tiene en Ginebra.»

3.2.3. Las relaciones económicas y culturales

Por otra parte, no se puede poner en duda en las relaciones internacionales del siglo XX, la importancia que ha cobrado el componente socio-cultural en la política exterior de los Estados, en especial en el caso de las grandes potencias. A través de ella es posible extender la influencia en sectores concretos de la población de uno o varios Estados o, de forma general, en la mentalidad colectiva de los pueblos, creando así una imagen favorable y receptiva a las influencias que se pretenden ejercer desde el exterior²²⁹⁰.

Este elemento fue puesto de manifiesto por AZAÑA, quien reconocía que «sólo la participa-

²²⁸⁷ AZAÑA: *Diarios, 1932-1933. «Los cuadernos robados»*, op. cit., p. 420. Tras fuertes presiones americanas, en agosto de 1933 Machado aceptó el exilio y un nuevo presidente apadrinado por el Embajador americano, Welles, subió al poder. Sin embargo, Céspedes, fue depuesto por Batista antes de un mes, con Grau como presidente de la República. Los Estados Unidos se negaron entonces a otorgar el reconocimiento hasta enero de 1934, en que también dejó la presidencia. En opinión de Welles, Batista era el mejor hombre para los intereses americanos en la isla. Vid. al respecto la tesis doctoral, recientemente defendida en la Universidad de La Laguna, de MACÍAS: *La diplomacia española entre el “Machadato” y la crisis cubana de 1933*. La Laguna, 1998 (inérita), en especial pp. 501-762.

²²⁸⁸ España. *Ensayo de historia contemporánea*, op. cit., p. 390. Con ocasión del banquete a las Delegaciones hispanoamericanas en Ginebra, el 12 de octubre de 1933, Madariaga señaló con convicción: «Somos naciones esencialmente pacifistas, las más desinteresadas quizás de toda la tierra [...] un grupo de sangre, espíritu y cultura comunes, que representa hoy y ha representado cada vez más el grupo fundamental de desinterés, de paz y de porvenir para la Sociedad de las Naciones, en un sentido constructivo y generoso. Somos pues, si queremos, y se queremos podemos serlo, la base más sólida y el espíritu más activo de la Sociedad de las Naciones.» (*Discursos internacionales*, op. cit., pp. 250-251).

²²⁸⁹ MADARIAGA: *Memorias (1921-1936). Amanecer sin mediodía*, op. cit., p. 610.

²²⁹⁰ En este sentido, vid. las interesantes aseveraciones, en KENNAN y ULLMAN: «Los Estados Unidos y el mundo», op. cit., pp. 57-60.

ción de España en la cultura es lo que nos puede dar un nombre en el mundo»²²⁹¹. Por su parte, MADARIAGA destacaba la entidad cultural de España en Hispanoamérica como un factor relevante en la ejecución de la política exterior de la República: «aunque no plenamente reconocida en todo su valor, la cultura española da a España en el Mundo un rango de potencia de primer orden, si no de gran potencia. Todo lo que contribuya a afirmar esta cultura, tanto en sus valores históricos como en sus realidades y esperanzas contemporáneas, tiene, pues, que ser objeto de primordial atención desde el punto de vista de nuestra política extranjera»²²⁹². En idéntico sentido, ZULUETA, el Ministro de Estado que permaneció el período más largo al frente del Departamento en los Gobiernos de coalición republicano-socialista, expresó en 1935: «tenemos un ideal común [...] Será este ideal el desarrollo común de esta cultura nuestra. Enriquecer, acrecentar entre todos este tesoro, que es de todos [...] estimulando esta empresa, impulsándola, cooperando con ella, la República española completaría su labor intensa de reconstrucción nacional, con una obra exterior de gran aliento y vasto porvenir»²²⁹³.

Por otra parte, como ya señalamos, las Cortes Constituyentes establecieron en el art. 50 de la Constitución la obligación de los poderes públicos de atender a la expansión cultural de España estableciendo delegaciones y centros de estudio y enseñanza en el extranjero, con preferencia en los países hispanoamericanos. Podemos afirmar, por tanto, que en su concepción, el componente cultural era uno de los medios más importantes de la acción exterior de la República hacia Hispanoamérica.

En efecto, en la primera reforma del ME (Decreto de 9 junio de 1931), el Gobierno Provisional modificó las competencias y funciones de la Junta de Relaciones Culturales. El Preámbulo del Decreto era contundente sobre la importancia del elemento cultural en la elaboración de la política exterior de la República²²⁹⁴:

«Uno de los aspectos más importantes de las relaciones internacionales de España, especialmente con las Repúblicas hispano-americanas, es, sin duda, la política cultural. El gran tesoro de nuestra literatura y nuestras artes, el desarrollo actual de nuestra actividad científica y, sobre todo, el poderoso instrumento de nuestro idioma, son otros valores que deben ser realzados y utilizados para la política internacional de España; esta política debe tener una doble finalidad: por una parte, mantener nuestra cultura en aquellos países de Europa, Asia y América donde se conservan más rasgos de su influencia; por otra parte, entablar nuevas relaciones con los pueblos que hasta ahora conocen menos las diversas manifestaciones de nuestra cultura.»

Posteriormente, y antes de la conclusión de la Constitución, las Cortes aprobaron la Ley de 21 de noviembre de 1931, que creaba un Centro de Estudios de Historia de América en la Universidad de Sevilla²²⁹⁵. En el programa de estudios de dicho Centro se impartirían enseñanzas de Historia, Geografía, Antropología e Instituciones de América a cargo de profesores españoles y americanos. Para atender a su sostenimiento se consignaba una partida anual de ciento treinta y cinco mil pesetas.

Estas medidas legislativas, y muchas otras, del Gobierno republicano se enmarcaron en el

²²⁹¹ Discurso de 28 de marzo de 1932 en la clausura de la Asamblea nacional de Acción Republicana (*Obras completas*, op. cit., vol. II, pp. 223-230).

²²⁹² *Memorias (1921-1936). Amanecer sin mediodía*, op. cit., p. 608.

²²⁹³ «La política exterior de la República», op. cit., pp. 5-27.

²²⁹⁴ *GdM* de 10 de junio de 1931. El Preámbulo continuaba: «La República española, atenta siempre a toda actividad valiosa nacional, no podía dejar olvidada esta manifestación tan importante de nuestras relaciones culturales con el extranjero. Y para tal finalidad ha creído necesario modificar la estructura y composición de la Junta de Relaciones Culturales existente en el ME, acomodándola al espíritu del nuevo Régimen y haciendo más eficaz su funcionamiento». Al mes siguiente se aprobó el Reglamento de la Junta y se establecieron sus funciones por D. de 23 de julio (*GdM* de 25 de julio de 1931).

²²⁹⁵ *GdM* de 26 de noviembre de 1931.

objetivo de potenciar las relaciones culturales, como elemento de afirmación del papel de España. Al respecto, ZULUETA expresó (1932)²²⁹⁶:

«Los problemas hispanoamericanos se sitúan en el terreno de la cooperación intelectual y de la labor cultural. [...] el desarrollo en común de esta cultura nuestra. Enriquecer, acrecentar entre nosotros este tesoro, que es de todos. Desenvolver esta nuestra cultura literaria y científica, moral e intelectual, para que, en unión de las otras culturas de diferentes países y grupos de pueblos, contribuya eficazmente al desarrollo de la total cultura humana y al progreso general del mundo.»

Ahora bien, como ocurrió en general en las relaciones con Hispanoamérica, la permanente escasez de medios materiales frustró las iniciativas, los programas de expansión cultural en la región. Así lo reconocía en Ministro de Estado en las Cortes en septiembre de 1932²²⁹⁷:

«Esta política [de expansión cultural] se ha iniciado por obra conjunta de los Ministros de Instrucción Pública y de Estado, mandando bibliotecas a esas Colonias españolas en el extranjero y realizando gestiones muy constantes, muy tenaces, para establecer allí escuelas españolas o, por lo menos, enviar maestros españoles. Alguna disposición ha aparecido ya en la “Gaceta” relacionada con esta orientación pero confieso al Sr. Jaén hablando con absoluta buena fe que el artículo 50 de la Constitución no ha sido debidamente desarrollado en el presente presupuesto, que no es como muchas veces se ha dicho, el Primer Presupuesto de la República, sino un presupuesto de liquidación del viejo régimen, un Presupuesto de reducción y de sacrificio.»

El Ministro de Estado afirmó en este momento su confianza en que, «dentro de las economías que todavía son precisas y muy severas», en el siguiente Presupuesto se pudiera iniciar, «con alguna mayor eficacia, la orientación que recomienda el artículo 50 de nuestra Carta constitucional», atendiendo entonces debidamente a la expansión cultural de España en el extranjero y, principalmente, en las Naciones hispanoamericanas²²⁹⁸. Sin embargo, E. Ortega y Gasset se lamentó en las Cortes del estado de abandono en la que se encontraba la política americana: «los asuntos de América son tan trascendentes que la República ha debido tener prisa y urgencia y no ha hecho nada absolutamente eficaz»²²⁹⁹. De este modo, era urgente que el Gobierno adoptase una postura eficiente y fecunda, que se pusiera en marcha un programa cultural mínimo, que el diputado expuso a las Cortes²³⁰⁰: 1) el establecimiento en el ME de una Subsecretaría de Asuntos Hispanoamericanos o de Ultramar; 2) la creación de una especialidad diplomática, para que los funcionarios que fueran destinados a América tuviesen una preparación específica en relación con los problemas de la región; 3) la creación de Comisarios y Juntas de Emigración; 4) el establecimiento de Centros de enseñanza secundaria en Argentina, Chile y en otras Repúblicas donde el volumen de la colonia española justificaba tal medida; 5) avanzar en materia de equivalencia de títulos, «que podían producir tanto beneficio a españoles y americanos»; y 6) el establecimiento de sociedades conjuntas de navegación, pues España «por sí sola no puede tenerlas».

Sin embargo, en la discusión de los Presupuestos del ME para 1933, el proyecto presentado por el Gobierno implicaba una reducción de gastos, en particular la supresión de nueve Legaciones en el extranjero, aunque el Ministro expresó que «ni aun por reciprocidad, he ex-

²²⁹⁶ «Las relaciones hispanoamericanas: España y América», *Revista Comercial* núm. 24, 1932, pp. 135-137.

²²⁹⁷ *DSC* de 7 de septiembre de 1932.

²²⁹⁸ *Ibidem*.

²²⁹⁹ *DSC* de 25 de octubre de 1932.

²³⁰⁰ *Ibidem*. Las propuestas presentadas por E. Ortega y Gasset se plasmaron en una Enmienda a la totalidad al Dictamen de la Comisión de Presupuestos sobre el gasto para 1933, de la Sección 2ª de las Obligaciones de los Departamentos ministeriales, «Ministerio de Estado» (*DSC* de 15 de noviembre de 1932). Esta enmienda fue rechazada, posteriormente, por el Pleno de la Cámara (*DSC* de 24 y 26 de noviembre de 1933).

tendido este criterio a nuestras Legaciones en Hispanoamérica. Allí las mantengo todas, aun en aquellos países que no tienen legación en España»²³⁰¹. Al mismo tiempo, señaló la consignación de una partida presupuestaria para la expansión cultural en América (un millón de pesetas), cuya finalidad era dar cumplimiento al mandato constitucional, aun cuando reconocía que «la cantidad es exigua y no permitirá más que una iniciación de esa política»²³⁰². En todo caso, debemos recordar que el Presupuesto del ME para 1933 ascendió a 22.294.051 pesetas; en otros términos, la consignación presupuestaria más baja de todos los Departamentos ministeriales²³⁰³. Así pues, aunque en el planteamiento de los objetivos de la política exterior, el elemento cultural aparecía en un lugar privilegiado, la endémica carencia de medios del ME y del Servicio Exterior, impidieron desarrollar mínimamente aquellos postulados, más allá de lo que Azaña denominó en una ocasión «política de conferenciante».

La referencia a los aspectos económicos y comerciales de las relaciones hispanoamericanas en el período resulta inexcusable, aun sea brevemente, porque con ello podremos valorar si los medios se adecuaban a los objetivos de la política exterior republicana. La unanimidad de los autores ha afirmado que el contexto de depresión económica mundial actuó como condicionante para cualquier intento del régimen republicano de implementar nuevos métodos o acciones tendentes a intensificar la cooperación económica entre España y las Repúblicas hispanoamericanas. El proteccionismo, el nacionalismo y la bilateralización de las relaciones comerciales fueron elementos esenciales en las relaciones económicas internacionales del período, tal como se puso de manifiesto durante la Conferencia Económica Mundial en 1933. Contexto internacional del que España no podía, evidentemente, permanecer al margen, de modo que las disposiciones adoptadas por el Gobierno para la regulación del comercio exterior se articularon a través de cinco medidas principales: proteccionismo arancelario, control de cambios, limitaciones cuantitativas a la importación, imposición de licencias de importación y bilateralismo²³⁰⁴.

En otro apartado ya hemos señalado la debilidad de la estructura de los intercambios de España con el exterior. Las importaciones se repartían entre un gran número de Estados mientras que las exportaciones se concentraban en cuatro grandes potencias: Alemania, Estados Unidos, Francia y Gran Bretaña²³⁰⁵. En este marco, los intercambios con las Repúblicas hispanoamericanas eran mucho más reducidos.

Como precisan VIÑAS y otros, la importación se concentraba en unas cuantas mercancías, esencialmente productos agropecuarios²³⁰⁶. El 7% de las importaciones para el período 1932-1935 procedía de Hispanoamérica, región a la que, a su vez, se destinaba casi el 9% de las exportaciones totales. La balanza comercial solía ser favorable con Argentina, Colombia, Cuba, Panamá, Perú y Uruguay. Desfavorable con Ecuador, Haití, Honduras, México, Nicaragua, República Dominicana, El Salvador, Venezuela. Variaba según los años con Bolivia,

²³⁰¹ DSC de 15 de noviembre de 1932.

²³⁰² *Ibidem*.

²³⁰³ Ley de 28 de diciembre de 1932, de Presupuestos para 1933 (*GdM* de 29 de diciembre de 1932).

²³⁰⁴ SERRANO SANZ: «La política comercial ante la crisis del veintinueve: el primer bienio republicano», op. cit., pp. 135-151.

²³⁰⁵ Durante el período 1932-1935, los Estados Unidos se convirtieron en el principal suministrador de España a gran distancia de todos los demás. Las importaciones españolas ascendían a 134,2 millones de pesetas-oro, es decir, el 15,16% del total de las importaciones y las exportaciones por valor de 48,3 millones de pesetas-oro, el 9,6% del total. Resulta claro por tanto, el desequilibrio en la balanza comercial bilateral, favorable a los Estados Unidos por valor de 85,9 millones de pesetas-oro (VIÑAS ET ALL.: *Política comercial exterior de España (1931-1975)*, op. cit., p. 134). Por otra parte, en las inversiones americanas en Europa, España ocupaba el quinto puesto, tras Gran Bretaña, Alemania, Francia e Italia, registrándose, incluso un cierto aumento de las mismas en la etapa republicana (*ibíd.*, p. 205).

²³⁰⁶ *Ibid.*, pp. 134-135.

Brasil, Costa Rica, Guatemala y Paraguay. El socio comercial más importante era Argentina: para el período 1932-1935, el 2,54% de las importaciones españolas con un valor de 22,5 millones de pesetas-oro, frente al 3,6% de las exportaciones, con 23,5 millones de pesetas-oro, con un saldo favorable de 1 millón de pesetas-oro—. Esta significación de Argentina en las relaciones comerciales exteriores de España se incrementaría especialmente después de la Guerra Civil²³⁰⁷.

El siguiente cuadro resulta absolutamente revelador acerca de la cuantía y significación de las relaciones comerciales hispanoamericanas, comparadas con los dos grandes líderes comerciales en la región, los Estados Unidos y Gran Bretaña, para el año 1931²³⁰⁸:

	Participación española en la importación o exportación		Participación americana en la importación o exportación		Participación británica en la importación o exportación	
	Importación	Exportación	Importación	Exportación	Importación	Exportación
Argentina	4,1	1,2	15,8	6,0	21,0	39,0
Bolivia	0,9	-	25,2	5,0	16,5	82,1
Brasil	0,9	0,7	25,0	43,6	17,5	7,2
Chile	1,4	2,6	34,3	33,4	16,0	16,3
Colombia	2,0	0,3	41,9	80,2	16,1	2,6
Costa Rica	1,5	-	51,8	23,0	11,2	60,3
Cuba	5,2	1,5	57,3	74,9	5,3	13,9
Ecuador	1,9	4,7	37,5	46,2	18,2	3,6
Guatemala	1,2	0,1	54,9	35,4	8,9	2,1
Haití	0,1	0,4	68,7	8,1	7,0	8,5
Honduras	-	-	71,6	72,4	4,7	6,0
México	2,1	0,2	66,8	61,1	7,2	12,0
Paraguay	5,6	-	16,1	0,5	12,3	0,1
Perú	0,9	0,1	40,5	36,4	14,1	21,5
Rep. Domin.	2,4	1,8	58,0	26,2	5,0	30,9
Uruguay	4,0	0,5	19,3	4,4	19,0	35,4

Con ocasión de los debates parlamentarios de los Presupuestos del ME para 1933, en noviembre de 1932 se planteó la cuestión de las relaciones comerciales con América, ocasión en la que varios diputados subrayaron la imperiosa necesidad de incrementar los efectivos materiales y el comercio de exportación hacia la región. Así, el diputado socialista Escandell indicó la oportunidad de «simultanear nuestra política espiritual con la intensificación de la exportación española a tierras ultramarinas». En este momento fueron aportados datos concretos sobre el volumen de los intercambios comerciales con las Repúblicas americanas —incluidos los Estados Unidos y Canadá—, así como la existencia de Convenios internacionales de reconocimiento mutuo de títulos profesionales²³⁰⁹.

Con la finalidad de potenciar las exportaciones y el comercio exterior en general, a los pocos meses de la proclamación de la República el Gobierno Provisional creó la Comisión Interministerial de Comercio Exterior (Decreto de 17 noviembre de 1931), destinada a enlazar los Servicios comerciales dependientes del ME con los del Ministerio de Economía Nacional. El establecimiento de la Comisión respondía a la necesidad del Gobierno de contar, con carácter permanente, con un órgano asesor especializado en las relaciones económicas exteriores²³¹⁰. En enero de 1933 se reorganizó la Comisión, dando entrada a representantes del Mi-

²³⁰⁷ *Ibid.*, p. 135.

²³⁰⁸ BAUER: *Spaniens Wirtschaft vor Franco*. Junker und Dünnhaupt. Berlín, 1942, p. 129 (cit en *ibid.*, p. 134).

²³⁰⁹ *DSC* de 24 de noviembre de 1932.

²³¹⁰ *GdM* de 18 de noviembre de 1931. El Preámbulo del Decreto expresaba que «la complejidad de las relaciones comerciales en nuestro tiempo ha influido poderosamente en la legislación española, exigiendo la creación

nisterio de Agricultura, Industria y Comercio, con la misión fundamental de estudiar todas las negociaciones encaminadas a la conclusión de acuerdos comerciales²³¹¹.

Más tarde, por Decreto de 30 de septiembre de 1933 se amplió, de nuevo, el número de vocales para incluir a representantes del Ministerio de Hacienda, reafirmando el papel de la Comisión como «órgano de la Administración encargado de estudiar y proponer con un amplio criterio de colaboración y continuidad todo cuanto se refiera a la política comercial de España, en relación con los demás países»²³¹². Aun cuando no se alcanzaron, totalmente, los objetivos propuestos con la creación de la Comisión, sin duda, tuvo un papel relevante en la política comercial desarrollada durante el bienio republicano-socialista y, en general, durante la República²³¹³.

Junto a estas reformas de los Organismos competentes en materia de relaciones económicas exteriores, destacaron en este período las negociaciones comerciales que llegaron a concretarse en la firma de varios Tratados comerciales: 1) el Acuerdo de 31 de octubre y 16 de noviembre de 1932, en forma de Canje de Notas, entre España y El Salvador de prórroga del régimen comercial²³¹⁴; 2) el Acuerdo de 30 de enero de 1933 entre España y Uruguay, complementario a los Tratados de Comercio de 1870 y 1882, de difícil negociación y más complicado proceso de ratificación interna en España²³¹⁵; 3) el Acuerdo de 25 de octubre de 1933 entre España y Paraguay, en forma de Canje de Notas prorrogando el *Modus Vivendi* de 18 de febrero de 1927²³¹⁶.

En todo caso, esta actividad negociadora continuó a lo largo de la etapa republicana, en especial tras el fracaso de la Conferencia Económica Mundial, momento en el que quedó plenamente de manifiesto la escasa voluntad de las grandes potencias de arbitrar medidas de carácter internacional para hacer frente a la depresión económica mundial. De este modo, cada Estado recurrió a fórmulas singulares de defensa de sus sectores productivos e industriales frente a la competencia exterior y buscó salidas en los restringidos mercados internacionales a sus productos, a través de una red de acuerdos bilaterales. En los Acuerdos comerciales, el Gobierno español acudió, en la mayoría de los casos, al principio de compensación íntegra, es decir, a comprar a aquellos Estados que comprasen a empresas españolas, públicas o privadas, y por sumas equivalentes. Por tanto, las negociaciones comerciales estuvieron conducidas por el principio establecido en el Decreto de 23 de diciembre de 1931 de no otorgar en lo sucesivo la condición de Nación más favorecida con carácter general. De hecho, sólo podría concederse tal ventaja para una lista determinada de productos, especificados y caso por caso. Las ra-

de organismos oficiales que la recogieran en el sentido de una mayor especialización. [...] Una de las deficiencias más notables en la organización establecida ha sido la falta de relación directa entre su ramificación dependiente del Ministerio de Economía Nacional y la propia del de Estado, necesaria en la importante cuestión de negociar Tratados y toda clase de Acuerdos comerciales. La falta de un adecuado, constante engranaje entre ambos Departamentos, ha evidenciado la necesidad de establecerlo para alcanzar tres fundamentales fines: la unidad de criterio en la preparación y realización de las negociaciones, la brevedad y rapidez en el estudio y la discusión de las vicisitudes de nuestro comercio de exportación con los medios a emplear para encauzarlo y favorecerlo, mediante la cooperación de los funcionarios de ambos Ministerios que prestan sus servicios en el extranjero. En la realización de ello está en buena parte el éxito de las negociaciones y la fortaleza del propósito comercial a conseguir».

²³¹¹ Decreto de 7 de enero de 1933 (*GdM* de 10 de enero de 1933).

²³¹² Sendos Decretos de 30 de septiembre de 1933 de funcionamiento y competencia en materia de tratados (*GdM* de 3 de octubre de 1933).

²³¹³ Así, PEREIRA CASTAÑARES y CERVANTES CONEJO: *Relaciones diplomáticas entre España y América*, op. cit., p. 68.

²³¹⁴ *GdM* de 21 de noviembre de 1932.

²³¹⁵ *GdM* de 9 de mayo de 1933. Vid. al respecto, AZAÑA: *Diarios, 1932-1933*. «Los cuadernos robados», op. cit., pp. 405-406.

²³¹⁶ *GdM* de 31 de octubre de 1933.

zoes esgrimidas por el Gobierno ya han sido indicadas antes: los efectos de la crisis económica, los desequilibrios en la balanza comercial. En todo caso, el Gobierno reconocía que dichas medidas, contingentes incluidos, respondían a necesidades coyunturales y que debían desaparecer «cuando el comercio internacional vuelva a una situación de normalidad».

CONCLUSIONES

1ª) El objeto de la presente tesis doctoral es examinar, en primer lugar, todas las connotaciones conceptuales, terminológicas y de contenido que presenta la denominada comúnmente «política exterior del Estado». Partimos de la consideración del Estado como actor privilegiado de las relaciones internacionales, postulado básico de las corrientes llamadas realista y neorrealista, pero que también es así reconocido por los que se adscriben al transnacionalismo o a las tesis del interdependentismo. Es evidente que el enfoque de las relaciones internacionales y del papel del Estado como punto de partida de cada autor o escuela, condiciona la definición que cada uno va a conferir al objeto de análisis. Sin embargo, la ausencia de una terminología adecuada, como problema previo, dificulta extraordinariamente el estudio de la materia.

2ª) Con el análisis de la política exterior y, en concreto, del concepto de política exterior, tratamos de responder a las cuestiones de por qué los Estados actúan en el sistema internacional de una u otra forma y qué factores inciden como condicionantes de esta actuación. Partimos de una idea básica que es la siguiente: la política exterior es aquella actividad mediante la que los Estados conducen sus relaciones mutuas, como partes integrantes del sistema internacional.

3ª) Consideramos que el poder continúa siendo el factor decisivo por el que se mueven los actores del sistema internacional y examinamos el concepto de poder desde la vertiente del poder político, que en general y en sentido amplio es la relación entre sujetos en la que uno impone a otro su voluntad u obtiene la adhesión voluntaria de forma tal que determina su comportamiento, en última instancia, a través de la fuerza. El poder es entendido, pues y desde el punto de vista de las relaciones internacionales, como la capacidad de influencia en ese especial sistema.

4ª) La política exterior es propia de los Estados como actores privilegiados de las relaciones internacionales, como hemos dicho, pero no son los únicos. Son los fines los que hacen que tenga una consideración predominantemente estatal. La política exterior es una consecuencia de la existencia de una sociedad de Estados soberanos e independientes y las nociones de soberanía y territorialidad ayudan a comprender el significado de a que es lo que se denomina «exterior». Como se señala en el cuerpo de la tesis, las Organizaciones Internacionales carecen de política exterior lo que no significa desconocer su acción externa, de extraordinaria relevancia en algunos casos.

5ª) La política exterior forma parte de la política general del Estado. La diferencia radica en los destinatarios: se dirige a los Estados y a otros actores de las relaciones internacionales; debe ser implementada en el contexto internacional; y en ella se encuentra comprometida de forma crítica la seguridad del conjunto del Estado, la seguridad nacional. Existe una primacía de los componentes «interés nacional» y «seguridad nacional» sobre otros asuntos. En consecuencia, la política exterior, como toda política, tiene un sentido teleológico: al afectar al comportamiento de otros, persigue paralelamente la adaptación del Estado al sistema en el que se inserta, en un nivel de interacción más o menos intenso. Esta vertiente cobra extraordinaria importancia cuando el sistema atraviesa por un período de conflicto, crisis o cambio. El enfoque correcto en la determinación de lo que entendemos por política exterior combina el actor con la acción exterior, con independencia de la materia de que se trate. Actor y acción externa, o proceso como conjunto de acciones orientadas a un fin, otorgan los parámetros adecuados para avanzar una definición de política exterior, como el conjunto de acciones ex-

ternas que desarrolla un sujeto dotado de personalidad jurídica originaria y capacidad de obrar conforme al Derecho internacional, es decir, el Estado, orientadas a la obtención de unos fines y objetivos concretados por la organización política interna, con independencia del régimen político, y a cuyo servicio se disponen unos medios que pretenden ser adecuados a tales fines.

