

LA POLITICA EXTERIOR DE LA SEGUNDA REPUBLICA EN EL PRIMER BIENIO (1931-1933): UNA VALORACION

Por ISMAEL SAZ

La proclamación de la República española el 14 de abril de 1931 pudo constituir, como bien señalara Toynbee, una «primera señal» para la reafirmación del liberalismo en una Europa que desde el triunfo del fascismo en Italia parecía avanzar decididamente en la dirección opuesta¹. No fue así. Constituyó, si acaso, el último eco de aquella etapa, ya un tanto lejana, de la Europa posbélica que pareció querer asentarse en el funcionamiento democrático de los Estados y la libre relación entre los pueblos.

No era ésta, desde luego, la situación a la altura de 1931. Una situación que parecía hecha, en todos y cada uno de sus aspectos, para contradecir las buenas intenciones de la República de abril. Así, en el terreno económico, la sincera disposición de los nuevos gobernantes para corregir el tradicional proteccionismo español tropezó –y a él hubo de plegarse, aun a disgusto– con un mundo que corría justamente en dirección contraria². En lo que se refiere a las relaciones internacionales, no hay sino que recordar que la «innovación sin precedentes» que suponía la incorporación a la Constitución de los principios de la Sociedad de Naciones y el pacto Briand-Kellog, se produjo en un momento en que unos y otros empezaban a demostrar su ineficacia. La misma constitución española, finalmente, se iba a inspirar en buena parte en la de una república –la de Weimar– ya seriamente amenazada.

En un contexto así, hecho de negros presagios, pero en el que todavía aleteaban grandes esperanzas³, debe encuadrarse cualquier análisis que se

¹ *Survey of International Affairs 1931*, pp. 29-30

² VÍÑAS, A. y otros: *Política comercial exterior de España (1931-1975)*, Madrid, 1979, 2 vols., I, pp. 54 y 80.

³ Recuérdese que por entonces todavía no habían fracasado iniciativas como la conferencia de Londres de 1932, para buscar una respuesta conjunta y solidaria a la crisis económica; que aún se concebían esperanzas en el desarrollo de la conferencia de desarme; que en julio de 1932 se solucionaría definitivamente el problema de las reparaciones; o que, por aquellas fechas el ascenso de los nazis al poder no se presentaba como algo inevitable.

realice sobre la política exterior de la Segunda República. Acaso uno de los pocos aspectos de aquella experiencia que haya recibido un juicio prácticamente unánime. Y negativo. Acusada de antinacional y entregada a los designios de Francia e Inglaterra por la literatura de extrema derecha y alguna de izquierda⁴; de neutralista y, en cierto modo, aislacionista por la izquierda⁵; se reprocha en todo caso a la República haber carecido de una política exterior digna de tal nombre⁶. Tal vez por esta razón, siguiendo, por lo demás, aunque tal vez en forma más aguda, el tradicional desinterés de la historiografía española por los problemas de política exterior, apenas si existe algún estudio específicamente dedicado al tema⁷.

Aunque no creemos que exista razón alguna que justifique tal «pereza» —máxime cuando los acontecimientos sobre los que pudo tener trascendencia fueron especialmente relevantes—, hay que convenir en la existencia de abundantes razones que la explican. En primer lugar, debe destacarse la neta prioridad que a lo largo del quinquenio tuvieron los problemas de política interior sobre los de orden internacional⁸. En segundo lugar, cabe mencionar las dificultades que para la existencia de una política exterior estable y coherente debió suponer el desempeño de la cartera de Estado por nada menos que doce ministros en cinco años. El hecho, en fin, de que los propios protagonistas al más alto nivel, bien demostraran poco interés por el tema, bien no lo, consideraran lo suficientemente importante como para darle un tratamiento mínimamente detenido en sus Memorias.

Todas estas deficiencias existían, ciertamente, pero, sin menoscabo de su gravedad, debe apuntarse que, con todo, elementos de continuidad existieron durante el período republicano. Y de ahí que sea posible hallar también algunas características *positivas*, y no únicamente *negativas*, en la diplomacia republicana. Tales elementos de continuidad vinieron en buena parte deter-

⁴ Para la primera véase, por todas, AREILZA, JOSÉ MARÍA Y CASTIELLA, FERNANDO MARÍA: *Reivindicaciones de España*, Madrid, 1941, pp. 26-31. Para la de izquierda, MAURÍN, JOAQUÍN: *Revolución y contrarrevolución en España*, Madrid, 1966 (1935), pp. 26-31. En el epílogo de la edición por la que citamos, MAURÍN había cambiado radicalmente de opinión: «La República careció de política internacional... siguió la política internacional que inauguró Primo de Rivera, basada en la *independencia* de Inglaterra y en la *petrolización* rusa... los dirigentes de la República (...) muy españolistas, muy independientes y muy torpes se negaron a estudiar la conveniencia de un eventual acuerdo positivo con Francia...» *Ibid.*, 238-239.