6ª) La apreciación de la situación, la definición de los fines y los objetivos y la elección de los medios constituyen problemas fundamentales en la formulación de la política exterior. Un programa elaborado debe contener una expresión de los fines y objetivos que persigue el Estado en la sociedad internacional. En caso contrario, el Estado simplemente genera respuestas ante estímulos externos de forma reactiva, sin un plan determinado y sin una concepción de la política exterior que deba desarrollar.

7ª) La idea de la interdependencia se ha impuesto en la relación o los vínculos entre política interior y exterior. En consecuencia, a los dirigentes políticos les es más difícil que en etapas anteriores mantener un conjunto coherente de prioridades en política exterior y articular un interés nacional pretendidamente unívoco, aunque éste último nunca lo ha sido. Este hecho ha supuesto una expansión material de la política exterior para abarcar más allá de los aspectos de seguridad y económicos, puesto que esa expansión se ha realizado para abarcar cuestiones sociales, culturales, medioambientales o de derechos humanos.

8ª) El régimen político y la distribución interna del poder del Estado intervienen profundamente en la conformación de la política exterior y su estudio requiere la comprensión del sistema constitucional del Estado, la distribución del poder y el reparto de las competencias entre los diferentes órganos e Instituciones del Estado, órganos que se hallan siempre compuestos por autoridades que representan a toda la comunidad, sea esa autoridad democrática o autoritaria. La distribución territorial del poder, aun cuando debe ser tenida en cuenta en la conformación de las decisiones políticas en el interior del Estado, carece de relevancia hacia el exterior. El Estado es, con independencia de su organización política, el titular de derechos y obligaciones, a él le son imputables los actos que genera en su actividad externa y, en consecuencia, es el responsable de sus efectos lícitos o ilícitos. Incluso en los Estados federales o intensamente descentralizados las relaciones internacionales y la defensa constituyen áreas reservadas a la Federación o al Poder central. Fuera de las estructuras de poder, pero conectados con el proceso interno de la política exterior, participan los grupos de interés — económicos, sociales, de derechos humanos, de intereses extranjeros— y la opinión pública. Desconocer su influencia puede hacer fracasar las iniciativas exteriores y, por el contrario, reconocerla supone fortalecer la posición del gobierno en el desarrollo de un determinado programa exterior.

9ª) La determinación de los objetivos que debe perseguir y los fines a los que sirve son dos elementos centrales de la política exterior. La distinción entre fines y objetivos aporta una mayor concreción conceptual, que contribuye al análisis de la política exterior, aunque muchos autores no hacen una distinción teórica entre ambas nociones.

1) Los fines vienen a significar lo que se desea alcanzar globalmente, aquellas metas que los Estados pretenden a largo plazo, basados en un amplio consenso nacional y que representan la visión determinada de una Nación acerca de las relaciones internacionales y de la posición del Estado en la sociedad internacional, distinta de una comunidad a otra en función de muy diversos factores de orden político, económico, social, cultural, histórico y geográfico, pero relacionados, prioritariamente, con la preservación de la comunidad política. Los fines sólo cambian cuando se produce una mutación profunda en las estructuras sociales, culturales y la organización política de la comunidad estatal. Este es el elemento fundamental que permite hablar de política exterior de los Estados y no de otros sujetos de las relaciones internacionales. Podemos concretarlos en el mantenimiento de la seguridad nacional, la protección de las condiciones de vida de la población en relación con un sistema socioeconómico determinado y la defensa de unos valores y principios propios de esa

minado y la defensa de unos valores y principios propios de esa sociedad, que la identifican como grupo diferenciado dentro de la sociedad internacional.

2) Los objetivos son los resultados concretos, a corto y medio plazo, que precisan ser alcanzados para dotar de efectividad a los fines de la política exterior. La determinación de los mismos corresponde al Ejecutivo, con independencia del régimen político interno y no tienen por qué estar sometidos a un consenso nacional propio de los fines de la política exterior, consenso que se entiende subyacente. La consecución sucesiva de los objetivos programados supone una aproximación a la realización de los fines del Estado.

10ª) Un Estado, sea cual sea su status en el sistema internacional, cuenta con un conjunto de medios para alcanzar los objetivos programados, que pueden ser clasificados en pacíficos y coactivos, con o sin uso de la fuerza. La voluntad de emplear los medios disponibles es esencial y está en función de la relativa importancia que los dirigentes otorguen a un asunto determinado en relación con los restantes objetivos, tanto internos como internacionales. Si el Estado carece de los medios adecuados, o estos son insuficientes, evidenciará una escasa proyección internacional, producto de la inadecuación entre fines, objetivos y medios utilizables para la consecución de aquellos y, en consecuencia, se produciría una quiebra de su prestigio internacional, de modo que el efecto negativo en las relaciones exteriores es evidente.

1) A la diplomacia corresponde, con carácter genérico, la negociación, es decir, el conjunto de acciones que dos o más actores en el medio internacional desarrollan para llegar a una acción común o para resolver amistosamente las diferencias surgidas entre ellos. En la negociación los Estados se valen de un conjunto de medios de persuasión: la recompensa, el compromiso, la advertencia y la acción directa que puede alcanzar el uso de la fuerza. Estos recursos pueden ser empleados de forma sucesiva o simultánea para reforzar una postura negociadora y la concreción de los mismos estará en función de los objetivos a obtener y de la fortaleza de la posición de una y otra parte.

2) El uso de la fuerza es un medio al que debe recurrirse en casos extremos porque los perjuicios son o pueden ser incalculables y porque el resultado de la aplicación de la fuerza a un contencioso interestatal siempre es incierto. Para que los dirigentes políticos recurran a la fuerza debe encontrarse en juego algún elemento englobado en el interés nacional o, al menos, un objetivo esencial de la política exterior. Esto es así pese a la existencia de una prohibición general del recurso a la fuerza como principio de Derecho internacional consuetudinario, contenido en la Carta de las Naciones Unidas (artículo 2.4). Las grandes potencias no han dejado de recurrir a la amenaza o a la fuerza siempre que lo han considerado oportuno, incluso sin entrar en una correcta valoración de las ventajas y los perjuicios de tal medida. En la posguerra fría resulta interesante y preocupante al tiempo como los teóricos de las relaciones internacionales, realistas o transnacionalistas poco importa, aceptan tranquilamente el recurso a la fuerza para solventar determinados intereses calificados de vitales, precisamente cuando se trata de la potencia hegemónica o preponderante.

11ª) En la sociedad internacional, donde cada Estado, considerado como un actor unitario, persigue sus propios intereses y objetivos, éstos adquieren una referencia concreta en la definición del interés nacional, entendido como el conjunto de valores esenciales para la existencia de la comunidad organizada. Para los Poderes públicos supone la existencia de la obligación de proteger y promover el bien común de la sociedad: el interés público dentro de las fronteras, el interés nacional hacia el exterior. Las objeciones teóricas a las concepciones asentadas en el paradigma del interés nacional abrieron el debate sobre la validez universal del término. A nuestro juicio, aun cuando el grupo dirigente aspire a imponer una particular concepción, el interés nacional debe responder a las metas generales de la comunidad estatal y, en consecuencia, se encuentra determinado por los fines esenciales. Si no se mantiene la integridad de los mismos desaparece el Estado y, en consecuencia, queda diluido el dilema de

la seguridad nacional. Entendemos, por tanto, que la inclusión en la definición del interés nacional de metas que no son esenciales contribuye al conflicto y a la inestabilidad del sistema internacional. Sin embargo, desde el final de la Guerra Fría hemos asistido a debates intensos, confusos y de amplio alcance acerca de la definición del interés nacional que, si son tomados como orientación del estado de la cuestión, suponen un paso atrás en el análisis teórico del concepto. Estas concepciones responden a la presente etapa de las relaciones internacionales donde la potencia hegemónica detenta unas capacidades de poder no igualadas en ningún período anterior y, como elemento definitorio de tal condición, trata de imponer su modelo de sociedad a los demás en la convicción de la superioridad de la misma. Pero tal definición supone una ruptura en el acuerdo tácito sobre los principios, normas, reglas y procedimientos de adopción de decisiones aceptados por todos.

12^a) Consecuencia de todo esto es que cada uno debe velar por su propia seguridad, protección y supervivencia, en un sistema predominantemente individualista y estructuralmente sustentado por el principio de coordinación, que tiende al equilibrio y a la vigilancia mutua, como se reconoce en los Tratados de Westfalia (1648) y es confirmado posteriormente en el Tratado de la Santa Alianza (1815), la Paz de Versalles (1919) y los Acuerdos de Yalta (1945). La búsqueda del mayor nivel de seguridad por un Estado lleva aparejada inseguridad para los otros y la necesidad de poder militar es una consecuencia obvia de la situación internacional y de la desigualdad entre los Estados. Parece incontrovertible que corresponde al Estado el papel de proporcionar seguridad a una sociedad y mientras esta singular comunidad política continúe como actor fundamental de las relaciones internacionales esto será así.

13^a) La noción de seguridad nacional se trata de un término de manejo difícil en tanto que no hay consenso acerca de su definición y alcanzarlo se torna tarea harto complicada. La seguridad ostenta una consideración previa a cualquier otra necesidad vital; disfruta de un carácter primario en función de la cobertura que supone para el desarrollo posterior del resto de la actividad del sujeto en cuestión. Por tanto, existe una mutua y recíproca relación entre sociedad y seguridad de manera tal que, sin una sociedad resuelta y decidida a permanecer y prosperar libremente, es imposible su seguridad y sin una seguridad eficaz es inviable la existencia o la continuidad de la Nación. Las comunidades que dieron la espalda a esta realidad sucumbieron o perdieron su identidad, que viene a ser la misma cosa. Todo un conjunto de variables internas e internacionales se oponen a una concepción absoluta de la seguridad y obligan a concebirla en una dimensión relativa, en una condición que permita comparar el nivel de seguridad de una situación en relación con otra, pero con la persistencia de un cierto margen de incertidumbre.

14^a) En la materia el final de la Guerra Fría propició un renovado debate académico, principalmente en los Estados Unidos, y una lucha entre diferentes grupos ideológicos por mantener el control de la definición de la seguridad nacional. Sin embargo, la presente etapa contempla el triunfo de una orientación que ha generado un excepcional consenso sobre una variedad de temas que parecen constituir amenazas a la seguridad nacional y que postula por una definición amplia del concepto, para englobar asuntos económicos, acceso a los mercados, control de las materias primas, democratización, derechos humanos, medio ambiente. Evidentemente todo lo anterior desde la perspectiva de la potencia hegemónica del sistema internacional: los Estados Unidos. Esto supone el intento de derogación de normas fundamentales que configuran el ordenamiento internacional: la igualdad jurídica entre los Estados, el respeto mutuo a la soberanía e independencia, el derecho de cada sociedad a otorgarse el sistema político que tenga por conveniente, la no injerencia en los asuntos internos, la prohibición del recurso a la amenaza o a la fuerza en las relaciones internacionales y su correlato de resolución pacífica de las diferencias. La mejor solución al dilema de la seguridad nacional supone limitar el significado de la expresión e incluir otros principios y objetivos de gran im-

portancia dentro de conceptos más amplios, como interés nacional u objetivos de la política exterior. La seguridad nacional sería un concepto acotado, definido como la condición en la que un Estado se encuentra relativamente a salvo de agresiones externas y en disposición de dar una respuesta adecuada a los intentos de cercenar su independencia e integridad territorial y la vida y bienestar de sus ciudadanos.

15^a) Por ser el Estado garante de la integridad de la Nación, así como de su identidad como grupo diferenciado, corresponde a los Poderes públicos hacer trascender a la sociedad la realidad y el alcance de las amenazas, distinguiendo claramente entre lo que de verdad importa a la seguridad nacional y aquello que es accesorio a ésta, integrándose plenamente en los diferentes ámbitos de la seguridad del Estado.

16^a) En la realidad de los asuntos internacionales la diferencia de capacidad tiene consecuencias políticas amplísimas, tanto para los grandes Estados como para las Naciones pequeñas. El Estado con mayores recursos tiene más influencia fuera de sus fronteras, mayor seguridad frente a las presiones, las amenazas y el ataque armado y, en definitiva, goza de más prestigio y más amplio campo de elección en la elaboración y ejecución de su política exterior. Por contra, cuanto menos pueda actuar externamente un Estado menos viable será como miembro independiente de la sociedad internacional desde un punto de vista material puesto que, formalmente, el principio de igualdad soberana entre los Estados se halla en la base del ordenamiento jurídico internacional. El nivel de desarrollo económico, la situación geográfica y el medio, la cohesión de la población, el dinamismo de las elites dirigentes y la influencia alcanzada son variables importantes que contribuyen a la capacidad de un Estado para actuar con un margen notable de influencia en la sociedad internacional y cuya modificación altera en mayor o menor grado aquella capacidad. Destacamos dos puntos centrales. Primero, la dimensión física fija unos límites a la acción exterior del Estado que difícilmente pueden ser superados, salvo que se produzca una ampliación de sus límites territoriales. Segundo, el poderío de un Estado se encuentra afectado por las distintas formas en que sus gobernantes conciben e instrumentalizan las capacidades materiales de la Nación.

17^a) El poder militar ha sido considerado siempre el primer atributo y la realidad de las relaciones internacionales muestra que continúa siendo la prueba final del status en la jerarquía de los Estados. El poderío militar es básicamente neutral. El dilema radica en que los propósitos nunca son neutrales; es la actividad interna que desea traslucirse en actividad externa. Si un Estado se propone algo y tiene poder para hacerlo, intentará conseguirlo de grado o por la fuerza, mediante la amenaza o recurriendo a la violencia. No sólo este elemento da a un Estado su condición de potencia. Para acceder a tal un Estado debe contar con excelentes recursos materiales e industriales, sustentados en una base económica pujante, tesis que ha quedado firmemente establecida. El elemento esencial que otorga a un Estado la condición de potencia es la voluntad de usar dicho poder. Sin su concurso, ningún gobierno, democrático o autoritario, puede lograr de forma efectiva sus metas políticas. Para que un Estado escale a la posición de potencia resulta decisivo que sus elites dirigentes y población crean que su sociedad es un modelo para las demás.

18^a) En todo caso, la evaluación del poder continúa siendo relativa y depende siempre de un juicio puramente subjetivo. Esto es así porque resulta obvio que los diversos Estados no pueden ser, de forma simultánea, más poderosos: lo que gana uno lo pierde otro. Por este motivo se tiende a adjetivar el fenómeno de las potencias, circunstancia que implica una estimación comparativa del poder estatal basada en un inventario de los elementos expuestos. Se habla entonces de potencias hegemónicas, superpotencias, grandes potencias y potencias medias o regionales. Las grandes potencias del sistema, llámense como se llamen, ejercen influencia en todos los asuntos y están capacitadas para alcanzar sus objetivos de forma más completa que los demás Estados. Se trata de una dialéctica constante entre fuerzas generales y

particulares por mantener la estructura equilibrada y, en consecuencia, las reglas dictadas como generalidad por quien tiene el poder para hacerlo, se ven constantemente repelidas por los que se muestran disconformes con ellas y tienen suficiente capacidad para oponerse. El resultado es el equilibrio sistémico. Por otra parte, su posición, reconocida en diferentes estructuras universales o regionales, se caracteriza por una sólida conciencia de pertenecer al grupo de los que detentan el poder y, a pesar del enfrentamiento a que se suelen ver abocadas, la comunidad de intereses que mantienen. El número de estas potencias en la sociedad internacional ha sido y es, obviamente, muy limitado. Las potencias medianas no gozan de reconocimiento jurídico o convencional —en el grado de las anteriores— y, por tanto, trazar la línea inferior entre ellas y el resto de los Estados no es fácil. La solución pasa por examinar a las potencias medias regionalmente, en subsistemas regionales. Potencias medias son, entonces, aquellos Estados que mantienen unas responsabilidades internacionales y ejercen unas funciones que se extienden a un área determinada, geográfica o política, llevando a cabo una política exterior activa e independiente. Esta definición es lo suficiente laxa como para ordenar a un número considerable de Estados dentro del sistema internacional.

19^a) En el período de entreguerras se produjo el fortalecimiento de la posición internacional de España, plasmado en la adhesión al Pacto de la Sociedad de Naciones (1920) 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 la condición de España como potencia media durante el período de entreguerras. En particular, la existencia de un pensamiento común desde el que parte la acción exterior y la actividad de España y, por tanto, también lo es una voluntad subyacente para ejercer el poderío del Estado.

20^a) Los dirigentes del Gobierno republicano-socialista, en particular Azaña, pusieron en marcha un programa de reformas de la estructura de la defensa nacional, como queda demostrado a pesar de los esfuerzos de determinados autores, incluso recientemente, en sentido contrario. Sobre todo porque su interés por los asuntos militares era esencialmente político: las reformas se encaminaron a convertir a las Fuerzas Armadas en un instrumento eficaz al servicio del Estado moderno y a conseguir una imbricación perfecta con la sociedad a la que sirve.

21^a) En las elaboraciones teóricas de los dirigentes republicanos subyacía una idea definida de la defensa nacional, una concepción en la que política exterior y política de defensa respondían a un mismo fin: la garantía de la seguridad nacional y la promoción de los intereses y objetivos nacionales. El objetivo era que España estuviese prevenida y dispuesta para hacer respetar su integridad territorial y su soberanía ante la situación de crisis permanente en la que entró el sistema europeo a partir de 1931. Como pilar básico de la política de defensa nacional se optó por un modelo de neutralidad activa, de naturaleza disuasoria. Esta alternativa se planteaba desde dos concepciones diferentes: una neutralidad en el marco de la Sociedad de Naciones, como sustentaban Madariaga y otros, o una neutralidad tradicional o distanciada de las obligaciones del Pacto, como sostenía Azaña. Ambas concepciones reconocían la necesidad de una estructura de defensa adecuada que, en conjunción con acuerdos internacionales concretos, actuase como elemento de disuasión frente a los hipotéticos agresores que pretendieran quebrantar la determinación de mantenerse al margen de todo conflicto internacional, viniera de quien viniese. Al sostenimiento de esta voluntad contribuiría la Nación con todos los medios a su alcance.

22^a) En las relaciones exteriores la responsabilidad ininterrumpida de estos dos hombres, Azaña y Madariaga, garantizó un alto grado de coherencia de la política exterior durante el bienio republicano-socialista. Podemos afirmar que la política exterior fue la que fue por la conjunción de las personalidades y concepciones divergentes y a la vez complementarias del

Presidente del Gobierno y del Delegado de España en la Sociedad de Naciones. Común era su enfoque democrático de las relaciones internacionales y la importancia que la participación en la Sociedad de Naciones tenía para la estabilidad del sistema europeo y, lógicamente, para las relaciones exteriores de España. En el Partido Socialista Obrero Español, como partido más importante de la coalición en el Gobierno, existía una adhesión a los principios del Pacto que no se produjo en otros partidos de la izquierda revolucionaria. Sin embargo, la quiebra del sistema de seguridad colectiva llevó a una revisión, por parte del Partido, de la adhesión incondicional a la Organización, pero ya en una etapa posterior a su participación en el Gobierno republicano-socialista. Pero aunque los objetivos eran idénticos, la visión acerca de la conducción de las relaciones internacionales era básicamente diferente. Para los dirigentes republicanos, España, aunque muy reducida en su posición de gran potencia, no tenía por ello que renunciar a un papel activo en las relaciones internacionales. La condición de potencia media debía ser esgrimida para afirmar la voluntad de permanecer al margen de todo conflicto bélico internacional que, por la propia situación nacional, podía representar una prueba difícil de superar. Pero Azaña reconocía que el margen de maniobra de la República en Europa e Hispanoamérica se encontraba acotado por la flexibilidad que las grandes potencias mostraran hacia el exterior. El mantenimiento de relaciones bilaterales privilegiadas y una participación activa de la Sociedad de Naciones eran el marco adecuado para desarrollar una política exterior separada y que sirviese a los intereses nacionales. Hay que destacar que, en diversas ocasiones, los planteamientos independientes de España chocaron con los intereses de las grandes potencias, sobre todo en las relaciones con Francia.

23^a) Los fines de la política exterior constituyeron la expresión de los principios y valores que triunfaron en abril de 1931. Los fines esenciales eran el aseguramiento de la soberanía, la integridad territorial y la independencia, la protección de la vida de los ciudadanos y la salvaguarda y fomento de los valores y la cultura propios de la comunidad nacional organizada que denominamos España. Como fines secundarios, los dirigentes republicanos incorporaron el compromiso decidido de cooperación pacífica con los otros Estados y la aplicación en las relaciones internacionales de los principios democráticos plasmados en el ordenamiento interior. Los objetivos del Gobierno republicano-socialista se concretaron en la formulación de una política de defensa adecuada al programa republicano; la incorporación a la conducción de las relaciones exteriores de los principios democráticos y republicanos plasmados, en el interior, en la Constitución de diciembre de 1931 y, en lo internacional, en el compromiso con la Sociedad de Naciones; en el ámbito bilateral, el objetivo prioritario fue el desarrollo de las relaciones con las grandes potencias europeas, rectoras del sistema societario; con respecto a Portugal, el objetivo a largo plazo de la Federación Ibérica, unión que se cimentaría en la identidad de regímenes republicanos; la puesta en marcha una política específica para Hispanoamérica sobre la base de una absoluta igualdad; Marruecos y el norte de África continuaron como objetivos prioritarios, después de ciertos debates iniciales; por último, el desarrollo de relaciones económicas equilibradas con los principales socios comerciales y financieros. En todo caso, el nuevo régimen no supuso un cambio radical en los objetivos tradicionales de la política exterior española, pero se amplió respecto a la conducción de los asuntos internacionales, con la aplicación de los principios de cooperación pacífica y la participación activa en la Organización internacional.

24^a) El primer avance en el programa internacional de los dirigentes republicanos se produjo con el cambio de los responsables de las relaciones exteriores, tanto de los órganos políticos, Gobierno y Cortes, como de los órganos administrativos, Ministerio de Estado y Representaciones diplomáticas en el extranjero, consecuencia lógica impuesta por el triunfo republicano. En segundo lugar, los responsables de la política exterior buscaron el reconocimiento internacional del Gobierno Provisional como gobierno *de iure* de España. Francia marcó la pauta para el resto de los Estados en lo tocante a la nueva situación política

pauta para el resto de los Estados en lo tocante a la nueva situación política surgida en España, al otorgar el reconocimiento el 17 de abril de 1931. Siguiendo la acción francesa, el resto de Estados se apresuraron también a prestar el reconocimiento expreso de la República.

25^a) En lo que se refiere a la diplomacia, varios factores condicionaron su efectividad como instrumento de la política exterior: la general baja identificación de los miembros de la Carrera Diplomática y funcionarios del Ministerio de Estado con el nuevo régimen y los valores democráticos que le eran propios; la casi nula adaptación de la diplomacia española a la nueva etapa de las relaciones internacionales inaugurada en 1919; y la ausencia de decisión de los dirigentes de la política exterior para arrostrar las reformas necesarias. Por otra parte, las reformas de los Departamentos con competencias exteriores estuvieron motivadas por la voluntad de contener el Gasto Público y no respondieron a un plan de adaptación de las estructuras administrativas a las nuevas exigencias de la política exterior republicana. La carencia de medios, pese a ser un factor importante, no debe llevarnos a la conclusión de que no se dispuso de un instrumento adecuado por tal motivo. Con más medios, pero sin implementar las decisiones necesarias, el resultado hubiese sido bastante similar.

26^a) En el ámbito de la regulación de las relaciones internacionales, las Cortes Constituyentes decidieron acoger en la Constitución de diciembre de 1931 nuevos objetivos, valores y normas de comportamiento ante la sociedad internacional, fundados en los mismos principios democráticos que se querían para la Nación española y que suponían, en la práctica, la incorporación de los postulados del Pacto. El avance más importante, tanto en el ámbito constitucional como internacional, fue la proclamación expresa de la renuncia a la guerra como instrumento de política nacional (artículo 6), al incorporar las aspiraciones parciales del Pacto de la Sociedad de Naciones y del Pacto Briand-Kellogg, ratificado por nuestro país en marzo de 1929 y que había sido publicado en la *Gaceta de Madrid*, oportunamente, en agosto de 1931. En consecuencia, la Constitución de 1931 estableció un complejo sistema para proceder a la declaración de guerra. El artículo 6 supuso la puesta en armonía del Derecho interno español con el Pacto Briand Kellogg y el artículo 77 representó, por su parte, la armonía jurídica con respecto al Pacto de la Sociedad de Naciones, subordinando la declaración de guerra a los medios de solución pacífica previstos en los artículos 11 a 15 del Pacto. Por su parte, el artículo 7 estableció el acatamiento de las normas del Derecho internacional en una fórmula conforme a la que dichas normas necesitaban ser «incorporadas» al Derecho interno español, de acuerdo con los procedimientos constitucionales previstos. Por tanto, la Constitución de 1931 no estableció la recepción automática de ninguna norma del Derecho internacional, ni se declaró a tales o cuales normas «como parte integrante y obligatoria del Estado español» por sí mismas. Interpretación que se encuentra avalada por la misma ubicación del artículo 7 en el Título Preliminar. Una vez producida la recepción, la propia Constitución ordenaba la primacía del Derecho internacional sobre las leyes internas (artículo 65). En todo caso, fuese en el Preámbulo o en el articulado, la incorporación de tales principios en la Constitución obligaba a los Poderes públicos a desarrollar la concepción, adopción y ejecución de la política exterior del Estado en un marco determinado y reforzaba, en consecuencia, el control político del Parlamento sobre la conducción de los asuntos internacionales. A Constitución realizó un reparto de competencias y responsabilidades de las relaciones exteriores entre el Presidente de la República, como órgano de suprema representación del Estado en el exterior, el Gobierno, como órgano de dirección política y gestión, y las Cortes, como máximo órgano de control. Respecto a la naciente organización territorial del Estado, las Cortes Constituyentes actuaron con precaución y visión de futuro al realizar un sistema de reparto competencial entre el Estado y las Regiones que eventualmente accedieran a la autonomía, estableciendo la primacía del Estado en las relaciones exteriores, la defensa nacional, la negociación internacional, la competencia para concertar todo tipo de tratados, con independencia de su contenido, y las relacio-

nes económicas exteriores.

27^a) La Organización internacional constituyó el área prioritaria de la política exterior republicana y la acción exterior en el ámbito multilateral estuvo presidida por tres principios básicos: la concepción democrática de las relaciones internacionales; la renuncia expresa al uso de la fuerza en la resolución de las diferencias internacionales, de acuerdo con las previsiones del Pacto; el compromiso en la defensa de los principios e ideales encarnados en el sistema societario. En este ámbito, la posición de España se vio directamente favorecida y la Delegación española pasó a detentar un papel relevante en la Sociedad, en la que llegó a liderar, en ocasiones, un grupo de potencias medias y otros Estados frente a las grandes potencias, lo que nos permite afirmar el éxito parcial del programa internacional de los dirigentes republicanos. Sin embargo, las grandes potencias del sistema carecieron de la capacidad de decisión necesaria para mantenerlo y el resto de los Estados, como es regla en cualquier sistema regido por un Directorio de elites controladoras de los Estados más poderosos, fueron marginados de los acuerdos adoptados. El mantenimiento de esta posición benefició, claramente, la actuación agresiva de los Estados con políticas exteriores revolucionarias, en el sentido que da KISSINGER a la expresión, y contribuyó de forma definitiva al deterioro del sistema de seguridad colectiva.

28^a) La nueva situación tuvo inmediata repercusión en los dirigentes políticos de las potencias medias y los Estados menores, generando un renovado debate en torno a la seguridad nacional y la vigencia del estatuto de la neutralidad. En particular, los conductores de la política exterior española reconocían que el fracaso de la Sociedad de Naciones tendría un efecto directo en el planteamiento vigente de la seguridad y supondría tener que afrontar un costoso programa de rearme, que desviaría recursos necesarios para las inaplazables reformas internas. Esta situación fue objeto de atención especial por la diplomacia francesa, que trató de acercar a España a sus tesis. Los esfuerzos más importantes en el intento de vinculación de España al sistema de seguridad francés se concretaron en la visita de Herriot a España en noviembre de 1932. Sin embargo, el contexto internacional de 1932 no era el de la década anterior y Francia no estaba en condiciones de ejercer una posición hegemónica en la Europa continental lo bastante fuerte como para intimidar por sí misma a Alemania.

29^a) En consecuencia, el desarrollo de la política exterior española se alteró profundamente en este contexto internacional de permanente inestabilidad y los dirigentes republicanos optaron por las vías más adecuadas, en ese momento, para garantizar los intereses nacionales. En particular, el compromiso con los principios societarios se mantuvo a lo largo del bienio republicano-socialista. Fueron las decadentes grandes potencias europeas, Francia y Gran Bretaña, las que dieron más tarde la espalda a la República, vulnerando aquellos principios de los que se decían, hipócritamente, defensoras. El interés nacional de unos y de otros es decisivo en los comportamientos estatales, como hemos señalado *ut supra*, poco importan los principios. Lo decisivo es el mantenimiento del sistema.

30^a) Como conclusión final, la actuación de España se movió dentro de los límites posibles de una potencia media en el sistema de Estados de los años treinta, aunque no reunía los elementos de poder necesarios para influir de forma decisiva en la resolución de las crisis conforme a aquellos dictados de la política exterior.

31^a) Queda demostrado, por tanto, que los dirigentes republicanos tuvieron un proyecto común de España y de su posición en el sistema internacional. A partir de concepciones y elaboraciones teóricas diversas idearon, sistematizaron y desarrollaron un programa de política exterior, con unos principios y objetivos definidos y unos medios, en principio, adecuados a la consecución de los mismos, coherente con los postulados políticos internos y que trataba de asegurar al Estado un lugar importante entre las potencias europeas.

El desmoronamiento de este proyecto es imputable tanto a causas endógenas como exóge-

nas. Entre las primeras, sobresale la ruptura violenta del régimen político imperante; entre las segundas, la incapacidad de los grandes poderes para mantener el orden del sistema europeo ante los retos que plantearon los Estados revisionistas al sistema europeo. Desconocer esta realidad ha supuesto, en muchos casos, cerrar las puertas a un análisis riguroso del tema. Con esto creemos alcanzado uno de los principales objetivos de la tesis, que es contrarrestar aquellas opiniones —y decimos «opiniones» porque no se analiza la documentación o, simplemente, se desconoce su existencia— que abundan, en ese afán de descrédito permanente al que se ha encontrado sometida toda la obra de la República casi hasta el presente.

**BIBLIOGRAFÍA
Y
FUENTES DOCUMENTALES**

BIBLIOGRAFÍA

- ABELLÁN, J. L.: «La Hispanidad. España e Hispanoamérica», *Historia de España de Menéndez Pidal t. XXIX (La Edad de Plata de la Cultura Española, 1898-1936)*. Espasa-Calpe. Madrid, 1993, pp. 715-760.
- ADAMS, A.: «Aspectos culturales de la República española», *Ibero-América y Alemania*. Carl Heymanns Verlag. Berlín, 1933, pp. 141-147.
- AFTALION, A.: «Les crises économiques et financières», *Rec. des Cours* vol. 40, 1932, pp. 273-350.
- AGUILAR OLIVENCIA, M.: *El Ejército español durante la Segunda República*. Econorte. Madrid, 1986.
- ALBA SALGADO: «Evolución estratégica de la Marina española entre las dos guerras mundiales», *Les armées espagnoles et françaises. Modernisation et réforme entre les deux guerres mondiales*. Annexes au mélanges de la Casa Velázquez. Madrid, 1980, pp. 135-138.
- ALBA, V.: «Spanish Diplomacy in Latin America and a Note on Portuguese Diplomacy», DAVIS, WILSON ET ALL.: *Latin American Foreign Policies. An Analysis*. John Hopkins University Press. Baltimore, 1975, pp. 85-100.
- ALBA, V.: *El Frente Popular*. Ed. Planeta. Barcelona, 1976.
- ALBRIGHT, M.: «The testing of American foreign policy», *FA* núm. 3, 1998, pp. 50-64.
- ALCALÁ-ZAMORA, N.: *La crisis de las ideas en los fundamentos del ejército*. S.e. Madrid, 1919.
- ALCALÁ-ZAMORA, N.: *Los intentos del pacifismo contemporáneo*. Imprenta de Ratés. Madrid, 1926.
- ALCALÁ-ZAMORA, N.: *Los defectos de la Constitución de 1931 y tres años de experiencia constitucional*. Ed. Civitas. Madrid, 1981 (1ª ed., Imprenta R. Espinosa. Madrid, 1936).
- ALCALÁ-ZAMORA, N.: *Memorias*. Ed. Planeta. Barcelona, 1998 (1ª ed., Barcelona, 1977).
- ALDECOA, I.: «La construcción de la política exterior española», *Política y Sociedad* núm. 2, 1989.
- ALONSO BAKER, M.: *D. Manuel Azaña y los militares*. Actas Editorial. Madrid, 1997.
- ALPERT, M.: *La reforma militar de Azaña (1931-1933)*. Siglo XXI. Madrid, 1982.
- ALPERT, M.: «Azaña y la política militar francesa», *Revista de Extremadura* núm. 19, 1996, pp. 33-42.
- ALTAMIRA, R.: *Cuestiones internacionales: España, América y los Estados Unidos*. Conferencia pronunciada en la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación. Madrid, 1926.
- ÁLVAREZ DEL VAYO, J.: «The Chaco War»: *Problems of Peace. Pacifism is not enough*. Londres, 1935.
- ALLAIN: «La moyenne puissance: une réalité fuyante en la vie internationale», *Enjeux et Puissances. Pour une Histoire des Relations Internationales au XX siècle. Mélanges en l'honneur de J.B. Duroselle*. Publications de la Sorbonne. París, 1986, pp. 11-27.
- ALLISON, G.: *La esencia de la decisión. Análisis explicativo de la crisis de los misiles de Cuba*. Grupo Editor Latinoamericano. Buenos Aires, 1988 (trad de *Essence of decision. Explaining the Cuban missile Crisis*. Little Brown. Boston, 1971).
- AMADEO, M.: *Manual de política internacional*. Ed. Abeledo-Perrot (2ª ed., corr. y act.). Buenos Aires, 1978.

- ANDERSON, C.: «Recognition of Russia», *AJIL* vol. 28, 1934, pp. 90-97.
- ANDRÉS SÁENZ DE SANTAMARÍA, M. P.: «Problemas actuales de la sucesión de Estados», *Cursos de Derecho internacional de Vitoria-Gasteiz 1993*. Tecnos/Universidad del País Vasco. Madrid, 1994, pp. 157-214.
- ANDRESKI, S.: *Military Organisation and Society*. Routledge and K. Paul. Londres, 1968.
- ANNA, T.: *España y la Independencia de América*. Fondo de Cultura Económica. México, 1986 (trad. de *Spain and the Loss of America*. University of Nebraska Press. Lincoln, 1983).
- ARANGO: «La intervención extranjera en la guerra civil española: el caso de Portugal», *Estudios sobre Historia de España (Homenaje a Tuñón de Lara)* (3 vols.). UIMP, Madrid, 1981, vol. II, pp. 253-280.
- ARENAL, C.: «Poder y relaciones internacionales: un análisis conceptual», *REI* núm. 3, 1983, pp. 501-524.
- ARENAL, C.: «El estudio de las relaciones internacionales en España», *FI* núm. 4, 1989, pp. 719-730.
- ARENAL, C.: «La teoría de las relaciones internacionales hoy: retos, debates y paradigmas», *FI* núm. 4, 1989, pp. 583-629.
- ARENAL, C.: *Introducción a las relaciones internacionales en España*. Tecnos (3ª ed.). Madrid, 1990 (1ª ed., 1979).
- ARENAL, C.: «El nuevo escenario mundial y la teoría de las relaciones internacionales», *Hacia un nuevo orden internacional y europeo. Homenaje al profesor Manuel Díez de Velasco*. Tecnos. Madrid, 1993, pp. 79-99.
- ARENAL, C.: «La enseñanza de las relaciones internacionales en España», *Derecho internacional y relaciones internacionales en el mundo mediterráneo*. Actas de las XVII Jornadas de la Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales. BOE/Universitat de les Illes Balears/Fundación “La Caixa”. Madrid, 1999, pp. 319- 338.
- ARIAS, O.: «La seguridad humana: nuestra responsabilidad común», *Desarme* núm. 3, 1996, pp. 6-15.
- ARNOLD-FOSTER, V.: *The Disarmament Conference*. Londres, 1932.
- ARON, R.: *Paz y guerra entre las naciones* (2 vols.). Alianza Editorial. Madrid, 1985 (trad. de *Paix et guerre entre les nations*. Calmann-Lévy. París, 1984; 1ª ed., París, 1962).
- ARÓSTEGUI, J.: «La República: esperanzas y decepciones», *La Guerra Civil Española*. Ediciones Folio. Barcelona, 1996, vol. 1, pp. 10-58.
- ARROYO LARA, E.: *La no beligerancia. Análisis jurídico*. Servicio de Publicaciones de la Universidad de La Laguna. La Laguna, 1981.
- ARROYO LARA, E.: «Comunidades Europeas, Unión Europea y el problema de la sucesión de organizaciones internacionales», *RIE* núm. 3, 1986, pp. 413-432.
- ARROYO LARA, E.: *Proyecto docente e investigador para acceso a cátedra* (2 vols.). Universidad de La Laguna. La Laguna, 1993 (inédito).
- ARROYO LARA, E.: «El ámbito material de la política exterior de la Unión Europea», *Acción exterior de la Unión Europea y comunidad internacional* (Mariño Menéndez ed.). Universidad Carlos III de Madrid-BOE. Madrid, 1998, pp. 353-381.
- ART, R. y JARVIS, R.: «The meaning of anarchy», *International Politics: Anarchy, Force, Political Economy and Decision Making*. Little Brown. Boston, 1985.
- ART, R. y WALTZ, K. (dir.): *The Use of Force*. University Press of America. Landham, 1983.
- ARTOLA, M.: *Partidos y programas políticos, 1808-1936* (2 vols.). Ed. Aguilar. Madrid, 1975.
- ASHLEY, R.: «The poverty of neorealism», *IO* núm. 2, 1984, pp. 255-286.

- ASPIZÚA TURRIÓN, J.: «Europa ¿potencia nuclear?», *La Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) para Europa en el marco del Tratado de No Proliferación de Armas nucleares (TNP)*. Cuadernos de Estrategia del CESEDEN 85. Ministerio de Defensa. Madrid, 1998, pp. 35-55.
- AUBER, P.: «Estados pequeños y medianos en el mundo de las superpotencias», *PI* núm. 793, 1983, pp. 1-4.
- AUBERT, P.: «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.
- AXWORTHY, L.: «La nueva vocación de seguridad de la OTAN», *Revista de la OTAN* núm. 4, 1999, pp. 8-11.
- AZAÑA, M.: *Estudios de política militar francesa contemporánea*. Saturnino Calleja. Madrid, s.d. (1919).
- AZAÑA, M.: *Obras completas* (4 vols.). Ed. Oasis. México, 1966.
- AZAÑA, M.: *Memorias políticas y de guerra* (2 vols.). Ed. Crítica. Barcelona, 1978.
- AZAÑA, M.: *Diarios, 1932-1933. «Los cuadernos robados»*. Ed. Crítica. Barcelona, 1997.
- AZCÁRATE, P.: «La Sociedad de Naciones. Recuerdos y notas sueltas», *ONU Año XX 1946-1966*. Tecnos. Madrid, 1966, pp. 65-94.
- BAHAMONDE MAGRO, A.: «Aspectos económicos de la crisis de 1929», *Historia Universal del Siglo XX* vol. 12 (*El crac de 1929*). Historia 16. Madrid, 1998, pp. 7-48.
- BAILEY, T.: *Diplomatic History of the American People*. Crofts (2ª ed.). Nueva York, 1945.
- BALDWIN, A.: *Paradox of power*. Blackwell. Oxford, 1989.
- BALDWIN, D.: *Neorealism and Neoliberalism. The contemporary debate*. Columbia University Press. Nueva York, 1993.
- BALLESTEROS, A.: *Diplomacia y relaciones internacionales*. Ministerio de Asuntos Exteriores (3ª ed.). Madrid, 1995.
- BARBÉ IZUEL, E.: *La obra y el pensamiento de Hans J. Morgenthau*. Universidad Complutense de Madrid. Madrid, 1986 (tesis doctoral parcialmente inédita).
- BARBÉ IZUEL, E.: «Interés nacional», *Terminología Científico-Social. Aproximación Crítica* (R. Reyes dir.). Ed. Antropos. Barcelona, 1988, pp. 519-521.
- BARBÉ IZUEL, E.: «Estudio preliminar», en MORGENTHAU: *Escritos sobre política internacional*. Tecnos. Madrid, 1990, pp. XIX-LV.
- BARBÉ IZUEL, E.: «La teoría de las relaciones internacionales en la posguerra fría», *Cursos de Derecho internacional de Vitoria Gasteiz 1993*. Universidad del País Vasco. Vitoria, 1994, pp. 121-156.
- BARBÉ IZUEL, E.: *La seguridad en la nueva Europa*. Los Libros de la Catarata. Madrid, 1995.
- BARBÉ IZUEL, E.: *Relaciones internacionales*. Tecnos. Madrid, 1995.
- BARBÉ IZUEL, E.: «Poder y verdad en la era nuclear», *PE* núm. 74, 2000, pp. 177-182.
- BARCIA TRELLES, C.: *La Constitución norteamericana y el Pacto de la Sociedad de Naciones*. Universidad de Valladolid. Valladolid, 1930.
- BARCIA TRELLES, C.: *Doctrina Monroe y cooperación internacional*. Ed. Mundo Latino. Madrid, 1931.
- BARCIA TRELLES, C.: *Puntos cardinales de la política internacional española*. Ediciones FE. Barcelona, 1939.
- BARDAJÍ, R.: «El papel de los *think tanks* y su influencia», conferencia pronunciada el 20 de enero de 1998 en el seminario *Los estudios de seguridad y defensa en España* (transcripción de las ponencias). INCIPE Madrid, 1998, pp. 7-20.
- BARDAJÍ, R.: «Los *think-tanks* y la democratización de la defensa», *RED* núm. 144, 2000, pp. 56-59.

- BARNET, R.: *Intervention and Revolution: The United States in the Third World*. Paladin. Londres, 1972.
- BARNET, R.: *Guerra Perpetua. Los hombres y las instituciones responsables de la política exterior de los Estados Unidos*. Fondo de Cultura Económica. México, 1974 (trad. de *Roots of War. The Mean and Institutions behind United States Foreign Policy*. 1972).
- BARNETT, C.: *The Collapse of British Power*. Londres, 1972.
- BARROS, M.: *Historia diplomática de Chile*. Ed. Ariel. Barcelona, 1970.
- BEARD, C.: *The idea of national interest. An analytical study in American Foreign Policy*. MacMillan Press. Nueva York, 1934.
- BÉCAURD, J. y LÓPEZ CAMPILLO, E.: *Los intelectuales españoles durante la II República*. Siglo XXI. Madrid, 1978.
- BECKER, J.: *La independencia de América (su reconocimiento por España)*. Establecimiento Tipográfico de Jaime Ratés. Madrid, 1922.
- BECKER, J.: *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.
- BECKER, J.: «El medio geográfico en la historia de España». *Conferencia pronunciada en la Real Sociedad Geográfica*. Madrid, 1926.
- BEN-AMI, S.: *Los orígenes de la Segunda República española*. Alianza Ed. Madrid, 1990 (trad. de *The Origins of the Second Republic in Spain*. Oxford University Press. Londres, 1978).
- BEN-AMI, S.: *La Dictadura de Primo de Rivera 1923-1930*. Ed. Planeta. Barcelona, 1983.
- BENAVIDES, L.: *La política económica en la II República*. Ed. Guadiana. Madrid, 1972.
- BENDIMER, E.: *A Time for Angels. A Tragicomic History of the League of Nations*. A. Knopf. Nueva York, 1975.
- BENJAMIN, J.: *The United States and Cuba. Hegemony and Dependent Development, 1880-1934*. University of Pittsburgh. Pittsburg, 1977.
- BENZO, E.: *Al servicio del Ejército: tres ensayos sobre el problema militar de España*. Ed. Morata. Madrid, 1931.
- BERENGER, D.: *De la Dictadura a la República*. Tebas (2ª ed.). Madrid, 1975.
- BERMEJO GARCÍA, R.: «Del principio de no intervención al derecho/deber de injerencia», *TP* núm. 26, 1992, pp. 29-44.
- BERMEJO GARCÍA, R.: *El marco jurídico internacional en materia de uso de la fuerza: ambigüedades y límites*. Civitas. Madrid, 1993.
- BERMEJO GARCÍA, R.: «Cuestiones actuales referentes al uso de la fuerza en el Derecho internacional», *ADI* núm. XV, 1999, pp. 3-70.
- BERSTEIN, B.: «The atomic bombings reconsidered», *FA* núm. 1, 1995, pp. 135-152.
- BERSTEIN, S. y MILZA, P.: *L'Allemagne, 1870-1970*. Masson et Cie. París, 1971.
- BERSTEIN, S.: *La France des années*. Armand Colin. París, 1988.
- BETTATI, M. y KOUCHNER, B. (eds.): *Le devoir d'ingérence. Peut-on les laisser mourir?* Éditions Denoël. París, 1987.
- BETTS, R.: «La nueva amenaza de destrucción masiva», *PE* núm. 63, 1998, pp. 135-151.
- BIRN, D.: *The League of Nations Union 1918-1945*. Clarendon Press. Oxford, 1981.
- BIZCARRONDO, M.: «Apéndice sobre el "socialfascismo" en España», *EHS* núm. 16-17, 1981, pp. 105-116.
- BIZCARRONDO, M.: «Democracia y revolución en la estrategia socialista de la II República», *EHS* núm. 16-17, 1981, pp. 278-285.
- BLAS GUERRERO, A.: «El debate doctrinal sobre la autonomía en las Cortes Constituyentes de

- la II República», *HC* núm. 6, 1991, pp. 119-143.
- BLECHMAN, B. y KAPLAN, S.: *Force without war: U.S. Armed Forces as a political instrument*. Brookings Institution. Washington, 1978.
- BLEDSON, G.: «La Oficina Española de la Sociedad de Naciones (1920-1931)», *RPI* núm. 127, 1973, pp. 123-131.
- BLEDSON, G.: «Spanish foreign policy, 1898-1936», *Spain in the Twentieth Century World. Essays on Spanish Diplomacy, 1898-1978* (Cortada ed.). Aldwych Press. Londres, 1980, pp. 14 y ss.
- BLOW, M.: *A Ship to Remember, The Maine and the Spanish-American War*. William Morrow & Co. Nueva York, 1992.
- BOBBIO, N., MATTEUCCI, N. y PASQUINO, G.: *Diccionario de política*. Siglo Veintiuno Editores (10ª ed., 1ª ed. en español, 1981-1982). México, 1997 (trad. de *Diccionario di politica*. Unione Tipografico-Editrice Torine (2ª ed.). Turín, 1983; 1ª ed., 1976).
- BONILLA, A.: «Concepto histórico de la Hispanidad», *CH* núm. 120, 1959, pp. 247-254.
- BONNEFOUS, E.: *Histoire politique de la III République*. Presses Universitaires de France. París, 1967, vol. III.
- BORDEJE Y MORENCOS, F.: *Vicisitudes de una política naval. Antecedentes, desarrollo de la Armada entre 1898 y 1936*. Ed. San Martín. Madrid, 1978.
- BORRAS LLOP, J. M.: *Francia ante la guerra civil española*. Centro de Investigaciones Sociológicas. Madrid, 1981.
- BOSQUES, G.: *Cárdenas y la República Española*. Fondo de Cultura Económica. México, 1975.
- BOTH, K.: «Security in anarchy: Utopian realism in theory and practice», *IA* núm. 3, 1991, pp. 527-545.
- BOTHE, M. y SMITH, C.: «Sur quelques questions de succession posées par la dissolution de l'URSS et celle de la Yougoslavie», *RGDIP* núm. 4, 1992, pp. 811-842.
- BOULDING, K.: *Stable peace*. University of Texas Press. Austin, 1978.
- BOURQUIN, M.: *Historie de la Sainte Alliance*. Ginebra, 1954.
- BOVERY, M.: *Mediterranean Cross-Currents*. Oxford University Press. Londres, 1938.
- BOWERS, C.: *España: en el umbral de la Segunda Guerra mundial*. Ed. Grijalbo. México, 1955 (trad. de *My mission to Spain*).
- BOWMAN: «The geographical situation of the United States in relation to World Politics», *GJ* núm. 112, 1948, pp. 129-142.
- BOZEMAN, A.: *Politics and Culture in International History*. Princeton University Press. Princeton, 1960.
- BRAMS, S. y KILGOUR, M.: *Teoría de juegos y seguridad nacional*. Ministerio de Defensa. Madrid, 1989 (trad. de *Game Theory and National Security*. Blackwell. Nueva York, 1988).
- BRECHER, M. y GEIST, B.: *Decisions in crisis: Israel 1967 and 1973*. University of California Press. Berkeley, 1984.
- BRITAIN, S.: «A very painful world adjustment», *FA* núm. 3, 1983, pp. 541-568.
- BROCKWAY, T.: *Documentos básicos de la política exterior de los Estados Unidos*. Ed. Ágora. Buenos Aires, 1958 (trad. de *Basic Documents in U.S. Foreign Policy*. Van Nostrand Co. Princeton (N.J.), 1957).
- BROCHARD, E.: «The multilateral Treaty for the renunciation of war», *AJIL* vol. 23, 1929, pp. 116-120.
- BRODIE, B.: *Strategy in the Missile Age*. Princeton University Press. Princeton, 1959.
- BRODIE, B.: *Guerra y política*. Fondo de Cultura Económica. México, 1978 (trad. de *War and Politics*. MacMillan Press. Nueva York, 1973).

- BROGAN, D.: *Francia 1870-1939*. Fondo de Cultura Económica. México, 1947 (trad. de *France under the Republic. The Development of Modern France (1870-1939)*. Harper & Brothers. Londres, 1940).
- BROUCKERE, L.: «Les travaux de la Société des Nations en matière de désarmement», *Rec. des Cours* vol. 25, 1928, pp. 365-450.
- BROWN, G.: «The recognition of new States and new Governments», *AJIL* vol. 30, 1936, pp. 689-694.
- BROWN, H.: «Economic Policy and National Security», *ORBIS* núm. 3, 1982, pp. 381-390.
- BROWN, H.: *Thinking about national security: defence and foreign policy in a dangerous world*. Westview Press. Boulder (Col.), 1983.
- BROWN, P.: «The interpretation of the General Pact for the Renunciation of War», *AJIL* vol. 23, 1929, pp. 374-379.
- BROWN, P.: «Japanese interpretation of the Kellogg Pact», *AJIL* vol. 27, 1933, pp. 100-102.
- BRUGMANS, H.: *La idea europea 1920-1970*. Ed. Moneda y Crédito. Madrid, 1972 (trad. de *L'idée européenne 1920-1970*. Tempel. Tempelhof, 1970).
- BRUNDU OLLA, P.: *L'equilibrio difficile. Gran Bretagna, Italia e Francia nel Mediterraneo (1930-1937)*. A. Giuffrè Editore. Milán, 1980.
- BRZEZINSKI, Z.: «Una estrategia para Eurasia», *PE* núm. 60, 1997, pp. 157-173.
- BRZEZINSKI, Z.: *El gran tablero mundial. La supremacía estadounidense y sus imperativos geoestratégicos*. Ed. Paidós. Barcelona, 1998 (trad. de *The Grand Chessboard. American Primacy and its Geostrategic Imperatives*. BasicBooks, 1997).
- BUENO DE MESQUITA, B. y LALMAN, D.: *War and reason*. Yale University Press. New Haven (Conn.), 1992.
- BUENO DE MESQUITA, B.: *The War Trap*. Yale University Press. New Haven (Conn.), 1981.
- BUENO DE MESQUITA, B.: «Toward a scientific understanding of international conflict: a formal view», *ISQ* junio de 1985, pp. 121-136.
- BULL, H.: *The anarchical society. A study of order in world politics*. MacMillan. Londres, 1977.
- BULL, H.: «Civilian Power Europe: A contradiction in terms?», *The European Community: Past, Present and Future* (Tsolakakis ed.). Blackwell. Oxford, 1983, pp. 149-170.
- BURKMAN, T.: «Japan and the League of Nations», *WA* núm. 1, 1995, pp. 45-57.
- BUNDY, M.: *Danger and Survival: Choices about the Bomb in the First Fifty years*. Vintage. Nueva York, 1988.
- BUSCH, G.: *National Security Strategy of the United States*. The White House. Washington, 1991.
- BUZAN, B. ET ALL.: *The logic of anarchy. Neorealism to structural realism*. Columbia University Press. Nueva York, 1993.
- BUZAN, B.: «Economic structure and international security», *IO* núm. 4, 1984, pp. 597-624.
- BUZAN, B.: «Peace, power and security: contending concepts in the study of international relations», *JPR* núm. 2, 1984.
- BUZAN, B.: *People, States and Fear. An Agenda for International Security Studies in the post-Cold War Era*. Lynne Rienner Publishers. Boulder (Col.), 1991.
- CACHINERO, J.: «Intervencionismo y reformas militares en España a comienzos del siglo XX», *CHC* núm. 10, 1988, pp. 155-184.
- CALDUCH CERVERA, R.: *Relaciones internacionales*. Ed. Ciencias Sociales. Madrid, 1991.
- CALDUCH CERVERA, R.: *Dinámica de la sociedad internacional*. Ed. Fundación Ramón Areces. Madrid, 1993.
- CALDUCH CERVERA, R.: «La contribución de la CSCE a la seguridad colectiva europea», *Cuadernos de la Escuela Diplomática* núm. 11, 1996, pp. 121-145.