⁵ *Ibid.*, CARRERAS, J. J.: «El marco internacional de la Segunda República», en *Arbor*, núms. 426-427, junio-julio 1980, p. 40; TAMAMES, R.: *La República. La era de Franco*, Madrid, 1977, p. 197.

⁶ Véase, además de los citados, PEREIRA, J. C.: *Introducción al estudio de la política exterior de España (siglos XIX y XX)*, Madrid, 1983, p. 161.

⁷ Algunos avances se están experimentando últimamente en este terreno. Véanse especialmente, PERTIERRA DE ROJAS, J. F.: *Las relaciones hispano-británicas durante la Segunda República española (1931-1936)*, Madrid, Fundación Juan March, 1984; EGIDO LEÓN, ANGELES: «La política exterior de España durante la Segunda República (1931-1936)», en *Proserpina*, núm. 1, diciembre 1984, pp. 99-143; TORRE GÓMEZ, HIPÓLITO DE LA: «Portugal frente al "Peligro español" (1910-1936)», en la misma revista, pp. 59-79.

⁸ Un paso de las memorias de Alcalá-Zamora lo define gráficamente: Rememorando las deficiencias del ministro de la Gobernación, LERROUX, el ex presidente de la República comentaba que hubo de recurrirse para remediarlas a dos ministros sin cartera, «así como a Samper, encargado de la más descansada de Estados». ALCALÁ-ZAMORA, N.: *Memorias (Segundo texto de mis memorias)*, Barcelona, 1977, p. 290.

minados por la presencia, prácticamente ininterrumpida, en dos puestos clave de dos de los hombres que mayor atención prestaron a la política internacional: Alcalá-Zamora y Salvador de Madariaga; aunque, como es sabido, el protagonismo del delegado permanente en Ginebra fue mayor. Ello habría de contribuir en buena medida a que el continuo sucederse de los diversos gobiernos no se acusase en modo especialmente radical en el terreno que comentamos. Ni siquiera cuando los cambios fueron de algo más que de simple gabinete: la inflexión, que de todos modos se produjo, durante el bienio radical-cedista, fue, sin duda, mucho más matizada merced a la presencia de los dos hombres mencionados. Continuidad que tampoco se quebraría por la escalonada desaparición de ambos. Y ello porque si, por una parte, no hubo tiempo material para ello, por otra, coincidió con el reingreso en las esferas decisorias de un hombre clave durante el primer bienio: Manuel Azaña.

El binomio continuidad-ruptura permitiría así analizar la política exterior republicana, no como un todo único e indiferenciado, sino como la interacción entre diversas actitudes y orientaciones. Una valoración global de la misma deberá tomar en consideración tales diferencias la cesura cronológica que constituyó el bienio radical-cedista y las oscilaciones mismas de la coyuntura internacional.

AZAÑA Y MADARIAGA

Vistas las cosas desde esta perspectiva, no será difícil convenir en que los personajes de más significada presencia en el primer período republicano fueron los de Azaña y Madariaga. ¿En qué medida diferían los planteamientos de estos dos hombres? En poco y en mucho, según se considere. Común era, en efecto, su enfoque democrático de las relaciones internacionales y deseos de colaboración con la Sociedad de Naciones como actitud de principio. Pero en la aplicación de esas actitudes de principio a la efectiva política exterior española radicaban las diferencias.

Era la de Madariaga una política que podría denominarse ginebrina *tout court*. No ocultaba éste, en efecto, su concepción de la Sociedad de Naciones como algo que, más que una «liga» o «cooperativa» de soberanías nacionales, debería constituir una suerte de principio, o «germen» de gobierno mundial⁹. Desde esta perspectiva, la República debía significarse, sin temor a marchar en vanguardia o quedarse en minoría, en una defensa cabal de los principios que informaban a la Sociedad de Naciones¹⁰. Conforme con la naturaleza intrínseca de la República y las ideas que le servían de soporte, tal

⁹ MADARIAGA, S.: *Memorias (1921-1936)*, Madrid, 1977, pp. 385-386.

¹⁰ *Ibid.*, pp. 320-321 y 587-590.

actitud podría conducir, además, a un aumento de la presencia y prestigio internacional de España hasta niveles nunca alcanzados¹¹. Si ello a la larga no sucedió así, o no al menos totalmente, la razón habría que buscarla –siempre según el propio Madariaga– en la soledad con que hubo de desarrollar sus actividades, la carencia de instrucciones de Madrid y escasa atención que se prestaba a sus informes¹²; o a la incapacidad del Ministerio de Estado «para adaptar su política a la mía, ni aun para seguir la que yo hacía»¹³.