- CALLEO, D.: *German Problem Reconsidered. Germany and the world order, 1870 to the present*. Cambridge University Press. Cambridge, 1978.
- CALVO POYATO, J.: *El desastre del 98*. Ed. Plaza y Janés. Barcelona, 1997.
- CALZADA PUIG, J. L.: «Germanófilos y aliadófilos en la España de 1914», *HV* núm. 354, 1997, pp. 81-86.
- CANALES ALIENDE, J.: *La Administración de la Segunda República. La organización central del Estado*. INAP. Madrid, 1986.
- CANDELAS DE LA FUENTE, A.: «El mariscal Pétain, primer embajador de Francia ante el gobierno de Burgos», *CHMC* núm. 8, 1987, pp. 235-248.
- CÁNOVAS DEL CASTILLO, A.: *Historia de la decadencia de España: desde el advenimiento de Felipe III al trono, hasta la muerte de Carlos II*. S.e. (2ª ed.). Madrid, 1910.
- CAPIE, F.: *Depression and protectionism. Britain between wars*. Allen and Unwind. Londres, 1983.
- CARACUEL RAYA, M. A.: «La Cumbre de la OTAN de 1999: Retos y desafíos», *Estudios Internacionales de la Complutense* vol. 1, 1999, pp. 67-87.
- CARDONA, G.: «Estado y poder militar en la Segunda República», *La II República española: una esperanza frustrada*. Edicions Alfons El Magnánim. Valencia, 1987, pp. 49-64.
- CARDONA, G.: «Una chapuza afortunada», *Historia 16* núm. 173, 1990, pp. 8-18.
- CARDONA, G.: *El problema militar en España*. Biblioteca de Historia 16 (núm. 23). Madrid, 1990.
- CARR, E.H.: *The Twenty Years' Crisis 1919-1939*. MacMillan Press (2ª ed., reimp. 1981). Londres, 1946.
- CARR, E.H.: *International Relations between the Two World Wars, 1919-1945*. MacMillan Press. Londres, 1947.
- CARR, E. H.: *La revolución rusa. De Lenin a Stalin, 1917-1929*. Ed. Altaya. Barcelona, 1996 (trad. de *The Russian Revolution from Lenin to Stalin (1917-1929)*). Londres, 1979).
- CARRERA ARES, J.: «El marco internacional de la Segunda República», *Arbor* núm. 426-427, 1981, pp. 37-50.
- CARRILLO, S.: *La Segunda República. Recuerdos y reflexiones*. Plaza y Janés. Barcelona, 1999.
- CARTEN, J.: «Gunboat economics», *FA* núm. 3, 1985, pp. 538-559.
- CARTER, A. y PERRY, W.: *Preventive Defence: A new security strategy for America*. The Brookings Institution. Washington, 1999.
- CASADO BARBUZANO, P.: «Las Fuerzas Armadas en la nueva Constitución Española», *RDP* núm. 74, 1989, pp. 23-58.
- CASANOVA, M.: *La diplomacia española durante la Guerra Civil*. Ministerio de Asuntos Exteriores. Madrid, 1996.
- CASTEL, J.: *El restablecimiento de las relaciones entre España y las Repúblicas Hispanoamericanas (1836-1894)*. S.e. Madrid, 1955.
- CASTIELLA, F.: *Una batalla diplomática*. Ed. Planeta. Barcelona, 1976.
- CASTILLO, S.: «Las relaciones entre el socialismo español y francés a principios del siglo XX», *Españoles y franceses en la primera mitad del siglo XX*. CSIC. Madrid, 1986, pp. 23-39.
- CATROGA: «Nacionalismo e ecumenismo. A questao ibérica na segunda metade do século XIX», *Cultura, Historia e Filosofia* (vol. IV). Instituto Nacional de Investigaçao Científica. Lisboa, 1985, pp. 419-463.
- CATTELL, D.: *La diplomazia sovietica e la guerra civile spagnola*. Feltrinelli. Milán, 1963 (trad. de *Soviet Diplomacy and the Spanish Civil War*. University of California Press. Berkeley, 1957).

- CATUDAL, H.: *Soviet Nuclear Strategy from Stalin to Gorbachev: a Revolution in Soviet Military and Political Thinking*. Mansell. Londres, 1988.
- CAVALLA ROJAS, A.: *La doctrina de la seguridad nacional*. Casa de Chile en México. Área de Estudios de Seguridad Nacional de Chile. México, 1977.
- CAVARE, L.: «La reconnaissance de l'Etat et le Mandchoukouo», *RGDIP* vol. XLII, 1935, pp. 5-99.
- CEBREIROS, N.: *Las reformas militares: estudio crítico*. Talleres Tipográficos Martínez. Santander, 1931.
- CERVERA PERY, J.: «El Tratado de París, o la fuerza de una imposición», *RGM* t. 235, diciembre de 1998, pp. 829-839.
- CESEDEN: *El embargo y el bloqueo como formas de actuación de la comunidad internacional en los conflictos*. Cuadernos de Estrategia núm. 84. Ministerio de Defensa. Madrid, 1996.
- CHOMSKY, N. ET ALL.: *Superpotencias en colisión. La nueva guerra fría en los años ochenta*. Ed. Debate, 1985 (trad. de *Superpowers in Collision. The new Cold War*. Penguin Books. Harmondsworth, 1984).
- CHURCHILL, W.: *Segunda Guerra Mundial. Memorias*. Ed. Orbis. Barcelona, 1985 (trad. de *Second World War. The gathering Storm*. Casell Ltd. Londres, 1948), vol. 1 (*De guerra a guerra*).
- CHURRUCA, B.: «Una aproximación al estudio de la política exterior común desde las relaciones internacionales», *Cuadernos Europeos de Deusto* núm. 17, 1997, pp. 39-69.
- CLARKE, M. y WHITE, B.: *Understanding foreign policy. The foreign policy system approach*. Southampton, 1989.
- CLAUSEWITZ: *De la guerra*. Ed. Labor (2ª ed.). Barcelona, 1994 (trad. de *Von Kriege*, 1831).
- CLAVERO, B.: *Evolución histórica del constitucionalismo español*. Ed. Tecnos (1ª ed., 2ª reimp.). Madrid, 1986.
- CLEMENCEAU, G.: *Grandezas y miserias de una victoria*. Aguilar Editor. Madrid, 1930 (trad. del original francés).
- CLEVELAND, H.: *El nacimiento de un nuevo mundo*. El País-Aguilar. Madrid, 1994 (trad. de *Birth of a New World*. Jossey-Bass Inc, 1993).
- CLINTON, W.: «The national interest: normative foundations», *Perspectives on World Politics* (Little y Smith eds.). Routledge (2ª ed.). Londres, 1991, pp. 47-58.
- COLLIARD, C.-A.: *Instituciones de relaciones internacionales*. Fondo de Cultura Económica. Madrid, 1977 (trad. de *Institutions des relations internationales*. Dalloz (4ª ed.). París, 1974).
- COLLOTTI, F.: *La Alemania nazi*. Alianza Editorial. Madrid, 1972 (trad. de *La Germania nazista*. Exinandi. Turín, 1962).
- COMÁ, M.: «Seguridad y defensa, una disciplina académica aún incipiente», *RED* núm. 144, 2000, p. 53.
- COMBLIN, J.: *Le pouvoir militaire en Amérique Latine. L'idéologie de la Sécurité Nationale*. Delarge. París, 1977.
- COMÍN COLOMER, E.: *Historia del Partido Comunista de España* (3 vols.). Editora Nacional (2ª ed.). Madrid, 1967, vol. II.
- CONABLE, B. y LAMPTON, D.: «China: the coming power», *FA* núm. 5, 1992, pp. 133-149.
- CONNAUGHTON, R.: *Military intervention in the 1990s. A new logic of war*. Brassey's. Londres, 1992.
- CONNELL-SMITH, G.: *Los Estados Unidos y la América Latina*. Fondo de Cultura Económica. México, 1977 (trad. de *The United States & Latin America. An Historical Analysis of Inter-American Relations*. Heinemann Educational Books. Londres, 1974).

- CONTRERAS, M.: *El PSOE en la II República: Organización e ideología*. Centro de Investigaciones Sociológicas. Madrid, 1981.
- COPPOLA, F.: «Italy in the Mediterranean», *AQR* núm. 1, 1923, p. 106 y ss.
- CORCUERA, J.: «El constitucionalismo de entreguerras y la Constitución española de 1931», *HC* núm. 6, 1991, pp. 15-45.
- CORTADA, J.: *Two Nations over time. Spain and United States, 1976-1977*. Greenwood Press. Westport (Con.), 1978.
- CORTADA, J.: *Spain in the Twentieth-Century world. Essays on Spanish Diplomacy 1898-1978* (Cortada ed.). Aldwych Press. Londres, 1980.
- COVERDALE, J.: *La intervención fascista en la guerra civil española*. Alianza Ed. Madrid, 1979 (trad. de *Italian Intervention in the Spanish Civil War*. Princeton University Press. Princeton, 1975).
- CRAGG, A.: «Un nuevo Concepto Estratégico para una nueva era», *Revista de la OTAN* núm. 2, 1999, pp. 19-22.
- CROWE, W. y ROMBERG, A.: «Rethinking security in the Pacific», *FA* núm. 2, 1991, pp. 123-140.
- CROZIER, A.: *The causes of the Second World War*. Blackwell Publishers. Oxford, 1997.
- CRUZ, R.: *El Partido Comunista de España durante la Segunda República*. Alianza Universidad. Madrid, 1987.
- CRUZ VILLALÓN, P.: *La formación del sistema europeo de control de constitucionalidad (1918-1939)*. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid, 1987.
- D'ASCOLI: *La Constitution espagnole de 1931*. Bussuet. Paris, 1932.
- DASTIS QUECEDO: «La desintegración de la Unión Soviética y la cuestión de su “sucesión” en las Naciones Unidas», *REDI* núm. 1, 1992, pp. 249-252.
- DAVIS, FINAN y PECK: *Latin American Diplomacy History. An Introduction*. Louisiana State University Press. Baton Rouge, 1977.
- DELGADO, I.: *Portugal e A Guerra Civil de Espanha*. Publicações Europa-América. Lisboa, s.d.
- DENITCH, B.: *Ethnic nationalism: The tragic death of Yugoslavia*. University of Minnesota Press. Miniápolis, 1994.
- DENNY, B.: *Sistema de gobierno y política exterior de Estados Unidos*. Grupo Editor Latinoamericano. Buenos Aires, 1985 (trad. de *Seeing American Foreign Policy Whole*. University of Illinois. Illinois, 1985).
- DEPARTAMENTO DE ESTADO: *Paz y guerra. La política exterior de los Estados Unidos 1931-1941*. Departamento de Estado. Washington, 1943.
- DEUTSCH, K.: *Las naciones en crisis*. Fondo de Cultura Económica. México, 1981 (trad. de *Tides among nations*. The Free Press. Nueva York, 1979).
- DEUTSCH, K.: *El análisis de las relaciones internacionales*. Ed. Gernika (3ª ed., 1ª ed. 1980). México, 1994 (trad. de *The Analysis of International Relations*. Prentice-Hall. Englewood Cliffs (N.J.), 1988).
- DÍAZ ALBÓNICO, R.: «Reflexiones sobre legitimidad y sanciones internacionales», *Diplomacia* núm. 66, 1994, pp. 58-64.
- DÍAZ BARRADO, C.: «La prohibición del uso de la fuerza en el Derecho internacional contemporáneo. Un caso práctico: la operación armada de los Estados Unidos de América en la República Árabe de Libia. Abril de 1986», *CIH* núm. 12, 1986, pp. 11-41.
- DÍAZ-PLAJA, F.: *Francófilos y germanófilos*. Dopesa. Barcelona, 1973.
- DÍEZ DE VELASCO, M.: *Instituciones de Derecho Internacional Público*. Tecnos (11ª ed.). Madrid, 1997.
- DÍEZ NICOLÁS, J.: *Identidad nacional y cultura de defensa*. Ed. Síntesis. Madrid, 1999.

- DOGAN, M. y PELASSY, D.: *How to compare Nations. Strategies in comparative politics*. Chatham House. Nueva Jersey, 1984.
- DOMINGO, M.: *Una dictadura en la Europa del siglo XX*. Historia Nueva. Madrid, 1929.
- DORE, R.: «The prestige factor in international affairs», *IA* núm. 2, 1975, pp. 190-207.
- DOUGHERTY, J. y PFALTZGRAFF, R.: *Teorías en pugna en las relaciones internacionales*. Grupo Editor Latinoamericano. Buenos Aires, 1993 (trad. de *Contending Theories of International Relations: A comprehensive Survey*. Harper Collins Publishers. Nueva York, 1990).
- DOXEY, H.: *Economic sanctions and its enforcement*. Oxford University Press. Londres, 1971.
- DOYLE, M.: «Liberalism and World Politics», *APSR* núm. 4, 1986, pp. 1151-1169.
- DRUMMOND, I.: *The Floating Pound and the Sterling Area, 1931-1939*. Cambridge, 1981.
- DÚCHENE, F.: «Europe's role in World Order», *Europe tomorrow: Sixteen Europeans Look Ahead* (Mayne comp.). Fontana/Collins. Londres, 1972, pp. 42-47.
- DUNLOP: «Russia confronting a loss of Empire, 1987-1991», *PSQ* núm. 4, 1993-94, pp. 603-634.
- DUROSELLE, J.-B.: «L'opinion publique et la politique étrangère», *Les Affaires Étrangères*. París, 1959.
- DUROSELLE, J.-B.: *Política exterior de los Estados Unidos. De Wilson a Roosevelt (1913-1945)*. Fondo de Cultura Económica. México, 1965 (trad. de *De Wilson à Roosevelt. Politique extérieure des États-Unies 1913-1945*. Armand Colin. París, 1960).
- DUROSELLE, J.-B.: *Europa de 1815 a nuestros días*. Ed. Labor. Barcelona, 1967 (trad. de *L'Europe de 1815 à nos jours*. Presses Universitaires de France. París, s.d.).
- DUROSELLE, J.-B.: *Politique étrangère de la France. La décadence, 1932-1939*. Imprimerie Nationale. París, 1979.
- DUROSELLE, J.-B.: *Tout Empire périra. Théorie des relations internationales*. Armand Colin. París, 1992.
- DUROSELLE, J.-B.: *Historie diplomatique de 1919 à nos jours*. Dalloz (11 ed.). París, 1993.
- DUROSELLE, J.-B.: *La politique extérieure de la France de 1919 à 1945*. Centre de Documentation Universitaire. La Sorbonne. París, s.d..
- DUROSELLE, J.-B.: *Les relations franco-allemandes de 1914 à 1939*. Centre de Documentation Universitaire. París, s.d.
- EASTON, D.: *The Political System*. A. Knopf. Nueva York, 1953.
- ECKES, A.: «Trading American Interests», *FA* núm. 4, 1992, pp. 135-154.
- ECHEVERRÍA, L.: *El sistema de equilibrio de poder y la Sociedad de las Naciones*. UNAM. México, 1945.
- EGERTON, G.: *Great Britain and the Creation of the League of Nations*. University of North Carolina Press. Chapel Hill, 1978.
- EGIDO LEÓN, M. A.: *La concepción de la política exterior española durante la II República (1931-1936)*. UNED. Madrid, 1987.
- EGIDO LEÓN, M. A.: «El pensamiento político internacional republicano (1931-1936). Reflexiones a posteriori», *REI* núm. 4, 1986, pp. 1197-1131.
- EGIDO LEÓN, M. A.: «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.
- EGIDO LEÓN, M. A.: «Del paraíso soviético al peligro marxista. La Unión soviética en la España republicana (1931-1936)», *CHC* núm. 10, 1988, pp. 139-154.
- EGIDO LEÓN, M. A.: «La imagen de Francia en la España republicana», *CR* núm. 19, 1994, pp. 19-44.

- EGIDO LEÓN, M. A.: *Manuel Azaña. Entre el mito y la leyenda*. Junta de Castilla y León. Valladolid, 1998.
- EHRENBURG, I.: *España, república de trabajadores*. Crítica Ed. Barcelona, 1932.
- EHRENBURG, I.: *Gentes, años, vida. Memorias, 1921-1941*. Ed. Planeta. Barcelona, 1985.
- ELGUEA, J.: «Seguridad nacional y desarrollo nacional: la búsqueda de un concepto», *En busca de la seguridad perdida* (Aguayo y Bagley comp.). Siglo XXI Editores. México, 1990, pp. 79-90.
- ELORZA, A. y BIZCARRONDO, M.: *Queridos camaradas. La Internacional Comunista y España, 1919-1939*. Ed. Planeta. Barcelona, 1999.
- «España y su defensa», *RED* núm. 144, 2000, pp. 84-86.
- ESPÍN, E.: *Azaña en el poder. El Partido de Acción Republicana*. Centro de Investigaciones Sociológicas. Madrid, 1980.
- FABELA, I.: *Azaña y la política de México hacia la República Española*. España con Honra. México, 1943.
- FALK, R.: «Nuclear Weapons, International Law and the World Court: A Historic Encounter», *AJIL* núm. 1, 1997, pp. 64-75.
- FENWICK, C.: «War as an instrument of national policy», *AJIL* vol. 22, 1928, pp. 827-829.
- FENWICK, C.: «The coordination of Inter-American Peace Agreements», *AJIL* vol. 38, 1944, pp. 4-19.
- FENWICK, C.: «The recognition of new Governments instituted by force», *AJIL* vol. 38, 1944, 448-452.
- FERMANDOIS, J.: *Abismo y Cimientto. Gustavo Ross y las relaciones entre Chile y Estados Unidos, 1932-1938*. Ed. Universidad Católica de Chile. Santiago de Chile, 1997.
- FERMANDOIS, J.: «El mundo de los grandes cambios», *El retorno del Fénix. Ensayos sobre Europa Central* (Lira Alcaya ed.). Universidad de Santiago de Chile. Santiago de Chile, 1998, pp. 17-33.
- FERNÁNDEZ BASTARRECHE, I.: *El Ejército español en el siglo XIX*. Siglo XXI. Madrid, 1978.
- FERNÁNDEZ CLEMENTE, E.: «La crisis asola Europa», *Historia Universal del Siglo XX* vol. 12 (*El crac de 1929*). Historia 16. Madrid, 1998, pp. 93-106.
- FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE, C.: «El poder y el Derecho en las Naciones Unidas: la discrecionalidad del Consejo de Seguridad», *Las Naciones Unidas y el Derecho internacional* (Fernández de Casadevante y Quel López eds.). Ariel. Barcelona, 1997, pp. 40-68.
- FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE, C.: «La acción exterior de las Comunidades Autónomas: desarrollos recientes», *Cursos de Derecho internacional de Vitoria-Gasteiz 1996*. Universidad del País Vasco/Tecnos. Madrid, 1997, pp. 268-318.
- FERNÁNDEZ DE LA MORA, G.: *La quiebra de la razón de Estado*. Ateneo de Madrid. Madrid, 1952.
- FERNÁNDEZ GARCÍA, E.: *Entre la razón de Estado y el Estado de Derecho: La racionalidad política*. Ed. Dykinson. Madrid, 1997.
- FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, P.: «La participación de las Naciones Unidas en la pacificación de los conflictos», *La ONU, 50 años después* (Fernández Sánchez ed.). Comité Nacional Español para el Cincuentenario de las Naciones Unidas/Organización de las Naciones Unidas en España/Universidad de Sevilla. Sevilla, 1995, pp. 25-51.
- FERNÁNDEZ SÁNCHEZ (coord.): *La licitud del uso de las armas nucleares en los conflictos armados. IV Jornadas de Derecho Internacional Humanitario*. Univ. de Huelva/Univ. de Sevilla/Cruz Roja Española/Ministerio de Defensa. Sevilla, 1997.
- FERRIL, A.: *The Origins of war. From Stone Age to Alexander the Great*. Thames and Hudson. Londres, 1985.

- FERRIS, W.: *The power capabilities of Nation-States*. D.C. Heath. Lexington (Mass.), 1973.
- FINCH, G.: «The Nuremberg Trial and International Law», *AJIL* vol. 41, 1947, pp. 20-37.
- FISCHMANN, R.: «Rethinking State and Regime: Southern Europe's transition to democracy», *WP* núm. abril, 1990, pp. 422-440.
- FLORENSA PALAU, S.: «España y el crac de 1929», *Historia Universal del siglo XX* vol. 12 (*El crac de 1929*). Historia 16. Madrid, 1998, pp. 107-122.
- FOLLARI, R.: *La doctrina de la seguridad nacional en Latinoamérica*. Universidad Autónoma Metropolitana. México, 1980.
- FORD, B.: *Armas secretas alemanas*. Ed. San Martín. Madrid, 1971.
- FOREMAN-PECK, J.: *Historia de la economía mundial. Las relaciones económicas internacionales desde 1850*. Ed. Ariel. Barcelona, 1985 (trad. de *A History of the World Economy. International Economic Relations since 1850*. S.e., 1983).
- FORSCHUNGSINTITUT DER DEUTSCHEN GESELLSCHAFT FÜR AUSWÄRTIGE: *The role of Middle Power in World Politics*. Bonn, 1968.
- FOX, A. B.: *Politics of Attraction: Four Middle Powers and the United States*. Columbia University Press. Nueva York, 1977.
- FOX, W.: *Las superpotencias*. Fondo de Cultura Económica. México, 1944 (trad. de *The Superpowers*. Yale Institute of International Studies, 1944).
- FRAGA, M.: «La diplomacia en el sistema actual de las relaciones internacionales», *RPI* núm. 52, 1960, pp. 9-33.
- FRANKEL, J.: *The Making of Foreign Policy: An Analysis of Decision-Making*. Oxford University Press. Nueva York, 1963.
- FRANKEL, J.: *International relations*. Oxford University Press. Londres, 1964.
- FRANKENSTEIN, R.: *Le prix du réarmement français 1935-1939*. París, 1939.
- FREIXES SANJUÁN, A.: «La Jefatura del Estado monárquica», *RDP* núm. 73, 1991, pp. 83-117.
- FROMKIN, D.: «What is Wilsonianism?», *WPJ* núm. 1, 1994, pp. 100-111.
- FUKUYAMA, F.: «Democratisation and international security», *AP* núm. 266, 1991/92, pp. 14-24.
- FURNISS, E. y SNYDER, R.: *An introduction to American Foreign Policy*. Reinhart. Nueva York, 1955.
- GADDIS, J.: *Estrategias de la contención*. Grupo Editor Latinoamericano. Buenos Aires, 1989 (trad. de *Strategies of containment. A critical Appraisal of Post-war American security policy*. Oxford University Press. Nueva York, 1982).
- GAGO GUERRERO, P.: *La concepción de la política internacional en Raymond Aron*. Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid. Madrid, 1992.
- GALLOIS, P.: *Geopolítica. Los caminos del poder*. Ediciones. Ejército. Madrid, 1992 (trad. de *Geopolitique. Les voies de la puissance*. Fondation des Etudes de Défense Nationale-PLON. París, s.d.).
- GALTUNG, J.: *Peace: Research, education, action. Essays in peace research*. Christian Ejlert Forlag. Copenhague, 1975, vol. I.
- GALVÁN FERNÁNDEZ, F.: «El orden, las potencias y la regionalización de Europa después de la Segunda Guerra mundial», *RUE* núm. 1, 1999, pp. 17-31.
- GANIVET, A.: *Idearium español. El porvenir de España*. Espasa-Calpe. Madrid, 1981 (1ª ed., Madrid, 1897).
- GARAY, C.: *El tradicionalismo y los orígenes de la Guerra Civil española, 1927-1937*. Ed. Hernández Blanco. Santiago de Chile, 1987.
- GARCÍA, A.: *La doctrina de la seguridad nacional*. Centro de Estudios de América Latina. Buenos Aires, 1991.

- GARCÍA, D.: «La nueva diplomacia del misil de crucero Tomahawk», *RGM* t. 237, 1999, pp. 649-656.
- GARCÍA ARIAS, L.: *La guerra moderna y la organización internacional*. Instituto de Estudios Políticos. Madrid, 1962.
- GARCÍA ARIAS, L.: «Las Fuerzas Armadas en la Ley Orgánica del Estado», *REP* núm. 152, 1967, pp. 138 y ss.
- GARCÍA ATANCE, M.: «Crónica de la Constitución española de 1931», *RDP* núm. 12, 1981-1982, pp. 295-306.
- GARCÍA DURÁN, J.: «La intervención soviética en la guerra civil», *Biblioteca de la Guerra Civil. La intervención extranjera*, vol. I. Ed. Folio. Barcelona, 1998, pp. 72-83.
- GARCÍA DE CORTÁZAR, F.: «El Vaticano, la Iglesia y el Estado», *Historia 16* núm. 2, 1986 (*La guerra civil*), pp. 64-75.
- GARCÍA RICO, E.: *La cuestión del primer uso de las armas nucleares en el Derecho internacional*. Universidad de Sevilla. Sevilla, 1995 (tesis doctoral).
- GARCÍA RICO, E.: «Las alegaciones de los Estados respecto de la legalidad de la amenaza o el empleo de armas nucleares en alguna circunstancia», *IV Jornadas de Derecho Internacional Humanitario. La licitud del uso de las armas nucleares en los conflictos armados*. Universidad de Huelva/Universidad de Sevilla/Cruz Roja Española/Ministerio de Defensa. Sevilla, 1997, pp. 275-291.
- GARCÍA RICO, E.: *El uso de las armas nucleares en el Derecho internacional*. Tecnos. Madrid, 1999.
- GARNETT, J.: «The role of military power», *Perspectives on World Politics* (Little and Smith ed.). Routledge (2ª ed.). Londres, 1991, pp. 64-83.
- GARRIDO GONZÁLEZ, L.: «Constitución y reformas socioeconómicas en la España de la II República», *HC* núm. 6, 1991, pp. 173-190.
- GARTHOFF, R.: *The Great Transition: American-Soviet Relations and the End of the Cold War*. The Brookings Institution. Washington, 1994.
- GASCUEÑA, E.: «La duración del servicio militar en España», *La Guerra y su Preparación* núm. de mayo de 1926, pp. 459-468.
- GEINBERG, G.: *Le problème du désarmement devant la Société des Nations et en dehors d'elle*. Presses Universitaires de France. París, 1930.
- GEORGE, A. y KEOHANE, R.: «El concepto de interés nacional: usos y limitaciones», en GEORGE: *La decisión presidencial en política exterior*. Grupo Editor Latinoamericano. Buenos Aires, 1991 (trad. de *Presidential Decisionmaking in Foreign Policy. The Effective Use Of Information and Advice*. Westview Press. Boulder (Col.), 1980), pp. 223-243.
- GEORGE, A.: *La decisión presidencial en política exterior*. Grupo Editor Latinoamericano. Buenos Aires, 1991 (trad. de *Presidential Decisionmaking in Foreign Policy. The Effective Use Of Information and Advice*. Westview Press. Boulder (Col.), 1980).
- GIL PECHARROMÁN, J.: «La debilidad de la democracia», *Historia Universal del Siglo XX* vol. 9 (*La Europa de las dictaduras*). Grupo 16. Madrid, 1983, pp. 7-30.
- GIL PECHARROMÁN, J.: *Renovación Española. Una alternativa monárquica a la Segunda República* (2 vols.). Universidad Complutense de Madrid. Madrid, 1985.
- GIL PECHARROMÁN, J.: *La Segunda República*. Historia 16. Madrid, 1989.
- GILPIN, R.: *War and Change in World Politics*. Cambridge University Press. Nueva York, 1981.
- GILPIN, R.: «The richness of the tradition of political realism», *IO* núm. 2, 1984, pp. 287-304.
- GILPIN, R.: *Economía política de las relaciones internacionales*. Grupo Editor Latinoamericano. Buenos Aires, 1990 (trad. de *The Political Economy of International Relations*).

- Princeton University Press. Princeton, 1987).
- GIMÉNEZ CABALLERO, F.: *Genio de España. Exaltaciones a una resurrección nacional y del mundo*. Ediciones de la Gaceta Literaria. Madrid, 1932.
- GIMÉNEZ CABALLERO: *La nueva catolicidad*. Ediciones de la Gaceta Literaria. Madrid, 1933.
- GLASER, C.: *Analysing Strategic Nuclear Policy*. Princeton University Press. Princeton, 1990.
- GLASER, C.: «Realist as Optimist: Cooperation as Self-Help», *IS* núm. 3, 1994-95, pp. 50-90.
- GOELLNER, A.: *Les puissances moyennes et le Droit international*. Éditions de la Baconnière. Neuchatel, 1960.
- GOICOECHEA, A.: «La política internacional de España en noventa años (1814-1904)», *Publicaciones de la Real Academia de Legislación y Jurisprudencia*. Instituto Diplomático y Consular. Madrid, 1922, pp. 67-70.
- GOLDHAMMER, H.: *The advisor*. Elgenier. Nueva York, 1987.
- GOLDMANN, K.: «Change and stability in foreign policy: Détente as a problem of stabilization», *WP* núm. 34, 1982, pp. 422-440.
- GÓMEZ NAVARRO, J. L.: *El régimen de Primo de Rivera*. Ed. Cátedra. Madrid, 1991.
- GONIDEC: *Relations internationales*. Montchrestein (2ª ed.). París, 1977.
- GONZÁLEZ CAMPOS, J. ET ALL.: *Curso de Derecho internacional Público*. Universidad Complutense de Madrid. Madrid, 1992.
- GONZÁLEZ CASANOVA, J. A.: «Consideraciones sobre el proceso autonómico catalán durante la Segunda República española», *La II República española: El primer bienio*. Siglo XXI. Madrid, 1987.
- GONZÁLEZ CUEVAS, P.: «Hispanidad», *Enciclopedia de los Nacionalismos* (Blas Guerrero dir.). Tecnos. Madrid, 1997, pp. 215-219.
- GONZÁLEZ RUANO: *Seis meses con «los nazis». Una revolución nacional*. La Nación. Madrid, 1933.
- GORODETSKY, G.: «Le dessous du pacte germano-soviétique», *Le Monde Diplomatique* 22 de julio de 1997, pp. 22-23.
- GRASA HERNÁNDEZ, R.: «La reestructuración de la teoría de las relaciones internacionales en la posguerra fría: el realismo y el desafío del liberalismo neoinstitucional», *Cursos de Derecho internacional de Vitoria Gasteiz 1996*. Universidad del País Vasco/Tecnos. Madrid, 1997, pp. 149-173.
- GRECHKO: *Las Fuerzas Armadas del Estado Soviético*. Ed. Progreso. Moscú, 1977.
- GRIECO, J.: «Anarchy and the limits of cooperation: a realist critique of the newest liberal institutionalism», *IO* núm. 3, 1988, pp. 485-508.
- GRIECO, J.: *Cooperation among Nations*. Cornell University Press. Ithaca (N.Y.), 1990.
- GRIGG, E.: *La política exterior británica*. Ed. Febo. Madrid, 1945 (trad. de *British Foreign Policy*. Londres, 1945).
- GROSS ESPIELL, H.: *España y la solución pacífica de los conflictos limítrofes en Hispanoamérica*. Ed. Civitas. Madrid, 1984.
- GROSS: «Was the Soviet Union expelled from the League of Nations?», *AJIL* vol. 39, 1945, pp. 35-44.
- GUILLARD, A.: *Elément de statistique humaine ou démographie comparée*. París, 1855.
- HAAS: *International Conflict*. Bobbs-Merill. Indianápolis, 1974.
- HAAS, E.: «Why collaborate? Issue-linkage and international regimes», *WP* núm. 3, 1980, pp. 357-405.
- HABERLER, G.: «The Great Depression on the 1930,s - Can it happen again?», *The Business and Public Policy 1929-1980*. Joint Committee Print. Washington, 1980.
- HAGAN, J.: «Domestic political regimes changes and third voting realignments in the United States, 1946-1984», *IO* núm. 3, 1989, pp. 505-541.

- HALPERIN, M.: *Bureaucratic politics and foreign policy*. Brookings Institution. Washington, 1974.
- HAMADA, K.: «La Constitución pacifista del Japón de posguerra ¿dividendos económicos o cargas políticas?», *Desarme* núm. 3, 1996, pp. 42-57.
- 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.
- HAMPSON, F.: «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.
- HARDEN, S.: *Small is dangerous. Microstates in a macro-World*. Frances Pinter. Londres, 1983.
- HASS: *International conflict*. Bobbs-Merril. Indianápolis, 1974.
- HERCKSCHER, A.: «"Wilsonianism". A comment», *WPJ* núm. 3, 1994, pp. 104-109.
- HERMANN, C.: «Changing Course: When Governments choose to redirect foreign policy», *ISQ* núm. 34, 1990, pp. 3-21.
- HERNÁNDEZ, V.: «Presentando el *Libro Blanco de la Defensa*», *RED* núm. 143, 2000, pp. 24-27.
- HERNÁNDEZ, V.: «La conciencia de defensa en la DDN 1/96», *RED* núm. 144, 2000, pp. 36-37.
- HERNÁNDEZ ANDREU, J.: *España y la crisis de 1929*. Espasa-Calpe. Madrid, 1986.
- HERNÁNDEZ LAFUENTE, A.: «El sufragio en la II República», *Historia 16* extra II, 1977, pp. 75-84.
- HERRERO DE MIÑÓN, M.: «El Rey y las Fuerzas Armadas», *RDP (UNED)* núm. 7, 1980, pp. 39-56.
- HERRERO DE MIÑÓN, M.: «La posición constitucional de la Corona», *Estudios sobre la Constitución española. Homenaje al Profesor García de Enterría* (5 vols.). Ed. Civitas. Madrid, 1991, pp. 1921-1940.
- HERZ: «Idealist internationalism and the security dilemma», *WP* núm. 2, 1950, pp. 157-180.
- HIDALGO SALAZAR, R.: *La ayuda alemana a España, 1936-1939*. Ed. San Martín. Madrid, 1975.
- HIGGOT, R. y COOPER, A.: «Middle power leadership and coalition building: Australia, the Cairns Group and the Uruguay Round of Trade negotiation», *IO* núm. 4, 1990, pp. 589-632.
- HILTON, S. e ICKRINGILL, S. (eds.): *European perceptions of the Spanish-American War of 1898*. Peter Lang. Berna, 1998.
- HILL, D.: «The multilateral Treaty for the renunciation of war», *AJIL* vol. 22, 1928, pp. 823-826.
- HILLS, G.: *The battle for Madrid*. Vantage Books. Londres, 1976.
- HOBBS, T.: *Laviatán o la materia, forma y poder de una república eclesiástica y civil* (2 vols). Sarpe. Madrid, 1983.
- HOBBSAWN, E.: *Naciones y nacionalismo desde 1780*. Crítica. Barcelona, 1991 (trad. de *Nations and nationalism since 1780: program, myth, reality*. Cambridge University Press. Cambridge, 1990).
- HOFFMANN, S.: *Teorías contemporáneas sobre las relaciones internacionales*. Tecnos (1ª ed., 1963, reimp.). Madrid, 1979 (trad. de *Contemporary Theory in International Relations*. Prentice-Hall. Englewood Cliffs (N.J.), 1960).
- HOFFMANN, S.: *Orden mundial o primacía. La política exterior norteamericana después de la Guerra Fría*. Grupo Editor Latinoamericano. Buenos Aires, 1988 (trad. de *Primacy*

- or world order: *American foreign policy since the Cold War*. McGraw-Hill. Nueva York, 1978).
- HOFFMANN, S.: «A new world and its troubles», *FA* núm. 69, 1990, pp. 115-122.
- HOFFMANN, S.: *Jano y Minerva. Ensayos sobre la guerra y paz*. Grupo Editor Latinoamericano. Buenos Aires, 1991 (trad. de *Janus and Minerva: essays in the theory and practice of international politics*. Westview Press. Boulder (Col.), 1987).
- HOFFMANN, S.: *The ethics and politics of humanitarian intervention*. University of Notre Dame Press. Notre Dame, 1996.
- HOLBRAAD, C.: *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).
- HOLSTI, K.: «Restructuring foreign policy: A neglected phenomenon in foreign policy theory», *Change in the international system* (Holsti ed.). Edward Elgar. Londres, 1991, pp. 83-100.
- HOLSTI, K.: *International Politics. A framework for Analysis*. Prentice-Hall (2ª ed.). Englewood Cliffs, 1972.
- HOLSTI, K.: *Why nations realign. Foreign policy restructuring in the post-war world politics*. Allen & Unwind. Londres, 1982.
- HOLSTI, K.: *Peace and War. Armed conflicts and international order 1648-1989*. Cambridge University Press. Cambridge, 1991.
- HOLSTI, O.: «The 1914 Case», *APSR* junio de 1965, pp. 365-378.
- HOLSTI, O.: «Modelos de relaciones internacionales y política exterior», *FI* núm. 4, 1989, pp. 525-560.
- HORMATS, R.: «The world economy under stress», *FA* núm. 3, 1986, pp. 455-478.
- HOSWOOD, B. y GUNN, L.: *Policy analysis for the real world*. Oxford University Press. Oxford, 1984.
- HOWARD, M.: «Military power and international order», *IA* núm. 3, 1964, pp. 397-408.
- HUDSON, M.: «Recognition and multipartite treaties», *AJIL* vol. 23, 1929, pp. 126-132.
- HUDSON, M.: «Mexico's admission to membership in the League of Nations», *AJIL* vol. 26, 1932, pp. 114-117.
- HUDSON, M.: «Spanish Constitution of 1931», *AJIL* vol. 26, 1932, pp. 574-582.
- HUFFBAUER, G. y SCHOTT, J.: *Economic Sanctions Reconsidered. History and Current Policy*. Institute for International Economics. Washington, 1985.
- HÜFFER: «Relaciones culturales entre España y Alemania en el pasado y el presente», *Ibero-América y Alemania*. Carl Heymanns Verlag. Berlín, 1933, pp. 219-228.
- HUNTINGTON, S.: *El soldado y el Estado. Teoría y política de las relaciones cívico-militares*. Grupo Editor Latinoamericano. Buenos Aires, 1995 (trad. de *Soldier and the State. The Theory and Politics of Civil-military Relations*. Vintage Books. Nueva York, 1964, 1ª ed., 1957).
- HUNTINGTON, S.: «The clash of the civilizations?», *FA* núm. 3, 1993, pp. 22-49.
- HUNTINGTON, S.: «Why international primacy matters», *IS* núm. 4, 1993, pp. 68-83.
- HUNTINGTON, S.: *La tercera ola. La democratización a finales del siglo XX*, Paidós. Barcelona, 1994 (trad. de *The Third Wave. Democratisation in the late twentieth century*. University of Oklahoma. Norman (Okla.), 1991).
- HUNTINGTON, S.: «The erosion of American national interest», *FA* núm. 5, 1997, pp. 28-49.
- HUNTINGTON, S.: «Intereses exteriores y unidad nacional», *PE* núm. 61, 1998, pp. 177-198.
- HUNTINGTON, S.: «La superpotencia solitaria», *PE* núm. 71, 1999, pp. 55-66.
- HUTCHINGS, R.: *American Diplomacy and the End of the Cold War*. The Woodrow Wilson Center Press. Washington, 1998.

- INCIPE: *Actas de las Jornadas de Estudios de seguridad y defensa en España*. INCIPE. Madrid, 1998.
- INSTITUTO INTERAMERICANO DE ESTUDIOS JURÍDICOS INTERNACIONALES: *El sistema interamericano. Estudio sobre su desarrollo y fortalecimiento*. Instituto de Cultura Hispánica. Madrid, 1966.
- JACKSON, G.: *Costa, Azaña, el Frente Popular y otros ensayos*. Ed. Turner. Madrid, 1976.
- JACKSON, G.: *La República española y la Guerra Civil (1931-1939)*. Ed. Orbis. Barcelona, 1987 (trad. de *The Spanish Republic and the Civil War (1931-1939)*). Princeton University Press. Princeton (N.J.), 1965).
- JANIS, A.: *Victims of Group Thinking*. Boston, 1972.
- JANUZZI, G.: «The European Union's Common Foreign Policy and its contribution to global security», *NATO Review* núm. 6, 1994, p. 15.
- JARVIS, R.: «Cooperation under the security dilemma», *WP* núm. 30, 1978, pp. 167-214.
- JESSUP, P.: «The Estrada Doctrine», *AJIL* vol. 25, 1931, pp. 719-723.
- JESSUP, P.: «Should international Law recognize a intermediate state between peace and war?», *AJIL* vol. 48, 1954, pp. 98-103.
- JEVENOIS, P.: «Nuevas orientaciones sobre organización militar», *La Guerra y su Preparación* marzo, abril y mayo de 1926, pp. 247-254, 339-348 y 459-468.
- JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA, E.: *Reconocimiento de gobiernos*. Universidad de Montevideo. Montevideo, 1947.
- JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA, E.: *Derecho constitucional de las Naciones Unidas*. Madrid, 1958.
- JIMÉNEZ DE ASÚA, L.: *Proceso histórico de la Constitución de la República Española*. Ed. Reus. Madrid, 1932.
- JORDAN, A., TAYLOR, W. y KORB, L.: *American National Security. Policy and Process*. John Hopkins University Press (3ª ed.). Baltimore, 1989.
- JOVER ZAMORA, J.: «Caracteres de la política exterior de España en el siglo XIX», *Homenaje a Johannes Vinke* (2 vols.). Consejo Superior de Investigaciones Científicas/ Goerres-Gessellschaft zur Pflege der Wissenchaft. Madrid, 1962-1963, vol. II, pp. 751-794.
- JOVER ZAMORA, J.: *Introducción a la Historia de España*. Ed. Teide. Barcelona, 1969.
- JOVER ZAMORA, J.: «La percepción española de los conflictos europeos: notas históricas para su entendimiento», *RO* núm. 57, 1986, pp. 5-42.
- JOVER ZAMORA, J.: «Introducción. Después del 98. Horizonte internacional de la España de Alfonso XIII», *Historia de España de Ramón Menéndez Pidal* t. XXXVIII (*La España de Alfonso XIII. El Estado y la política, 1902-1931*). Espasa-Calpe. Madrid, 1995, pp. XI-CLXIII.
- JOVER ZAMORA, J.: *España en la política internacional*. Marcial Pons. Madrid, 1999.
- JULIÁ, S.: *La izquierda del PSOE (1935-1936)*. Siglo XXI. Madrid, 1977.
- JULIÁ, S.: *Orígenes del Frente Popular en España (1934-1936)*. Siglo XXI. Madrid, 1979.
- JULIÁ, S.: *Manuel Azaña, una biografía política. Del Ateneo al Palacio Nacional*. Alianza. Madrid, 1990.
- JULIÁ, S.: «Introducción» a AZAÑA: *Diarios, 1932-1933. «Los cuadernos robados»*. Ed. Crítica. Madrid, 1997, pp. VII-XL.
- KAHN, H.: *On Escalation: Metaphors and Scenarios*. F. Praeger Publishers. Nueva York, 1965.
- KAHN, H.: «The tyranny of small decisions: market failures, imperfections and limits of econometrics», *Economic Theories of International Relations* (Russett ed.). Markham. Boston, 1966.
- KAPLAN, A.: *The conduct of inquiry: Methodology for Behavioral Science*. Chandler Publish-

- ing Co. San Francisco, 1964.
- KARSH, E.: *Neutrality and Small States*. Routledge. Londres, 1988.
- KATZENSTEIN, P. y OKAWARA, N.: «Japan's national security, structures, norms and policies», *IS* núm. 4, 1993, pp. 84-118.
- KAYSEN, C., MCNAMARA, R. y RATHJENS, G.: «Nuclear Weapons after the Cold War», *FA* núm. 70, 1991, pp. 95-110.
- KEEGAN, J.: *Historia de la guerra*. Ed. Planeta. Barcelona, 1995 (trad. de *A History of Warfare*. A. Knopf. Nueva York, 1993).
- KELSEN, H.: «Les rapports de système entre le droit interne et le droit international public», *Rec. des Cours* vol. 14, 1926, pp. 227-299.
- KELSEN, H.: «Théorie générale du droit international public. Problèmes choisis», *Rec. des Cours* vol. 42, 1932, pp. 121-351.
- KELSEN, H.: *Derecho y paz en las relaciones internacionales*. Fondo de Cultura Económica (2ª ed., 1ª reimp.). México, 1996 (1ª ed. en español, 1943).
- KEMP, G., PFALTZGRAFF, R. y RA'ANAN, U.: *The Superpowers in a Multinuclear World*. D.C. Heath. Lexington (Mass.), 1974.
- KEMP, T.: *The French economy, 1931-1939. The history of a decline*. Longman. Londres, 1972.
- KENNAN, G. y ULLMAN, R.: «Los Estados Unidos y el mundo», *PE* núm. 72, 1999, pp. 51-60.
- KENNAN, G.: «The sources of soviet conduct», *FA* núm. 4, 1947, 566-582.
- KENNAN, G.: *American Diplomacy, 1900-1950*. University of Chicago Press. Chicago, 1951.
- KENNAN, G.: *Realities of American Foreign Policy*. Princeton University Press. Princeton, 1954.
- KENNAN, G.: «Diplomacy without diplomats», *FA* núm. 5, 1997, pp. 198-212.
- KENNEDY, P.: *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).
- KEOHANE, R. y NYE, J. (ed.): *Transnational Relations and World Politics: An introduction*. Harvard University Press. Cambridge (Mass.), 1972.
- KEOHANE, R. y NYE, J.: *Poder e interdependencia. La política mundial en transición*. Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1988 (trad. de *Power and interdependence. World Politics in transition*. Little Brown. Boston, 1977).
- KEOHANE, R.: *Neorealism and its critics*. Columbia University Press. Nueva York, 1986.
- KEOHANE, R.: *Después de la hegemonía. Cooperación y discordia en la política económica mundial*. Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1988 (trad. de *After hegemony: Cooperation and discord in the world political economy*. Princeton University Press. Princeton, 1984).
- KESSLER, H.: *Walther Rathenau his life and work*. Harcourt, Brace and Co. Nueva York, 1930.
- KHODNEV, A.: «The Legacies of Woodrow Wilson and the League of Nations in Russia», *WA* núm. 1, 1995, pp. 18-25.
- KINDLEBERGER, C.: *The World in Depression 1929-1939*. University of California Press. Berkeley, 1973.
- KISSINGER, H.: *Armas nucleares y política internacional*. Madrid, 1962 (trad. de *Nuclear Weapons and Foreign Policy*. Harper. Nueva York, 1957).
- KISSINGER, H.: *Política exterior americana*. Plaza y Janés. Barcelona, 1970 (trad. de *American Foreign Policy*. Weidenfeld and Nicolson. Londres, 1969).
- KISSINGER, H.: *Un mundo restaurado. La política del conservadurismo en una época revolucionaria*. Fondo de Cultura Económica. México, 1973 (trad. de *A World Restored. The Politics of Conservatism in a revolutionary age*. Grasset and Dunlap. Nueva

- York, 1964).
- KISSINGER, H.: *Diplomacia*. Ediciones B-Grupo Zeta. Barcelona, 1996 (trad. de *Diplomacy*, 1994).
- KLEIN, J.: «Renaissance de la géopolitique. Espace, frontières et peuple dans l'organisation de la sécurité européenne», *EI* núm. 4, 1995, pp. 711-727.
- KNORR, K.: *La política de poder en la era nuclear*. Ed. Troquel. Buenos Aires, 1969 (trad. de *On the uses of the military power in the nuclear age*. Princeton University Press. Princeton, 1966).
- KNORR, K.: «The nature of national economic power», *Perspectives on World Politics* (Little y Smith eds.). Longman (2ª ed.). Londres, 1991, pp.84-90.
- KÖNIG, H.: «Das deutsch-sowjetische Vertragswerk von 1939 un seine Geheimen Zusatzprotokolle», *Osteurope* mayo de 1989, pp. 413-458.
- KÓRACAS, J.: «Grecia y su política exterior», *Embajadores en la Escuela Diplomática*. Escuela Diplomática. Madrid, 1996, pp. 61-72.
- KRAMER, A.: *La mecánica de la guerra civil*. Península. Barcelona, 1981.
- KRASNER, S.: *Defending the national interest: Raw materials, investments and U.S. Foreign Policies*. Princeton University Press. Princeton, 1978.
- KRATOCHWIL, F.: «On the notion of "interest" in international relations», *IO* núm. 1, 1982, pp. 1-30.
- KRAUTHAMMER, C.: «The unipolar moment», *FA* núm. 70, 1991, pp. 23-33.
- KRIPPENDORF, E.: *El sistema internacional como historia. Introducción a las relaciones internacionales*. Fondo de Cultura Económica (1ª ed., 1ª reimp.). México, 1993, vol. I (trad. de *Internationales System als Geschichte. Einführung in die internationalen Beziehungen*. Campus Verlag. Francfort, 1975).
- KRISTOF, N.: «The rise of China», *FA* núm. 5, 1993, pp. 59-74.
- KUHN, T.: *La estructura de las revoluciones científicas*. (6ª reimp.). Madrid, 1981 (trad. de *The structure of scientific revolutions*. University of Chicago Press. Chicago, 1962).
- LACOUTURE, J.: *Léon Blum*. Servil. Paris, 1977.
- LAKE, D.: «American trade strategy in the pre-hegemonic era», *IO* núm. 1, 1988, pp. 33-58.
- LARGO CABALLERO, F.: *Mis recuerdos*. Editores Reunidos. México, 1954.
- LASAGNA, M.: «Las determinantes internas de la política exterior: un tema descuidado en la teoría de la política exterior», *Eint* núm. 111, 1995, pp. 387-409.
- LASALA LLANAS, M.: *El problema de las sanciones internacionales*. Universidad de Zaragoza. Zaragoza, 1936.
- LASWELL, H.: *National Security and Individual Freedom*. Da Capo Press. Nueva York, 1950.
- LASWELL, H.: «The Garrison-state hypothesis today», *Changing patterns in military politics* (Huntington ed.). The Free Press. Nueva York, 1962, pp. 51-70.
- LAUTERPACHT, H.: «Règles générales du droit de la paix», *Rec. des Cours* vol. 62, 1937, pp. 99-419.
- LAUTERPACHT, H.: *Recognition in International Law*. Cambridge University Press. Cambridge, 1947.
- LAYNE, C. y SCHWARZ, B.: «Sin enemigos: la nueva hegemonía norteamericana», *PE* núm. 37, 1994, pp. 83-99.
- LAZZERI, C. y REYNIE, D.: *La raison d'état: politique et rationalité*. Presses Universitaires de France. Paris, 1992.
- LEANZA-LUIGI SICO, U.: «Uso e minaccia di uso di armi nucleari in due recenti parevi della Corte Internazionale di Giustizia», *CI* núm. 4, 1997, pp. 653-672.
- LEBERSTADT, N.: «Population change and National Security», *FA* núm. 3, 1991, pp. 115-131.
- LEDERMAN, L.: *Considérations sur le petit état*. Neuchâtel, 1946.

- LEGAZ LACAMBRA, L.: «Las garantías constitucionales del Derecho internacional», *RDP* 1933, pp. 301 y ss.
- LEGG, K. y MORRISON, J.: «The formulation of foreign policy objectives», *Perspectives on World Politics* (Little y Smith ed.). Routledge (2ª ed.). Londres, 1991, pp. 59-68.
- LERROUX, A.: *Mis memorias*. Afrodísio Aguado. Madrid, 1963.
- LERROUX, A.: *La pequeña historia de España, 1930-1936*. Ed. Mitre. Barcelona, 1985 (1ª ed., 1964).
- LEVESQUE, J.: *L'URSS et sa politique internationale de 1917 à nos jours*. Armand Colin. París, 1980.
- LEVY, M.: «Is the environment a national security issue?», *IS* núm. 2, 1995, pp. 35-62.
- L'HOMME, J.: «La conférence économique d'Ottawa et ses résultats», *RGDIP* núm. 2, 1933, pp. 181-205.
- LIBERAL LUCINI, A.: «Análisis del aspecto militar del problema de Gibraltar», *Estudios sobre Gibraltar*. INCIPE. Madrid, 1996, pp. 215-232.
- LINZ, J.: «Totalitarianism and authoritarian regimes», *Handbook of Political Sciences* 1974, pp. 175-411.
- LIÑÁN NOGUERAS, D.: «Cooperación Política y Acta Única Europea», *RIE* núm. 1, 1988, pp. 45-73.
- LIPPMANN, W.: *U.S. Foreign Policy: Shield of the Republic*. Little Brown. Boston, 1943.
- LISKA, G.: *The new Statecraft Foreign Aid in American Foreign Policy*. Chicago, 1960.
- LITTLE, D.: *Malevolent neutrality. The United States, Great Britain and the origins of Spanish Civil War*. Cornell University Press. Ithaca/Londres, 1985.
- LOHMANN, S.: «Linkage politics», *JCR* núm. 1, 1997, pp. 38-67.
- LONG-HSUEN, H. y MING-KAI, C. (comp.): *History of the Sino-Japanese War (1937-1945)*. Chung Wu Publishing. Taipei, 1971.
- LÓPEZ GARRIDO, D.: «La posición constitucional de las Fuerzas Armadas», *RAP* núms. 100-102, 1983, pp. 949-971.
- LÓPEZ RAMÓN, F.: «Principios de la ordenación constitucional de las Fuerzas Armadas», *Estudios sobre la Constitución española. Homenaje al Profesor García de Enterría* (5 vols.). Ed. Civitas. Madrid, 1991, vol. III, pp. 2546-2597.
- LÓPEZ-CORDÓN, M.: «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.
- LÓPEZ-CORDÓN, M.: «España en las Conferencias de La Haya de 1899 y 1907», *REI* núm. 3, 1982, pp. 703-756.
- LORD, C.: *The Presidency and the Management of National Security*. The Free Press. Nueva York, 1988.
- LOZANO BARTOLOZZI, P.: «Diplomacia y conflictividad en la sociedad de la información», *Periodistas ante el conflicto* (Rodríguez Andrés y Sadaba dir.). EUNSA. Pamplona, 1999, pp. 65-78.
- LYON, J.: *Les problèmes du désarmement*. Bowein et Co. París, 1931.
- MACÍAS, F.: *La diplomacia española entre el "Machadato" y la crisis cubana de 1933*. Universidad de La Laguna. La Laguna, 1998 (tesis doctoral inédita).
- MADARIAGA, S.: *Disarmament*. Oxford University Press. Londres, 1929.
- MADARIAGA, S.: *Discursos internacionales*. Ed. Aguilar. Madrid, 1934.
- MADARIAGA, S.: *Theory and practice in international relations*. Oxford University Press. Londres, 1937.
- MADARIAGA, S.: *Españoles de mi tiempo*. Ed. Planeta (2ª ed.). Barcelona, 1974.
- MADARIAGA, S.: *Memorias (1921-1936). Amanecer sin mediodía*. Espasa-Calpe. Barcelona,

- 1974.
- MADARIAGA, S.: *España. Ensayo de historia contemporánea*. Espasa-Calpe (11ª ed. rev.). Madrid, 1978.
- MAEZTU, R.: *Defensa de la Hispanidad*. Fax. Madrid, 1934.
- MAINER, J. C.: «Un capítulo regeneracionista: el hispanoamericanismo (1892-1923)», *De la crisis del Antiguo Régimen al franquismo*. EDICUSA. Madrid, 1977, pp. 149-203.
- MALEFAKIS, E.: «Los partidos de izquierda y la Segunda República», *Estudios sobre la República y la guerra civil* (Carr ed.). Ariel. Barcelona, 1974, pp. 31-66.
- MANDELBAUM, M.: *The fate of Nations: The search of national security in the 19th and 20th Centuries*. Cambridge University Press. Cambridge, 1988.
- MANDELBAUM, M.: «Coup de Grace: The End of the Soviet Union», *FA* núm. 1, 1992, pp. 164-183.
- MANDELSTAM, A.: «L'interprétation du pacte Briand-Kellogg», *RGDIP* vol. 5, 1933, pp. 537-605.
- MANDELSTAM, A.: «L'interprétation du pacte Briand-Kellogg par les gouvernements et les parlements des États signataires», *RGDIP* vol. XLI, 1934, pp. 179-271.
- MAQUIAVELO, N.: *El Príncipe*. Sarpe. Madrid, 1983.
- MAQUIAVELO, N.: *Discursos sobre la primera década de Tito Livio*. Alianza Editorial. Madrid, 1987.
- MAQUIAVELO, N.: *El arte de la guerra*. Tecnos. Madrid, 1995.
- MARAVALL, J. A.: *El concepto de España en la Edad Media*. Instituto de Estudios Políticos (2ª ed.). Madrid, 1964.
- MARCO, J. M.: *Azaña*. Ed. Mondadori. Madrid, 1990.
- MARICHAL, J.: *La vocación de Manuel Azaña*. Alianza. Madrid, 1982.
- MARICHAL, J.: «La europeización de España (1898-1936)», *Sistema* núms. 86-87, 1988, pp. 53-60.
- MARÍN CASTÁN, M.: «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.
- MARIÑO MENÉNDEZ, F.: «Zonas libres de armas nucleares en el Derecho internacional», *Curso de Derecho internacional de Vitoria-Gasteiz* 1985. Universidad del País Vasco. Bilbao, 1986, pp. 145-207.
- MARKS, S.: *The illusion of peace. International relations in Europe, 1918-1933*. MacMillan Press. Londres, 1976.
- MARKS, S.: «The Small States at Geneva», *WA* núm. 4, 1995, pp. 191-196.
- MARTÍN ACEÑA, P.: «Economía y política económica en el primer bienio republicano (1931-1933)», *La Segunda República española. El primer bienio* (García Delgado ed.). Siglo XXI. Madrid, 1987, pp. 119-134.
- MARTÍNEZ DÍAZ: *La independencia hispanoamericana*. Historia 16. Madrid, 1989.
- MARTÍNEZ DE VELASCO: «España e Iberoamérica (1900-1931)», *Proserpina* núm. 1, 1984, pp. 51-57.
- MARTÍNEZ DE VELASCO: «La reforma del cuerpo diplomático por Primo de Rivera», *Revista de Sociología* núm. 35, vol. XXVIII, pp. 409-422.
- MASARYK: *The problem of small Nations in the European crisis*. The University of London-The Athlone Press. Londres, 1915.
- MASSON, P.: *Historia del Ejército Alemán, 1939-1945*. Academia de Guerra de Chile. Santiago de Chile, s.d. (trad. del original francés. Ed. Plon Perrin. París, s.d.).
- MASTANDUNO, M.: «Trade as a strategic weapon: American and alliance export control policy in the early post-war», *IO* núm. 1, 1988, pp. 121-150.

- MATHEWS, J.: «Redefining security», *FA* núm. 2, 1989, pp. 162-177.
- MATTINGLY, G.: *La diplomacia del Renacimiento*. Instituto de Estudios Políticos. Madrid, 1970 (trad. de *Renaissance Diplomacy*. Jonathan Cape Ltd. Londres, 1955).
- MAULL, H.: «Germany and Japan: the new civilian powers», *FA* núm. 5, 1990, pp. 91-106.
- MAURA, M.: *Así cayó Alfonso XIII*. Ed. Ariel. Barcelona, 1968.
- MAY, E.: *Las relaciones internacionales*. Ed. Veá y Lea. Buenos Aires, 1964 (trad. de *The American Foreign Policy*. George Braziller. Nueva York, 1963).
- MAZARR, M.: «The military dilemma of humanitarian intervention», *SD* núm. 2, 1993, pp. 151-162.
- MAZARR, M.: «Nuclear Weapons after the Cold War», *Strategy and Force Planning*. Naval War College. Newport, 1996, pp. 475-493.
- MBAYE, K.: «Article 2 Paragraphe 1», *La Charte des Nations Unies* (Cot y Pellet dir.). Economica. París, 1985, pp. 79-96.
- MCCLELLAND, C.: «Access to Berlin: The quantity and variety of events, 1948-1963», *Quantitative International Politics* (J. Singer ed.). The Free Press. Nueva York, 1968, pp. 159-186.
- MCDERMOTT, K. y AGNEW, J.: *The Comintern. A history of international communism from Lenin to Stalin*. MacMillan Press. Londres, 1996.
- MCGINNIS, M.: «Issue linkage and the evolution of international cooperation», *JCR* núm. 30, 1986, pp. 141-170.
- MCNAMARA, R.: *La esencia de la seguridad*. Ed. Grijalbo. Barcelona, 1969 (trad. de *The Essence of Security*. Harper and Brown. Publishers. Nueva York, 1968).
- MEDINA, M.: *Teoría de las relaciones internacionales*. Tecnos. Madrid, 1973.
- MEER, F. DE: *La Constitución de la II República española*. EUNSA. Pamplona, 1978.
- MEINECKE, F.: *La idea de la razón de Estado en la Edad Moderna*. Centro de Estudios Constitucionales (1ª ed., 1952). Madrid, 1983 (trad. de *Die Idee der Staatsräson in der neueren Geschichte*, 1924).
- MELÉNDEZ, L.: *Cánovas y la política exterior española*. Instituto de Estudios Políticos. Madrid, 1944.
- MENCHEN BARRIOS, M.: «La actitud de España ante el Memorándum Briand (1929-1931)», *REI* núm. 2, 1985, pp. 413-443.
- MENCHEN BARRIOS, M.: «La Cuádruple Alianza (1834). La Península en un sistema occidental», *Cuadernos de la Escuela Diplomática* núm. 2, 1989, pp. 31-51.
- MENCHEN BARRIOS, M.: «Las causas del fracaso del proyecto Briand de federación europea», *Estudios Históricos. Homenaje a los Profesores José M^o Jover Zamora y Vicente Palacio Atard*. Universidad Complutense de Madrid. Madrid, 1990, pp. 407-427.
- MERCADO MOREIRA, M.: *Historia diplomática de la Guerra del Chaco*. S.e. La Paz, 1966.
- MERK, R.: *Manifest Destiny and Mission in American History*. A. Knopf. Nueva York, 1963.
- MERLE, M.: *La politique étrangère*. Presses Universitaires de France. París, 1984.
- MERLE, M.: *Forces et enjeux dans les relations internationales*. Economica (2ª ed.). París, 1985.
- MERLE, M.: *Sociología de las relaciones internacionales*. Alianza Ed. (2ª ed. ampl.). Madrid, 1991 (trad. de *Sociologie des relations internationales* (4^{ème} éd.). Dalloz. París, 1988).
- MESA GARRIDO, R.: «El proceso de toma de decisiones en política exterior», *DA* núm. 205, 1985, pp. 143-163.
- MESA GARRIDO, R.: «La posición internacional de España. Entre el Centro y la Periferia», *Leviatán* núm. 33, 1988.
- MESA GARRIDO, R.: *Democracia y política exterior en España*. EUDEMA. Madrid, 1988.

- MESA GARRIDO, R.: *La nueva sociedad internacional*. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid, 1992.
- MESTRE VIVES, T.: *La política internacional como política de poder*. Ed. Labor. Barcelona, 1979.
- MIAJA, A.: *Introducción al Derecho internacional público*. Ediciones Atlas (2ª ed.). Madrid, 1955.
- MIAJA, A.: *El principio de efectividad en Derecho internacional*. Universidad de Valladolid. Valladolid, 1958.
- MILIOUKOV, P.: *La politique extérieure des Soviets*. Marcel Giard. París, 1934.
- MILNER, H.: «International theories of cooperation among nations. Strengths and weaknesses», *WP* núm. 44, 1992, pp. 466-496.
- MILZA, P.: *Les relations internationales de 1818 à 1939*. Armand Colin. París, 1995.
- MILLER: *The Drafting of the Covenant* (2 vols.). Nueva York, s.d.
- MIRKINE-GUETZEVITCH, B.: «Droit internationale et Droit Constitutionnel», *Rec. des Cours* vol. 38, 1931, pp. 307-465.
- MIRKINE-GUETZÉVITCH, B.: *Las nuevas Constituciones del mundo*. Ed. España. Madrid, 1931.
- MIRKINE-GUETZEVITCH, B.: «La nouvelle Constitution espagnole», *Revue Politique et Parlementaire* enero de 1932.
- MOLA, E.: *Obras completas*. Santarén. Valladolid, 1939.
- MOLLER, B.: «Conceptos sobre seguridad: nuevos riesgos y desafíos», *DE* núm. 143, 1996, pp. 769-791.
- MÖLLER, H., FISCHER, D. y KÖTTER, W.: *Nuclear Non-Proliferation and Global Order*. Oxford, 1994.
- MONROE, E.: *The Mediterranean in Politics*. Oxford University Press. Londres, 1938.
- MONTESQUIEU: *Del espíritu de las leyes* (2 vols.). Sarpe. Madrid, 1984.
- MOORE, J.: «The new isolation», *AJIL* vol. 27, 1933, pp. 607-629.
- MORALES LEZCANO, V.: *El colonialismo hispano-francés en Marruecos (1898-1927)*. Siglo XXI. Madrid, 1976.
- MORALES LEZCANO, V.: «Neutralidad y no beligerancia en la España del siglo XX», *Historia 16* núm. 53, 1980, pp. 7-12.
- MORALES LEZCANO, V.: «La intelectualidad del 14 ante la guerra. Azaña: las consecuencias políticas», *Historia 16* núm. 63, 1981.
- MORALES LEZCANO, V.: «El aislamiento español y la opción neutralista: 1815-1945», *Ideas para la Democracia* núm. 1, 1984, pp. 251-261.
- MORALES LEZCANO, V.: *España y el Norte de África: El Protectorado en Marruecos (1912-56)*. UNED (2ª ed.). Madrid, 1987.
- MORALES LEZCANO, V.: «Grande, pequeña y mediana potencia (algunas puntualizaciones conceptuales)», *Portugal, España y Europa. Cien años de desafío (1890-1990)*. UNED. Mérida, 1991, pp. 21-32.
- MORALES LEZCANO, V.: *España, de pequeña potencia a potencia mediana*. UNED. Madrid, 1991.
- MORALES MOYA, A.: «Relaciones internacionales y función diplomática en la historia contemporánea», *DA* núm. 205, 1985, pp. 9-50.
- MORALES PADRÓN, F.: *Historia de unas relaciones difíciles (EE.UU.-América española)*. Publicaciones de la Universidad de Sevilla. Sevilla, 1987.
- MORAN, T.: «International Economics and National Security», *FA* núm. 5, 1990, pp. 74-90.
- MORENO JUSTE, A.: «La historia de las relaciones internacionales en España», *CHC* núm. 18, 1996, pp. 215-218.

- MORGENTHAU, H.: *In defence of the national interest: A critical examination of American Foreign Policy*. A Knopf. Nueva York, 1951.
- MORGENTHAU, H.: *Politics in the twentieth century*. University of Chicago Press. Chicago, 1962.
- MORGENTHAU, H.: *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).
- MORGENTHAU, H.: «Founding Fathers and foreign policy: implications for the late Twentieth Century», *ORBIS* núm. 2, 1976, pp. 15-25.
- MORGENTHAU, H.: «Otro “gran debate”: El interés nacional de los Estados Unidos», en HOFFMANN: *Teorías contemporáneas sobre las relaciones internacionales*. Tecnos (1ª ed., 1963, reimp.). Madrid, 1979 (trad. de *Contemporary Theory in International Relations*. Prentice-Hall. Englewood Cliffs (N.J.), 1960), pp. 107-113.
- MORI, A.: *Crónica de las Cortes Constituyentes de la Segunda República* (11 vols.). Ed. Aguilar. Madrid, 1932.
- MORLINO, L.: *Cómo cambian los regímenes políticos*. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid, 1985.
- MORODO, R.: *Orígenes ideológicos del franquismo. Acción Española*. Alianza Editorial. Madrid, 1985.
- MOUSSET, A.: *L'Espagne dans la politique mondiale*. Éditions Brossard (2ª ed.). París, 1923.
- MOYNIHAN, D. P.: *Ensayo histórico de la Ley de las Naciones*. Grupo Editor Latinoamericano. Buenos Aires, 1994 (trad. de *On the Law of Nations. A historical and personal account of the role of International Law in Foreign Policy*. Harvard University Press. Nueva York, 1990).
- MUELLER, J.: *Retreat from doomsday: The obsolescence of Major Wars*. Nueva York, 1989.
- MUELLER, J.: «Le concept de puissance et la politique internationale depuis la fin de la guerre froide», *EI* núm. 4, 1995, pp. 711-727.
- MUIR, R.: *Modern Political Geography*. MacMillan Press. Londres, 1975.
- MÜLLER, FISCHER y KÖTTER: *Nuclear Non-Proliferation and Global Order*. Oxford University Press. Oxford, 1994.
- MUNILLA GÓMEZ: *Introducción a la estrategia militar española*. Servicio de Publicaciones del EME. Madrid, 1984.
- MUÑOZ, J.: «La reforma bancaria de Indalecio Prieto», *La Segunda República española. El primer bienio* (García Delgado ed.). Siglo XXI. Madrid, 1987, pp. 153-166.
- MUÑOZ ALONSO, A.: «Unas Fuerzas Armadas para el siglo XXI», *Quintas Jornadas de Defensa nacional*. Monografías del CESEDEN núm. 35. Ministerio de Defensa. Madrid, 1998, pp. 33-61.
- MURPHY, C. y TOOZE, R. (eds.): *The new international political economy*. Lynne Rienner. Boulder (Col.), 1991.
- MYERS, D.: «Representation in League of Nations Council», *AJIL* vol. 20, 1926, pp. 689-713.
- NADAL EGEA, A.: *Arsenales nucleares. Tecnología decadente y control de armamentos*. El Colegio de México. México, 1991.
- NAVAJAS ZUBELDÍA, C.: «La revisión azañista de la legislación dictatorial. La Memoria de la Comisión Sastre», *Hisp.* núm. 177, 1991, pp. 287-313.
- NAVARRO GIL, E.: «Los Presupuestos de Defensa y los dividendos de la paz», *RED* núm. 133, 1999, pp. 30-33.
- NEILA HERNÁNDEZ, J. L.: «España y el conflicto del Chaco en el marco de la Sociedad de Naciones (1932-1935)», *Estudios Históricos. Homenaje a los profesores José Mª Jover Zamora y Vicente Palacio Atard*. Universidad Complutense de Madrid. Madrid,

- 1990, pp. 677-699.
- NEILA HERNÁNDEZ, J. L.: «Las responsabilidades internacionales de la II República en Marruecos: el problema del abandonismo», *EA* núms. 8-9, 1990, pp. 47-71.
- NEILA HERNÁNDEZ, J. L.: *España República mediterránea. Seguridad colectiva y defensa nacional (1931-1936)*. Universidad Complutense de Madrid. Madrid, 1994 (tesis doctoral inédita).
- NEILA HERNÁNDEZ, J. L.: «Azaña y los fundamentos teóricos de la reforma militar y la política de defensa nacional de la Segunda República española», *CR* núm. 22, 1995, pp. 35-65.
- NEILA HERNÁNDEZ, J. L.: «España ante las implicaciones de la Conferencia naval de Londres de 1930», *RHN* núm. 48, 1995, pp. 27-41.
- NEILA HERNÁNDEZ, J. L.: «La mediterraneidad de España en las relaciones internacionales del período de entreguerras (1919-1939)», *CHC* núm. 19, 1997, pp. 15-54.
- NEILA HERNÁNDEZ, J. L.: *La Sociedad de Naciones*. Ed. Arco/Libros. Madrid, 1997.
- NEWMAN, R.: *La nueva Europa*. Fondo de Cultura Económica. México, 1944 (trad. de *New Europe*. Londres, 1943).
- NICOLSON, H.: *The Congress of Vienna*. Contable. Londres, 1946.
- NICOLSON, H.: *Diplomacia*. Fondo de Cultura Económica (3ª ed.). México, 1955 (trad. de *Diplomacy*. Londres, 1939).
- NICOLSON: *The evolution of diplomatic method*. MacMillan Press. Nueva York, 1962.
- NICHOLSON, M.: *Análisis del conflicto*. Instituto de Estudios Políticos. Madrid, 1974 (trad. de *Conflict Analysis*. English Universities Press. Londres, 1970).
- NIEBURG: *Political violence*. St. Martin's Press. Nueva York, 1969.
- NÖEL: «Politique et diplomatie», *Les Affaires étrangères*. Presses Universitaires de France. París, 1959.
- NOLFO, E. DI: *Mussolini e la Política Extera Italiana 1919-1933*. CEDAM. Padua, 1960.
- NOLTE, E.: *La guerra civil europea 1917-1945*. Fondo de Cultura Económica (1ª ed., 1ª reimp.). México, 1996 (trad. de *Der europäische Bürgerkrieg 1917-1945. Nationalsozialismus und Bolchewismus*. Verlag Ullstein. Francfort del Meno, 1987).
- NORRIS, R. y ARKIN, W.: «Global nuclear stockpiles, 1945-1997», *The Bulletin of Atomic Scientists* nov./dic. 1997, p. 67.
- NUECHTERLEIN: «The concept of "national interest": A time for a new approaches», *ORBIS* núm. 1, 1979, pp. 73-93.
- NYE, J.: *Bound to lead. The changing nature of American Power*. Basic Books. Nueva York, 1990.
- NYE, J.: «What a new world order?», *FA* núm. 2, 1992, pp. 83-96.
- NYE, J.: «Redefining National Interest», *FA* núm. 4, 1999, pp. 22-35.
- NYE, J.: «Una redefinición de la misión de la OTAN en la era de la información», *Revista de la OTAN* núm. 4, 1999, pp. 12-15.
- OEHLING, H.: *La función política del Ejército*. Instituto de Estudios Políticos. Madrid, 1967.
- OJEDA ÁLVAREZ, M.: «Relaciones entre España y China desde 1927 hasta 1937», *CHMC* núm. 1, 1980, pp. 211-230.
- OLIVEIRA, C.: «La ayuda de Salazar a la sublevación franquista», *Historia 16* núm. 104, 1984, pp. 11-22.
- OLIVEIRA, C.: *Portugal y la Segunda República Española 1931-1936*. Ediciones Cultura Hispánica/ICI. Madrid, 1986 (trad. de *Portugal e a II República de Espanha 1931-1936*. Perspectivas e Realidades. Lisboa, 1985).
- OLIVEIRA, C.: «La ayuda de Salazar a la sublevación franquista», *Biblioteca de la Guerra Civil. La intervención extranjera*, vol. I. Ed. Folio. Barcelona, 1998, pp. 80-91.

- OLMEDA GÓMEZ, A.: *Las Fuerzas Armadas en el Estado franquista. Participación política, influencia presupuestaria y profesionalización, 1939-1975*. Ed. El Arquero. Madrid, 1988.
- OPPENHEIM, L.: *Tratado de Derecho Internacional Público* (4 vols.). Ed. Bosch. Barcelona, 1961, vol. I-1º (trad. de *International Law. A Treatise* (8ª ed.). Logmans, Green and Co. Londres, s.d.).
- ORGANSKY, A.: *World politics*. A. Knopf. Nueva York, 1958.
- OROZCO, J. L.: *Razón de Estado y razón de mercado. Teoría y pragma de la política exterior norteamericana*. Fondo de Cultura Económica. México, 1992.
- ORREGO VICUÑA, F. (dir.): *América Latina ¿clase media de las naciones?*. Instituto de Estudios Internacionales. Santiago de Chile, 1979.
- ORTEGA PÉREZ, C.: «El Pacto Kellogg y el problema de la paz», *La Guerra y su Preparación* junio de 1930, pp. 465-491.
- ORÚE, J. R.: *La Sociedad de Naciones*. Ed. Góngora. Madrid, 1925.
- OSSORIO Y GALLARDO, A.: *Mis memorias*. Ed. Tebas. Madrid, 1975.
- OTTO, I. DE: «El mando supremo de las Fuerzas Armadas», *REDC* núm. 23, 1988, pp. 11-43).
- PÁEZ-CAMINO, F.: «Manuel Azaña y la política exterior de la Segunda República española», *BILE* núm. 10, 1990, pp. 69-78.
- PÁEZ-CAMINO, F.: *La significación de Francia en el contexto internacional de la Segunda República española (1931-1936)* (2 vols.). Universidad Complutense de Madrid. Madrid, 1990.
- PÁEZ-CAMINO, F.: *Democracias y Dictaduras en los años treinta*. Ed. Síntesis. Madrid, 1992.
- PALACIOS NAVARRO, H.: *España y la Primera Guerra Mundial*. Universidad Complutense de Madrid. Madrid, 1996 (tesis doctoral inédita).
- PALAFOX, J.: «El marco económico de la democracia constitucional republicana, 1931-1933», *HC* núm. 6, 1991, pp. 191-206.
- PALAFOX, J.: *Atraso económico y democracia. La II República y la economía española*. Ed. Crítica. Barcelona, 1991.
- PALME COMMISSION: *Common Security. A blueprint for survival. With a prologue by Cyrus Vance*. Simon and Schuster. Nueva York, 1982.
- PALOMARES LERMA, G.: *Mussolini y Primo de Rivera. Política exterior de dos dictadores*. Eudema. Madrid, 1989.
- PALOMARES LERMA, G.: «La política exterior española: de la Dictadura de Primo de Rivera a la Guerra Civil», *La Política Exterior Española del Siglo XX* (Calduch Cervera coord.). Ed. Ciencias Sociales. Madrid, 1994, pp. 47-70.
- PALOMARES LERMA, G.: *Política y Gobierno en los Estados Unidos (1945-1999). Historia y doctrina de un espíritu político*. Tirant lo Blanch. Valencia, 1999.
- PALOU, J.: «El concepto de potencia media. Los casos de España y México», *Afers* núm. 26, 1993, pp. 7-35.
- PASSERIN D'ENTREVES, A.: *La noción de Estado*. Centro de Estudios Universitarios. Madrid, 1970 (trad. de *The Notion of State*. Oxford University Press (1ª ed.). Oxford, 1967).
- PASTOR, M.: «Un ensayo de fascismo en España, 1930-1933: José María Albiñana y el Partido Nacionalista Español», *Tiempo de Historia* núm. 8, 1975, pp. 26-39.
- PASTOR RIDRUEJO, J. A.: *Curso de Derecho internacional público y organizaciones internacionales*. Tecnos (6ª ed.). Madrid, 1996.
- PAYNE, S.: *A History of Spain and Portugal* (2 vols). The Wisconsin University Press. Madison, 1973.
- PAYNE, S.: *Ejército y sociedad en la España liberal (1808-1936)*. Editorial Akal. Madrid, 1977.

- PAYNE, S.: *Falange. Historia del fascismo español*. SARPE. Madrid, 1985 (trad. de *Falange, A History of Spanish Fascism*. Standford University Press. Standford, 1962).
- PAYNE, S.: *La primera democracia española. La Segunda República, 1931-1936*. Ed. Paidós. Barcelona, 1995.
- PELLA, V.: «La répression de crimes contra la personnalité de l'Etat» *Rec. des Cours* vol. 33, 1930, pp. 671-837.
- PELLA, V.: «La protection de la paix par le droit interne», *RGDIP* núm. 4, 1933, pp. 401-505.
- PEMARTÍN, J.: *Los valores históricos de la dictadura española*. Arte y Ciencia. Madrid, s.d. (1929).
- PEMARTÍN, J.: *Valor del hispanoamericanismo en el proceso humano hacia la unificación y la paz*. Madrid, 1927.
- PENA RODRÍGUEZ, A.: *El gran aliado de Franco. Portugal y la guerra civil española: prensa, radio, cine y propaganda*. Edicions Do Castro. A Coruña, 1998.
- PEÑA GONZÁLEZ, J.: *Los ideales políticos de Manuel Azaña*. Universidad Complutense de Madrid. Madrid, 1983.
- PEÑAS MORA, J.: «La posición privilegiada de Israel en la política exterior de los Estados Unidos», *Boletín de Información del CESEDEN* núm. 253, 1998, pp. 17-50.
- PEREIRA CASTAÑARES, J. C.: *Introducción al estudio de la política exterior de España. Siglos XIX y XX*. Ed. Akal. Madrid, 1986.
- PEREIRA CASTAÑARES, J. C.: «Primo de Rivera y la diplomacia española en Hispanoamérica: el instrumento de un objetivo», *Quinto Centenario* núm. 10, 1986, pp. 131-156.
- PEREIRA CASTAÑARES, J. C.: *Las relaciones entre España y Gran Bretaña durante el reinado de Alfonso XIII (1919-1931)* (3 vols.). Universidad Complutense de Madrid. Madrid, 1986.
- PEREIRA CASTAÑARES, J. C.: «Reflexiones sobre la historia de las relaciones internacionales y la política exterior española», *CHMC* núm. 8, 1987, pp. 269-289.
- PEREIRA CASTAÑARES, J. C. y CERVANTES CONEJO, A.: *Las relaciones diplomáticas entre España y América*. Ed. Mapfre. Madrid, 1992.
- PEREIRA CASTAÑARES, J. C.: «La política exterior de España (1875-1939)», *Historia Contemporánea de España (1808-1939)* (Paredes coord.). Ed. Ariel. Barcelona, 1997, pp. 579-597.
- PÉREZ GIL, L.: «Hacia un nuevo sistema de seguridad global», *Anales* núm. 14, 1997, pp. 219-240.
- PÉREZ GIL, L.: «El primer decenio de España en la Sociedad de Naciones (1919-1929)», *Anales* núm. 15, 1998, pp. 175-215.
- PÉREZ GIL, L.: «Un nuevo esquema de seguridad global para el siglo XXI», *Diplomacia* núm. 77, 1998, pp. 61-66.
- PÉREZ GIL, L.: «La evolución estratégica de la Rusia postsoviética: de la asociación equilibrada a la alianza alternativa», *Derecho y Opinión* núm. 7, 2000, pp. 219-231.
- PÉREZ GIL, L.: «Socavando el principio de no injerencia en los asuntos internos de los Estados: la intervención de la Alianza Atlántica en el conflicto de Kosovo», *Ius Publicum* núm. 4, 2000, pp. 111-119.
- PÉREZ GIL, L.: *Supranacionalidad y cooperación en materia de política exterior y seguridad común entre los Estados miembros de la Unión Europea*. Colegio de Abogados de Santa Cruz de Tenerife. Santa Cruz de Tenerife, 2000.
- PÉREZ GONZÁLEZ, M.: «La acción exterior del Estado y las Autonomías: desarrollos en la práctica estatutaria», *Cursos de Derecho internacional de Vitoria Gasteiz 1986*. Universidad del País Vasco. Bilbao, 1987, pp. 257-362.
- PÉREZ SERRANO, N.: *La Constitución española (9 de diciembre de 1931). Antecedentes*. Tex-

- to. *Comentarios*. Ediciones Revista de Derecho Privado. Madrid, 1932.
- PÉREZ VOITURIEZ, A.: *La Comunidad Autónoma Canaria ante los Derechos internacional y comunitario*. Parlamento de Canarias. Santa Cruz de Tenerife, 1993.
- PERKINS, D.: *La política exterior norteamericana*. Ed. Bosch. Barcelona, 1956 (trad. de *The American Approach to Foreign Policy*. Harvard University Press. Cambridge (Mass.), 1962).
- PERTIERRA DE ROJAS, J.: *Las relaciones hispano-británicas durante la Segunda República española (1931-1936)*. Fundación Juan March. Madrid, 1984.
- PETIT, P.: *La guerra psicológica en las Dictaduras*. Ed. Tangram. Barcelona, 1994.
- PIKE, D.: *La France et la Guerre d'Espagne, 1936-1939*. Presses Universitaires de France. París, 1975.
- PIKE, F.: *Hispanismo, 1898-1936. Spanish conservatives and liberals and their relations with Spanish America*. University of Notre Dame Press. Notre Dame (Ind.), 1971.
- PIÑOLL RULL, J.: «La teoría de las relaciones internacionales de Salvador de Madariaga (1886-1978)», *REI* núm. 2, 1982, pp. 435-464.
- PIPERS, R.: *The Russian Revolution*. A. Knopf. Nueva York, 1990.
- PLA: *La misión internacional de la raza hispánica*. Madrid, 1928.
- PODESTA COSTA, L.: *Manual de Derecho internacional público*. Tipográfica Editorial Argentina. Buenos Aires, 1943.
- POLIN, R.: *Ethique et politique*. Éditions Sirey. París, 1968.
- POLLACK, B.: *The Paradox of Spanish Foreign Policy. Spain's International Relations from Franco to Democracy*. Pinter. Londres, 1987.
- POLLACK, B.: «Fuentes filosóficas e históricas de la política exterior española», *Diplomacia* núm. 69, 1996, pp. 78-87.
- POLLARD, A.: *La seguridad económica y los orígenes de la Guerra Fría, 1945-1950*. Grupo Editor Latinoamericano. Buenos Aires, 1990 (trad. de *Economic Security and the Origins of the Cold War, 1945-1950*. Columbia University Press. Nueva York, 1985).
- PONS RAFOLS, X.: *Opinión Consultiva del Tribunal Internacional de Justicia sobre la legalidad de la amenaza o el empleo de armas nucleares*. Asociación para las Naciones Unidas en España. Barcelona, 1997.
- POSADA, A.: *La nouvelle Constitution espagnole. Le Régime constitutionnel en Espagne*. Sirey. París, 1932.
- POSEN, B.: *The sources of military doctrines*. Cornell University Press. Ithaca, 1984.
- POTEMKIN, V. ET ALL.: *Historia de la Diplomacia* (3 vols). Ed. Grijalbo. México, 1968, vol. III (trad. de *Istoria Diplomatii*. Mezhdunarodnaia Kniga (2ª ed. corr. y ampl.). Moscú, 1965).
- POZO SERRANO, M.: «La licitud de la amenaza o del uso de armas nucleares: la opinión consultiva de la Corte Internacional de Justicia de 8 de julio de 1996», *REDM* núm. 69, 1997, pp. 249-280.
- PRESTON, P.: *Las tres Españas del 36*. Plaza y Janés. Barcelona, 1998.
- PUTNAM, R.: «Diplomacy and domestic politics: the logic of the two-level games», *IO* núm. 3, 1988, pp. 427-460.
- QUEREJAZU CALVO, R.: *Masamaday. Historia política diplomática de la guerra del Chaco*. S.e. La Paz, 1965.
- QUERO RODILES, F.: *Introducción a la teoría de la seguridad nacional*. Servicio de Publicaciones del EME. Madrid, 1989.
- QUEVEDO CARMONA, D. y MARTÍNEZ GARCÍA, E.: *El Arma Submarina Española. 85 años de historia, 1915-2000*. Epígono de Cervantes Ediciones. Alicante, 1999.

- QUINTANA NAVARRO, J. L.: «Madariaga y el programa de desarme de la Segunda República», en la obra colectiva *Salvador de Madariaga, 1886-1986*. Ayuntamiento de La Coruña. La Coruña, 1987, pp. 51-55.
- QUINTANA NAVARRO, J. L.: «La política exterior española en la Europa de entreguerras: Cuatro momentos, dos concepciones y una constante impotencia», *Portugal, España y Europa. Cien años de desafío (1890-1990) (III Jornadas de Estudios Luso-Españoles)*. UNED. Mérida, 1991, pp. 51-74.
- QUINTANA NAVARRO, J. L.: *España en Europa, 1931-1936*. Ed. Nerea. Madrid, 1993.
- RAMA, C.: «Las relaciones culturales diplomáticas entre España y América Latina en el siglo XIX», *REI* núm. 4, 1981, pp. 893-926.
- RAMÍREZ, M.: «La relación ejecutivo-legislativo: apuntes de un desequilibrio», *HC* núm. 6, 1991, pp. 47-57.
- RAMÓN CHORNET, C.: *¿Violencia necesaria? La intervención humanitaria en Derecho internacional*. Ed. Trota. Madrid, 1995.
- RAPOPORT, A.: «Can peace research be applied?», *JCR* núm. 2, 1970, pp. 277-286.
- RAUSCHNING: *Hitler me dijo ...* Publicaciones Cruz O. (4ª ed.). México, s.d.
- REISS, C.: *Goebbels*. Ed. Grijalbo (3ª ed.). Barcelona, 1970 (trad. del francés *Goebbels*. Librairie Armand Arthème Fayard. París, s.d.).
- REMIRO BROTONS, A.: «La actividad exterior del Estado y las Comunidades Autónomas», *Estudios de la Constitución española de 1978*. Ed. M. Ramírez. Zaragoza, 1979, pp. 355-377.
- REMIRO BROTONS, A.: *La acción exterior del Estado*. Tecnos. Madrid, 1984.
- REMIRO BROTONS, A.: «El poder exterior del Estado», *DA* núm. 205, 1985, pp. 53-90.
- REMIRO BROTONS, A.: *Política exterior de defensa y control parlamentario*. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid, 1988.
- REMIRO BROTONS, A.: «Civilizados, bárbaros y salvajes en el nuevo orden mundial», *Cursos de Derecho internacional de Vitoria Gasteiz 1994*. Universidad del País Vasco. Vitoria, 1995, pp. 19-84.
- REMIRO BROTONS, A.: «¿De la asistencia a la agresión humanitaria? OTAN versus Consejo de Seguridad», *PE* núm. 69, 1999, pp. 17-22.
- REMIRO BROTONS, A.: «Universalismo, multilateralismo, regionalismo y unilateralismo en el nuevo orden internacional», *REDI* núm. 1, 1999, pp. 11-57.
- RENOUVIN, P. y DUROSELLE, J.-B.: *Introducción a la política internacional*. Ed. Rialp. Madrid, 1968 (trad. de *Introduction à l'histoire des relations internationales*. Armand Colin. París, s.d.).
- RENOUVIN, P.: *Histoire des relations internationales* t. VII (*Les crises du XX^e Siècle. I. de 1914 à 1929*) (Renouvin dir.). Librairie Hachette. París, 1957.
- RENOUVIN, P.: *Histoire des relations internationales* t. VIII (*Les crises du XX^e Siècle. II. De 1929 à 1945*) (Renouvin dir.). Librairie Hachette. París, 1958.
- RETOURNARD: *La Politique de l'équilibre en Méditerranée Occidentale*. Imprimerie Universitaire. Aix-en-Provence, 1940.
- REVENGA SÁNCHEZ, M.: *El imperio de la política. Seguridad nacional y secreto de Estado en el sistema constitucional norteamericano*. Ed. Ariel. Barcelona, 1995.
- REYNOLDS, D.: *Britannia Overruled. British Policy and World Power in the Twentieth Century*. Longman. Londres, 1991.
- REYNOLDS, P. A.: *Introducción al estudio de las relaciones internacionales*. Tecnos. Madrid, 1977 (trad. de *An Introduction to international relations*. Longman. Londres, 1971).
- RISSE-KAPPEN, T.: «Public opinion, domestic structure, and foreign policy in liberal Democracies», *WP* núm. 43, 1991, pp. 479-512.

- RIVAS, E.: «Azaña en Mantouban», *Historia* 16 núm. 178, 1991, pp. 12-30.
- RIVAS CHERIF, C.: *Retrato de un desconocido. Vida de Manuel Azaña*. Ed. Grijalbo. Barcelona, 1979.
- RIVLIN, P.: «The League of Nations as confederacy», *IR* núm. 4, 1976, pp. 1121-1128.
- ROBERTS, A.: «Humanitarian war: military interventions and human rights», *IA* núm. 3, 1993, pp. 429-450.
- ROBERTSON, E.: *Mussolini as Empire Builder. Europe and Africa, 1932-1936*. MacMillan Press. Londres, 1977.
- ROCKWELL, R. y MOSS, R.: «La reconceptualización de la seguridad: un comentario sobre la investigación», *En busca de la seguridad perdida* (Aguayo y Bagley comp.). Siglo XXI Editores. México, 1990, pp. 43-68.
- RODRÍGUEZ CARRIÓN, A.: «Elaboración y control de la política exterior en un sistema democrático», *REI* núm. 2, 1980, pp. 403-417.
- RODRÍGUEZ CARRIÓN, A.: «Las nociones de “amenaza” y “uso” del arma nuclear», *La licitud del uso de las armas nucleares en los conflictos armados* (Fernández Sánchez coord.). Univ. de Huelva/Univ. de Sevilla/Cruz Roja Española/Ministerio de Defensa. Sevilla, 1997, pp. 101-118.
- RODRÍGUEZ CASADO, C.: *Problemas actuales sobre la prohibición del recurso a la fuerza en Derecho internacional*. Tecnos. Madrid, 1998.
- RODRÍGUEZ MIGUEL, M. A.: «Luis Araquistain ante la crisis de la República de Weimar (1932-1933)», *CHC* núm. 18, 1996, pp. 67-81.
- ROLDÁN-GARCÍA, S.: *La formación de la sociedad capitalista en España, 1914-1920* (2 vols.). Confederación Española de Cajas de Ahorro. Madrid, 1972.
- ROMANONES, C.: *El Ejército y la política: Apuntes sobre la organización militar y el presupuesto de la guerra*. Ed. Renacimiento. Madrid, 1920.
- ROMANONES, C.: *Las responsabilidades políticas del antiguo régimen*. Ed. Renacimiento. Madrid, s.d. (1924).
- ROMANONES, C.: *Las últimas horas de la monarquía*. Javier Morata. Madrid, 1931.
- ROMM, J.: *Defining National Security. The Nonmilitary Aspects*. Council of Foreign Relations Press. Nueva York, 1993.
- ROSAS LEDEZMA, E.: «Las relaciones hispano-británicas a comienzos del siglo XX: los caminos del entendimiento», *REI* núm. 3, 1980, pp. 703-724.
- ROSAS LEDESMA, E.: «Las “Declaraciones de Cartagena” (1907): su significación en la política exterior de España y repercusiones internacionales», *CHMC* núm. 2, 1981, pp. 213-229.
- ROSECRANCE, R.: *Action and reaction in World Politics. International systems in perspectives*. Little Brown. Boston, 1963.
- ROSECRANCE, R.: *La expansión del Estado comercial. Comercio y conquista en el mundo moderno*. Alianza Ed. Madrid, 1987 (trad. de *The rise of the trading State. Commerce and conquest in the modern world*. Basic Books. Nueva York, 1986).
- ROSENAU, J.: *Public opinion and the foreign policy: An operational formula*. Random House. Nueva York, 1961.
- ROSENAU, J.: «Pre-theories and theories of foreign policy», *Approaches to comparative and international politics* (Farrell ed.). Northwestern University Press. Evanston (Ill.), 1966, pp. 27-92.
- ROSENAU, J.: *Linkage politics: Essays on the convergence of national and international systems*. Free Press (2ª ed.). Nueva York, 1969.
- ROSENAU, J.: *The Scientific Study of Foreign Policy*. The Free Press. Nueva York, 1971.
- ROSENAU, J.: «Introduction: New directions and recurrent questions in the comparative study

- of foreign policy», *New directions in the study of foreign policy* (Hemann et all. ed.). Allen & Unwind. Boston, 1987.
- ROSENAU, J.: *Turbulence in World Politics: a theory of change and continuity*. Harvester Wheatsheaf. Nueva York, 1990.
- ROSS, G.: *The Great Powers and the Decline of the European States system 1914-1945*. Longman. Londres, 1983.
- ROSTOW, W.: *Los Estados Unidos en la palestra mundial*. Tecnos. Madrid, 1962 (trad. de *The United States in the World Arena*. MIT. Massachusetts, 1960).
- ROTHSTEIN, R.: *Alliances and Small Powers*. Columbia University Press. Nueva York, 1968.
- ROUQUIÉ, A.: *The military and the States in Latin America*. University of California Press. Berkeley, 1987.
- ROUSSEAU, C.: «La sortie de la Société des Nations», *RGDIP* vol. XLI, 1934, pp. 295-322.
- ROUT, L.: *Politics of the Chaco peace Conference, 1935-1939*. University of Texas Press. Austin, 1970.
- RUBIO, J.: «Los reconocimientos diplomáticos del Gobierno de la República española en el exilio», *RPI* núm. 149, 1977, pp. 77-87.
- RUBIO GARCÍA, L.: «Significado de los Estados pequeños y medios», *RPI* núm. 104, 1969, pp. 55-65.
- RUGGIE, J. (ed.): *The antinomies of interdependence*. Columbia University Press. Nueva York, 1983.
- RUILOBA SANTANA, E.: «Una nueva categoría en el panorama de la subjetividad internacional: el concepto de pueblo», *Estudios de Derecho Internacional. Homenaje al profesor Mijaja de la Muela* (2 vols.). Tecnos. Madrid, 1979, vol. I., pp. 303-336.
- RUIZ LAPEÑA, R.: *El Tribunal de Garantías Constitucionales en la II República española*. Ed. Bosch. Barcelona, 1982.
- RUIZ MANJÓN-CABEZA, O.: «El reinado de Alfonso XIII», *Historia de España* t. XI (*Alfonso XIII y la Segunda república (1902-1939)*). Ed. Planeta. Madrid, 1991, pp. 9-142.
- RUIZ MANJÓN-CABEZA, O.: *El Partido republicano radical, 1890-1936*. Ed. Tebas. Madrid, 1976.
- RUIZ MANJÓN-CABEZA, O.: «Las Cortes Constituyentes de la Segunda República: un escenario de las tensiones en el radicalismo español», *HC* núm. 6, 1991, pp. 105-117.
- RUSSETT, B. y STARR, H.: *World Politics. The Menu for Choice*. Freeman and Co. (5ª ed., 1ª ed., 1981). Nueva York, 1996.
- RUSSETT, B.: *Controlling the sword: the democratic governance of national security*. Harvard University Press. Cambridge, 1990.
- RUSSETT, B.: «Peace between participatory polities: A cross-cultural test to the “Democracies rarely fight each other” hypothesis», *WP* núm. 44, 1992, pp. 573-599.
- RUSSETT, B.: *Grasping the democratic peace*. Princeton University Press. Princeton, 1993.
- RUTGERS, V.: «La mise en harmonie du Pacte de la Société des Nations avec le Pacte de Paris», *Rec. des Cours* vol. 38, 1931, pp. 1-123.
- SAID, E.: *Culture and Imperialism*. Random House. Nueva York, 1993.
- SAKAMOTO, N.: *L'affaire de Mandchourie*. Librairie du Recueil Sirey. París, 1931.
- SALAS LARRAZÁBAL, R.: *Historia del Ejército Popular de la República*. Editora Nacional. Madrid, 1971.
- SALAS LARRAZÁBAL, R.: «Prólogo» a la obra de PAYNE: *Ejército y sociedad en la España liberal (1808-1936)*. Ed. Akal. Madrid, 1977, pp. V-XXXIX.
- SALGADO BROCAL, J. C.: *Democracia y paz. Ensayo sobre las causas de la guerra*. Biblioteca Militar. Santiago de Chile, 1998.
- SALMORE, B. y SALMORE, S.: «Political regimen and foreign policy», *Why nations act: Theo-*

- retical perspectives for comparative foreign policy studies* (Salmore et. all. ed.). Sage. Beverly Hills (Cal.), 1978; pp. 103-122.
- SALUM-FLECHA, A.: *Historia diplomática del Paraguay. De 1869 a 1990*. Ed. Comuneros. Asunción, 1990.
- SALVEMINI, G.: *Mussolini Diplomate*. Éditions Bernard Grasset. París, 1932.
- SALVEMINI, G.: *Preludio alla seconda guerra mondiale*. Feltrinelli. Milán, 1967.
- SAMUELS, R.: «Rich nations, strong Army», *National security and the technological transformation of Japan*. Cornell University Press. Ithaca/Londres, 1994.
- SANAHUJA, J. A.: *Ayuda económica y seguridad nacional. La ayuda externa de Estados Unidos del Plan Marshall a la posguerra fría*. Ed. Entinema. Madrid, 1999.
- SÁNCHEZ ALBORNOZ, A.: *La política internacional de España*. PHAC. Buenos Aires, 1943.
- SÁNCHEZ JIMÉNEZ, J.: «La Alemania de Weimar», *Historia Universal del Siglo XX* vol. 9 (*La Europa de las dictaduras*). Grupo 16. Madrid, 1983, pp. 43-67.
- SANTARELLI, E.: *Fascismo e neofascismo*. Ed. Riuniti. Roma, 1974.
- SARDINHA, A.: *La Alianza Peninsular* (2 vols.). Universidad Popular Segoviana. Segovia, 1939 (1ª ed. en español. Madrid, 1930).
- SAUVY, A.: *Histoire économique de la France entre les deux guerres* (2 vols.). Fayard. París, 1965-1972.
- SAZ CAMPOS, I.: «La política exterior de la Segunda República en el primer bienio (1931-1933): una valoración», *REI* núm. 4, 1985, pp. 843-858.
- SAZ CAMPOS, I.: *Mussolini contra la II República*. Edicions Alfons el Magnànim. Valencia, 1986.
- SAZ CAMPOS, I.: «Azaña y los fundamentos teóricos de la reforma militar y la política de defensa nacional de la Segunda República española», *CR* núm. 22, 1995, pp. 35-65.
- SAZ CAMPOS, I.: «Intelectuales republicanos españoles en el poder: posiciones ante la Conferencia de Desarme (1932-1933)», *Arbor* núm. 29, 1995, pp. 57-70.
- SCELLE, G.: «La réforme du Conseil de la Société des Nations», *RGDIP* núm. 6, 1927, pp. 769-838.
- SCELLE, G.: «Règles générales du droit de la paix», *Rec. des Cours* vol. 46, 1933, pp. 331-697.
- SHELLING, T.: *Arms and influence*. Yale University Press. New Haven, 1966.
- SCHLESINGER, A.: «National interest and moral absolutes», *Ethics and World Politics: Four perspectives* (Lefever ed.). Baltimore, 1972.
- SCHLESINGER, A.: *The imperial Presidency*. Houghton Mifflin. Boston, 1973.
- SCHWARZENBERGER, G.: *La política del poder*. Fondo de Cultura Económica. México, 1960 (trad. de *Power Politics*. Stevens and Sons Ltd. Londres, 1951).
- SEARA VÁZQUEZ, M.: *Derecho internacional público*. Ed. Porrúa. México, 1971.
- SECRETARIADO DA PROPAGANDA NACIONAL: *Portugal ante la Guerra Civil de España. Documentos y notas*. Ediciones SPN. Lisboa, s.d. (1939).
- SEMOLINOS, M.: *Hitler y la prensa en la II República española*. Centro de Investigaciones Sociológicas. Madrid, 1985.
- SEPÚLVEDA, C.: «Reconocimiento de Gobiernos en América. Evolución y estado actual», *AHILADI* núm. 3, 1967, pp. 115-128.
- SEPÚLVEDA, C.: *El Derecho de gentes y la organización internacional en los umbrales del siglo XXI*. Fondo de Cultura Económica. México, 1995.
- SERFATY (ed.): *Medios de comunicación masivos y política exterior*. Ediciones Devenir. Buenos Aires, 1995 (trad. de *The Media and Foreign Policy*. St. Martin's Press. Nueva York, 1991).
- SERGEYEV, I.: «Socios, no adversarios», *Revista de la OTAN* núm. 1, 1998, pp. 15-18.

- SERRANO: «África y el problema marroquí», *Historia de España* t. XI (*Alfonso XIII y la Segunda república (1902-1939)*). Ed. Planeta. Barcelona, 1991, pp. 143-188.
- SERRANO ALBERCA, J.: «Artículo 11.3», *Comentarios a la Constitución* (Garrido Falla dir.). Ed. Civitas, Madrid, 1985, pp. 205-209.
- SERRANO ALBERCA, J.: «Artículo 8», *Comentarios a la Constitución*. Ed. Civitas. Madrid, 1986, pp. 116-143.
- SERRANO SANZ, J. M.: «La política comercial ante la crisis del veintinueve: el primer bienio republicano», *La Segunda República española. El primer bienio* (García Delgado ed.). Siglo XXI. Madrid, 1987, pp. 135-151.
- SETTALA, L.: *La razón de Estado*. Fondo de Cultura Económica. México, 1988 (trad. de *Ragion di Stato Libri Sette*, 1627).
- SHARP, G.: *Civilian-based defence. A post-military weapons system*. Princeton University Press. Princeton, 1990.
- SHARP, G.: «En torno a la definición de seguridad nacional», *En busca de la seguridad perdida* (Aguayo Quezada y Bagley comp.). Siglo XXI Editores. México, 1990, pp. 91-96.
- SHOTWELL, J. y SALMON, M.: *Lessons on security and disarmament from the history of the League of Nations*. Nueva York, 1949.
- SIMES, D.: «The return of Russian History», *FA* núm. 1, 1994, pp. 67-87.
- SKELTON, I.: «La función constitucional del Congreso: Lecciones sobre la falta de preparación», *MR* núm. 4, 1999, pp. 2-21.
- SLOAN, S.: «¿Puede enturbiar las relaciones transatlánticas el proceso de ampliación?», *Revista de la OTAN* núm. 5, 1997, pp. 12-16.
- SLOCOMBE, N.: «¿Es aún necesaria la disuasión nuclear?», *Revista de la OTAN* núm. 6, 1997, pp. 23-26.
- SMALL, M. y SINGER, D.: *Resort to Arms: International and Civil Wars 1860-1980*. Sage. Beverly Hills (Cal.), 1982.
- SMITH, A.: *Investigación sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones*. Fondo de Cultura Económica. México, 1979.
- SNYDER, J. y DIESING, P.: *Conflict among Nations: Bargaining, Decision-Making and System Structure in International Crisis*. Princeton University Press. Princeton, 1977.
- SNYDER, R. ET ALL. (eds.): *Foreign Policy Analysis. An Approach to the study of international politics*. The Free Press. Nueva York, 1963.
- SOARES, J.: *A revolta da Madeira. Documentos*. Ed. Perspectivas e Realidades. Lisboa, 1979.
- SOLANA, J.: «La OTAN y el futuro de la seguridad europea», *PE* núm. 72, 1999, pp. 61-79.
- SOLDATOS, P.: *Le système institutionnel des Communautés Européennes dans un monde en mutation. Théorie et practice*. Bruylant. Bruselas, 1989.
- SOLÉ, G.: «La incorporación de España a la Sociedad de Naciones», *Hispania* núm. 132, 1976, pp. 131-169.
- SOLÉ TURA, J. y AJA, E.: *Constitución y períodos constituyentes en España (1808-1936)*. Siglo XXI. Madrid, 1977.
- SORENSEN, T.: «Rethinking National Security», *FA* núm. 3, 1990, pp. 1-18.
- SOULIE, M.: *La vie politique d'Edouard Herriot*. Armand Colin. París, 1962.
- SPANIER, J.: *La política exterior norteamericana a partir de la Segunda Guerra Mundial*. Grupo Editor Latinoamericano. Buenos Aires, 1991 (trad. de *American Foreign Policy since World War II*. Congressional Quarterly Press (9ª ed.). Washington, 1988).
- SPYKMAN, N.: *Estados Unidos frente al mundo*. Fondo de Cultura Económica. México, 1944 (trad. de *America's Strategy in World Politics*. Harcourt, Brace and Co., 1942).
- STARR, H.: «Democracy and War: Choice and security communities», *JPR* núm. 2, 1992, pp.

207-213.

- STEDMAN, S.: «The new interventionists», *FA* núm. 1, 1993, pp. 1-16.
- STEIN, A.: «The politics of linkage», *WP* núm. 33, 1980, pp. 62-81.
- STEINBERG: *Gewald und terror in der Revolution*. Berlín, 1931.
- STOAKES, G.: *Hitler and the Quest for the World Dominion: Nazi Ideology and Foreign Policy in the 1920s*, s. Leamington Spa. Warwickshire, 1986.
- STOESSINGER, J.: «The anatomy of the nation state and the nature of power», *Perspectives on World Politics* (Little y Smith eds.). Longman (2ª ed.). Londres, 1991, pp. 23-35.
- STRANGE, S.: *States and Markets. An Introduction to international political economy*. Pinter Ltd. (1ª ed., 1ª reimp.). Londres, 1988.
- STRESEMANN, G.: *Memorias*. Espasa-Calpe. Madrid, 1933 (trad. de la 1ª ed. en alemán).
- SUEIRO, S.: *España en el Mediterráneo. Primo de Rivera y la «cuestión marroquí», 1923-1930*. UNED. Madrid, 1992.
- TAIBO, C.: «Fuerzas Armadas y cuestión nacional en la Unión Soviética (1985-1991)», *CHC* núm. 15, 1993, pp. 61-85.
- TAIBO, C.: *La Unión Soviética (1917-1991)*. Ed. Síntesis. Madrid, 1993.
- TALBOTT, S.: «Democracy and the national interest», *FA* núm. 6, 1996, pp. 47-68.
- TALMON, S.: *Recognition of Governments in International Law. With particular reference to Governments in exile*. Clarendon Press. Oxford, 1998.
- TAMAMES, R.: *La República. La Era de Franco*. Alianza Universidad. Madrid, 1977.
- TAMAYO BARRENA, A. M.: «España ante el Pacto Briand-Kellogg», *CHMC* núm. 5, 1984, pp. 187-213.
- TAPIA VALDÉS, J.: *El terrorismo de Estado. La doctrina de la seguridad nacional en el Cono Sur*. Nueva Imagen. México, 1980.
- TAPIA VALDES, J.: «La suprématie politique des militaires et la doctrine de la sécurité nationale», *RIS* núms. 1-2, 1989, pp. 153-180.
- TAYLOR, A.J.P.: *The origins of the Second World War*. Atheneum. Nueva York, 1983.
- TAYLOR, P.: *Geografía política*. Ed. Trama. Madrid, 1994 (trad. de *Political Geography: World Economy, Nation-State and Locality*. Logman (3ª ed.). Londres, 1993).
- TAYLOR: *Troublemakers*. Panther History. Londres, 1969.
- TEMINE, E.: «Les relations socio-culturelles franco-espagnoles dans la première moitié du XX siècle», *Españoles y franceses en la primera mitad del siglo XX*. CSIC. Madrid, 1986, pp. 121-128.
- TENEKIDES: *L'élaboration de la politique étrangère des Etats et leur sécurité*. Université de Paris V. París, 1972.
- THOMAS, C.: *The environment in the international relations*. Royal Institute of International Affairs. Londres, 1992.
- THOMAS, H.: *La guerra civil española*. Ruedo Ibérico. París, 1967 (trad. de *The Spanish Civil War*. Eyre & Spottiswood Ltd. Londres, 1961).
- THOMAS, H.: *Paz armada. Los comienzos de la guerra fría (1945-1946)*. Ed. Grijalbo. Barcelona, 1988 (trad. de *Armed Truce*. Hamish Hamilton. Londres, 1986).
- THORNE, C.: *The limits of foreign policy. The West, the League and the Far Crisis of 1931-1933*. Hamilton. Londres, 1972.
- THORUP, C.: «La formulación de la agenda de la seguridad nacional para la década de los noventa: el dilema de la redefinición», *En busca de la seguridad perdida* (Aguayo y Bagley comp.). Siglo XXI Editores. México, 1990, pp. 97-103.
- TOMÁS VILLARROYA, J.: «Las prerrogativas presidenciales durante la II República: su mediatización», *REP* núm. 16, 1980, pp. 59-87.
- TOMÁS VILLARROYA, J.: «El refrendo ministerial durante la segunda república. Dos episodios

- conflictivos», *RDP (UNED)* núm. 12, 1981-82, pp. 9-21.
- TOMÁS Y VALIENTE, F.: «El Estado integral: nacimiento y virtualidad de una fórmula poco estudiada», *La II República española: El primer bienio*. Siglo XXI. Madrid, 1987, pp. 379-395.
- TOMASSINI, L.: «Elementos para el análisis de la política exterior», *EInt* núm. 78, 1987, pp. 125-157.
- TOMASSINI, L.: *Teoría y práctica de la política internacional*. Ed. Universidad Católica de Chile. Santiago de Chile, 1989.
- TOMASSINI, L.: «El marco de análisis de la política exterior», *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria Gasteiz 1990*. Universidad del País Vasco. Bilbao, 1991, pp. 119-164.
- TOMASSINI, L.: *La política internacional en un mundo postmoderno*. Grupo Editor Latinoamericano. Buenos Aires, 1991.
- TONELSON, A.: «Superpower without a Sword», *FA* núm. 3, 1993, pp. 166-181.
- TORRE, R. DE LA: «El destino de la “regeneración” internacional de España (1898-1918)», *Proserpina* núm. 1, 1984.
- TORRE, R. DE LA: «La Sociedad de Naciones», *Historia Universal del Siglo XX* vol. 7 (*Los problemas de la paz. El nuevo mapa de Europa*). Historia 16. Madrid, 1997, pp. 101-108.
- TORRE, R. DE LA: «Los problemas de la paz», *Historia Universal del Siglo XX* vol. 7 (*Los problemas de la paz. El nuevo mapa de Europa*). Historia 16. Madrid, 1997, pp. 7-57.
- TORRE GÓMEZ, H.: *Antagonismo y fractura peninsular. España y Portugal, 1910-1919*. Espasa-Calpe. Madrid, 1983.
- TORRE GÓMEZ, H.: «Portugal frente al “peligro español”, 1910-1936», *Proserpina* núm. 1, 1984, pp. 59-79.
- TORRE GÓMEZ, H.: *La relación peninsular en la antecámara de la guerra civil de España (1931-1936)*. UNED. Madrid, 1986.
- TORRE GÓMEZ, H.: «Iberismo», *Enciclopedia del Nacionalismo* (Blas Guerrero dir.). Ed. Tecnos. Madrid, 1997, pp. 223-226.
- TORRE GÓMEZ, H. (ed.): *España y Portugal. Siglos XI-XX. Vivencias históricas*. Ed. Síntesis. Madrid, 1998.
- TOWNSON, N.: «Algunas consideraciones sobre el proyecto republicano del Partido Radical», *La II República española. El bienio rectificador y el Frente Popular, 1934-1936*. Siglo XXI. Madrid, 1986, pp. 53-69.
- TOYNBEE, A.: *La Europa de Hitler*. Sarpe. Madrid, 1985 (trad. de *Hitler's Europe*. Royal Institute of International Affairs. Londres, 1985).
- TRIGO CHACÓN: *Manual de historia de las relaciones internacionales*. UNED Madrid, 1994.
- TRILLO-FIGUEROA, F.: «El papel constitucional de las Fuerzas Armadas», *Quintas Jornadas de Defensa Nacional*. Monografías del CESEDEN núm. 23. Ministerio de Defensa. Madrid, 1998, pp. 13-30.
- TRUYOL Y SERRA, A.: «Genèse et structure de la société internationale», *Rec. des Cours* vol. 96, 1959, pp. 557-641.
- TRUYOL Y SERRA, A.: *La sociedad internacional*. Alianza Universidad (2ª ed.). Madrid, 1977.
- TRUYOL Y SERRA, A.: «Sobre la introducción de la geopolítica en España», *Hacia un nuevo orden internacional y Europeo. Homenaje al profesor M. Díez de Velasco*. Tecnos. Madrid, 1993, pp. 771-786.
- TRUYOL Y SERRA, A.: *Historia del Derecho internacional público*. Tecnos. Madrid, 1998 (trad. de *Histoire du droit international public*. Éditions Economica. París, 1995).

- TUCÍDIDES: *Historia de la guerra del Peloponeso* (4 vols.). Ed. Gredos. Madrid, 1990.
- TUCKER, R. y HENDRICKSON, D.: «Thomas Jefferson and the American foreign policy», *FA* núm. 2, 1990, pp. 135-156.
- TUCKER, R.: «The purposes of American power», *FA* núm. 2, 1980-1981, pp. 241-274.
- TUNÓN DE LARA, M.: «La república de abril», *Historia 16* núm. 60, 1981, pp. 28-38.
- TUNÓN DE LARA, M.: *La España del siglo XX*. Ed. Laia. Barcelona, 1981, vol. 2.
- TUÑÓN DE LARA, M.: «El sistema de partidos en 1931-1933», *HC* núm. 6, 1991, pp. 59-84.
- TUSELL, J.: «Las dictaduras ibéricas», *Historia Universal del Siglo XX* vol. 9 (*La Europa de las dictaduras*). Grupo 16. Madrid, 1983, pp. 111-128.
- TUSELL, J.: «El exilio», *Historia 16* núm. 120, 1986, pp. 69-74.
- TUSELL, J.: «El problema internacional del Estrecho en la política internacional española de la época contemporánea», *Actas del Congreso Internacional «El Estrecho de Gibraltar»* (3 vols.). UNED. Madrid, 1988, vol. III.
- TUSELL, J. ET ALL.: *Las Constituyentes de 1931: unas elecciones de transición*. Centro de Investigaciones Sociológicas. Madrid, 1982.
- TUSELL, J. y QUEIPO DE LLANO: *El dictador y el mediador*. Centro Superior de Investigaciones Científicas. Madrid, 1986.
- TUSELL, J. y SAZ CAMPOS, I.: «Mussolini y Primo de Rivera: Las relaciones políticas y diplomáticas de dos dictaduras mediterráneas», *Boletín de la Real Academia de la Historia* núm. 3, 1982, pp. 413-483.
- ULLMAN, R.: «Redefining security», *IS* núm. 1, 1983, pp. 162-177.
- VAÏSE: *Sécurité d'abord. La politique française en matière de désarmement, 9 décembre 1930-17 avril 1934*. Pedone. París, 1981.
- VALLE VILLAR, J. M.: «La disolución de las Cortes de la II República y la destitución de Alcalá Zamora: memoria de un libro: "La disolución del Parlamento", de Gaspar Bayón y Chacón», *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense* núm. 23, 1999, pp. 161-186.
- VASQUEZ, J.: *El poder de la política del poder*. Ed. Gernika (2ª ed.). México, 1992 (trad. de *The power of Power Politics. A critique*. Rutgers University Press. New Brunswick (N.J.), s.d.).
- VASQUEZ, J. y MANSBACH, R.: «The issue cycle: conceptualising long-term global political change», *IO* núm. 3, 1983, pp. 257-281.
- VECINO, M. A.: «¿Son pacíficas las democracias? Un debate de nuestro tiempo», *PE* núm. 71, 1999, pp. 133-139.
- VENTOSA Y CALVELL, J.: *La situación política y los problemas económicos de España*. S.e. Barcelona, 1932.
- VERDROSS, A.: «Règles générales du droit international de la paix», *Rec. des Cours* vol. 30, 1929, pp. 271-517.
- VERDROSS, A.: *Derecho Internacional Público*. Ed. Aguilar (5ª ed., 4ª reimp.). Madrid, 1974 (trad. de *Völkerrecht*. Springer-Verlag. Viena, 1961).
- VERHOEVEN, J.: *La reconnaissance internationale dans la practice contemporaine*. Éditions A. Pedone. París, 1975.
- VIDAL Y SAURA, G.: *La política exterior de España durante la menor edad de Isabel II*. Ed. Reus. Madrid, 1929.
- VILARIÑO PINTOS: *Curso de Derecho Diplomático y Consular*. Tecnos. Madrid, 1987.
- VILLAGRA BLANCO, D.: *Ley Orgánica por la que se regulan las bases de la Defensa Nacional y la Organización Militar*. Presidencia del Gobierno. Madrid, 1980.
- VIÑAS, A. ET ALL.: *Política comercial exterior de España (1931-1975)* (2 vols.). Banco Exterior de España. Madrid, 1979.

- VIÑAS, A.: «Las relaciones hispano-alemanas al filo de la Gran Depresión y las dificultades de intercambio y pagos», *Información Comercial Española* núm. 489, 1974, pp. 103-119.
- VIÑAS, A.: *La Alemania nazi y el 18 de julio*. Alianza Ed. (2ª ed.). Madrid, 1977.
- VIÑAS, A.: «Blum traicionó a la República», *Historia 16* núm. 24, 1978, pp. 41-54.
- VIÑAS, A.: «Estrategia nacional y entorno exterior: el caso de España», *REI* núm. 1, 1984, pp. 73-101.
- VIÑAS, A.: «Los condicionamientos internacionales», *La guerra civil española. 50 años después*. Ed. Labor (3ª ed.). Barcelona, 1989, pp. 123-197.
- VITAL, D.: *La supervivencia de los pequeños Estados*. Instituto de Estudios Políticos. Madrid, 1975 (trad. de *The Survival of Small States*. Oxford University Press. Londres, 1971).
- VITAL, D.: *La desigualdad de los Estados. Estudio de las pequeñas potencias en las relaciones internacionales*. Instituto de Estudios Políticos. Madrid, 1976 (trad. de *The inequality of States. A Study of a Small Power in International Relations*. Oxford University Press. Londres, 1967).
- VIVAS GALLARDO, F.: *Venezuela en la Sociedad de Naciones: 1920-1939*. Universidad Central de Venezuela. Caracas, 1981.
- VV.AA.: *Espanoles y franceses en la primera mitad del siglo XX*. CSIC. Madrid, 1986.
- VV.AA.: *Italia y la guerra civil española*. Centro Superior de Investigaciones Científicas. Madrid, 1986.
- VV.AA.: *Salvador de Madariaga, 1886-1986*. Ayuntamiento de La Coruña. La Coruña, 1987.
- VV.AA.: *I Jornadas de historia de las relaciones internacionales. La historia de las relaciones internacionales: Una visión desde España*. Dirección General de Investigación Científica y Técnica. Madrid, 1996.
- VV.AA.: *Actores no estatales de las relaciones internacionales*. Actas de las Primeras Jornadas de Estudios Internacionales. Instituto de Estudios Avanzados. Santiago de Chile, 1998.
- WAGNER, R.: «Economic interdependence, bargaining power, and political influence», *IO* núm. 3, 1988, pp. 461-483.
- WAITES, N. (ed.): *Troubled neighbours: Franco-British relations in the twentieth century, 1934-1936*. Weidenfeld and Nicolson. Londres, 1971
- WALTERS, F. P.: *Historia de la Sociedad de Naciones*. Tecnos. Madrid, 1971 (trad. de *A History of the League of Nations*. Oxford University Press. Londres, 1960).
- WALTZ, K.: *Foreign policy and democratic politics*. Little Brown. Boston, 1967.
- WALTZ, K.: *Teoría de la política internacional*. Grupo Editor Latinoamericano. Buenos Aires, 1988 (trad. de *Theory of International Relations*. Addison-Wesley Publishing. Massachusetts, 1979).
- WALLERSTEIN, I.: *Geopolitic and geoculture. Essays on the changing world system*. Cambridge University Press. Cambridge, 1992.
- WARD, D. y HOUSE, L.: «A theory of the behavioral power of nations», *JCR* núm. 32, 1988, pp. 3-36.
- WEART, S.: *Never at war. Why democracies will not fight one another*. Yale University Press. New Haven, 1998.
- WEHRLE, E.: «Las relaciones económicas entre Alemania y España», *Ibero-América y Alemania*. Carl Heymanns Verlag. Berlín, 1933, pp. 273-277.
- WEINBERG, G.: *The foreign policy of Hitler's Germany. Diplomatic revolution in Europe 1933-1936*. The Chicago University Press. Chicago, 1970.
- WEINBERG, G.: «The Nazi-Soviet Pacts: A half-century later», *FA* núm. 4, 1989, pp. 175-189.
- WHEELER-BENNETT, J.: *Munich, prologue to tragedy*. Londres, 1948.

- WIENER, M.: «Security, stability and international migration», *IS* núm. 3, 1992/1993, pp. 91-126.
- WILSON, G.: «British recognition *de facto* and *de iure* of the U.S.S.R.», *AJIL* vol. 28, 1934, pp. 99-101.
- WILSON, W.: *La Sociedad de las Naciones*. Librería Granada. Barcelona, 1918.
- WITKER, I.: «Los medios de comunicación como actor de las relaciones internacionales», *Actores no estatales de las relaciones internacionales*. Actas de las Primeras Jornadas de Estudios Internacionales. Instituto de Estudios Avanzados. Santiago de Chile, 1998, pp. 8-16.
- WITTKOPF, E.: *Faces of internationalism: Public opinion and American foreign policy*. Duke University Press. Durham, 1990.
- WOHLSTETTER, A.: «The delicate Balance of Terror», *FA* núm. 2, 1959, pp. 211-234.
- WOLFERS, A.: *Britain and France between Wars*. Nueva York, 1940.
- WOLFERS, A.: *Discord and Collaboration. Essays on International Politics*. John Hopkins University Press. Baltimore, 1962.
- WOLFERS, A.: «National security as an ambiguous symbol», *Discord and Collaboration. Essays on International Politics*. John Hopkins University Press. Baltimore, 1962, pp. 147-165 (publicado por primera vez en 1952).
- WOOD, B.: *The Making of the Good Neighbour Policy*. Columbia University Press. Nueva York, 1961.
- WOOD: «Towards North-South Middle power coalition», *Middle power internationalism: The North-South Dimension* (Pratt ed.). McGill-Queen University Press. Montreal, 1990.
- WOOLSEY, T.: «Drago and the Drago Doctrine», *AJIL* vol. 15, 1921, pp. 558-560.
- WOOLSEY, L. H.: «The Chaco dispute», *AJIL* vol. 26, 1932, pp. 796-801.
- WOOLSEY, L. H.: «The Leticia dispute between Colombia and Peru», *AJIL* vol. 27, 1933, pp. 317-324.
- WOOLSEY, L. H.: «The Leticia dispute between Colombia and Peru», *AJIL* vol. 27, 1933, pp. 525-527.
- WOOLSEY, L. H.: «The Chaco dispute», *AJIL* vol. 28, 1934, pp. 724-729.
- WOOLSEY, L.H.: «The Leticia dispute between Colombia and Peru», *AJIL* vol. 29, 2, 1935, pp. 94-99.
- WRIGHT, Q.: «Meaning of the Pact of Paris», *AJIL* vol. 27, 1933, pp. 39-61.
- WUNSZ KING: *China and the League of Nations*. St. John's University Press. Nueva York, 1965.
- YAKEMTCHOUK, R.: «Aux origenes de la Seconde Guerre mondiale 1919-1939», *StD* núms. 4-6, 1989 (número monográfico).
- YOUNG, R. J.: *In Command of France: French Foreign Policy and Military Planning, 1933-1940*. Cambridge (Mass.), 1978.
- ZALDÍVAR, C.: «Política española de paz y seguridad», *Cuadernos y Debates* núm. 4, 1987, pp. 11-71.
- ZIEGLER, D. W.: *War, peace and international politics*. Little Brown. Boston, 1987.
- ZUCKERMAN, M.: «A second American Century», *FA* núm. 3, 1998, pp. 18-31.
- ZULUETA, L.: «Las relaciones hispanoamericanas: España y América», *RC* núm. 24, 1932, pp. 135-137.
- ZULUETA, L.: *Discurso pronunciado por el Excmo. Sr. Ministro de Estado D. Luis de Zulueta en el Centro del Ejército y de la Armada, el día 16 de abril de 1933*. Taller-Escuela de Artes Gráficas de Huérfanos de la Guardia Civil. Madrid, 1933.
- ZULUETA, L.: «La política exterior de la República», *Tierra Firme* núm. 3, 1935, pp. 5-27.
- ZURANO, E.: *Alianza hispanoamericana*. Imprenta de Juan Prego. Madrid, 1926.

FUENTES Y TEXTOS DOCUMENTALES

- Annuaire diplomatique et consulaire de la République Française pour 1936.* Imprimerie Nationale. París, 1936.
- Annuaire diplomatique et consulaire de la République Française pour 1937.* Imprimerie Nationale. París, 1937.
- Colección de Tratados internacionales suscritos por España. Bilaterales.* Secretaría General Técnica del Ministerio de Asuntos Exteriores. Madrid, 1977-1990.
- COMISIÓN JURÍDICA ASESORA: *Anteproyecto de Constitución de la República española que eleva al Gobierno la Comisión Jurídica Asesora.* Madrid, 1931.
- DEPARTMENT OF STATE: *Treaties in Force. A List of Treaties and Other International Agreements of the United States in Force in January, 1, 1996.* Department of State. Washington, 1996.
- DÍAZ BARRADO, C.: *El uso de la fuerza en las relaciones internacionales (Texto relativos a su regulación y control).* Ministerio de Defensa. Madrid, 1991.
- Dictamen de la Comisión creada por el Real Decreto de 9 de diciembre de 1918 para estudiar, desde el punto de vista de los intereses y las conveniencias nacionales, la eventual constitución de una Sociedad de las Naciones y la participación de España en la misma en su plena soberanía.* Gráficas Excelsior. Madrid, 1919 (confidencial).
- GUTIÉRREZ ESPADA y CALVO CARAVACA: *Textos de Derecho internacional público.* Tecnos. Madrid, 1986.
- Libro Blanco de la Defensa 2000.* Ministerio de Defensa. Madrid, 2000.
- LÓPEZ OLIVÁN, J.: *Repertorio diplomático español. Índice de Tratados ajustados por España (1125-1935) y de otros documentos internacionales.* CSIC-Instituto Francisco de Victoria. Madrid, 1944.
- MATESANZ, J. A. (comp.): *México y la República española. Antología de documentos, 1931-1977.* Centro Republicano Español de México. México, 1978.
- Memoria del Ministerio de Relaciones Exteriores y Comercio correspondiente al año 1931.* Imprenta de Chile. Santiago de Chile, 1932.
- Military Balance 1999-2000.* The International Institute for Strategic Studies/Oxford University Press. Londres, 1999.
- MINISTERE DES AFFAIRES ETRANGERES: *Liste des Traités et Accords de la France. En vigueur au 1^{er} octobre 1992.* Direction des Journaux Officiels. París, 1993, t. I.
- National Security Strategy of the United States.* The White House. Washington, 1993.
- National Security Strategy for a New Century.* The White House. Washington, 1997.
- PEREIRA CASTAÑARES, J.C. y MARTÍNEZ-LILLO, P.: *Documentos básicos sobre historia de las relaciones internacionales (1815-1991).* Editorial Complutense. Madrid, 1995.
- Report of the Commission of Inquiry (Lytton Report).* League of Nations. Ginebra, 1932.
- SEARA VÁZQUEZ, M.: *La paz precaria. De Versalles a Danzig.* UNAM. México, 1970.
- SOCIETE DES NATIONS (Conférence pour la réduction et la limitation des armements): *Compte rendu révisé de la 8 séance plénière, 12 feb. 1932.*

* * *