Buena parte de las anotaciones de Madariaga son, sin duda, ciertas, pero no hay que perder de vista la posibilidad de que su autor tuviera una parte importante de responsabilidad en el hecho de que sus actuaciones acabaran siendo interpretadas por buena parte de los diplomáticos extranjeros, más como *su* política que la de la nación a la que representaba. Como él mismo señala, ya que España no tenía una política exterior, la suya era la única posible y aun la única existente. Por tanto, si aprovechaba la falta de instrucciones para hacer una política de principios, abordar la problemática internacional desde un punto de vista «no meramente español»¹⁴, o defender sus ideas personales en discursos oficiales¹⁵, el Gobierno de Madrid no tenía sino que seguirlas y sumarse a ellas.

Se trataba, en definitiva, de una concepción de la política exterior española y de las relaciones internacionales que conducía, en la práctica y en lo fundamental, a resolver la primera en la propia concepción de las segundas. Casi como si la política internacional hubiera de nacer y morir en Ginebra, y desde allí hubieran de trazarse sus líneas maestras.

De Azaña se ha dicho que se desentendía del problema de las relaciones internacionales, que carecía de ideas claras y de la suficiente información al respecto. Los mismos textos de Madariaga han contribuido no poco a que tal visión haya tomado cuerpo; aunque sean esos mismos escritos los que han proporcionado ciertos apuntes que permiten una lectura mucho más favorable de la actitud del dirigente republicano.

Dichos apuntes, la lectura de las «Memorias políticas y de guerra» y algunas otras publicaciones, permiten afirmar hoy que, más o menos acertada, poco o mucho desarrollada, Azaña tenía una visión bastante clara y coherente 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.

¹¹ *Ibid.*, pp. 287-289 y 318.

¹² *Ibid.*, pp. 286, 320, 386.

¹³ *Ibid.*, p. 275.

¹⁴ *Ibid.*

¹⁵ *Ibid.*, p. 387.

Coincidió el político de Alcalá con Madariaga en la apreciación del papel que España debía desempeñar en Ginebra y, de hecho, una notable confianza en su formación y actuaciones, en un principio, las tenía¹⁶. Pero añadía a tal concepción una más «realista» apreciación tanto de las limitaciones españolas como de las posibilidades reales de la Sociedad de Naciones para solucionar los problemas a que debía hacer frente¹⁷. De ahí que se mostrase siempre remiso a asumir obligaciones que pudieran suponer un compromiso militar, por pequeña que fuese, para España. Se explican así actitudes como su distanciamiento de lo que consideraba «quijotadas» de Madariaga respecto del conflicto chino-japonés¹⁸ y su asentimiento a las críticas que Zulueta formulara acerca del carácter «intelectual» de las actuaciones de Madariaga en Ginebra o a sus «olvidos» de que era el representante de España¹⁹.

Que Azaña fuera consciente de las limitaciones del país en el orden militar y que de ahí dedujese que no se debieran asumir compromisos de posible implicación bélica²⁰, no quiere decir que renunciase *a priori* a realizar lo que llamaba «una política exterior de gran estilo». Una política en la que cabría desde el apoyo a los republicanos portugueses, hasta la ayuda económica a un candidato a la presidencia de la República de Cuba²¹. Y, sobre todo, una política militar capaz de garantizar la defensa de las costas e islas —fortificación de Baleares²²— y de dominar el Estrecho en caso de guerra; aun cuando los preparativos encaminados a garantizar este último objetivo pudieran determinar algún tipo de oposición inglesa²³. El hecho de que Azaña cogiera para sí en un primer momento el Ministerio de la Guerra, no era del todo ajeno a estas concepciones²⁴.

Atendiendo a una problemática más concreta, cabría señalar como a un diagnóstico muy similar de la situación y posición de España en el concierto internacional, así como de los objetivos últimos a que cabría aspirar, Azaña y Madariaga oponían distintas alternativas. El objetivo común era la

¹⁶ Cfr., AZAÑA, MANUEL: *Memorias políticas y de guerra*, Barcelona, 1978, 2 vols., I, pp. 101 y 204.

¹⁷ En un discurso ante las Cortes, en noviembre de 1932, Azaña exponía claramente su postura: «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 sermos a nosotros una garantía de paz —la experiencia lo prueba—, y España debe estar en condiciones tales que en caso de conflicto... pueda, al menos, hacer respetar su propia paz...». AZAÑA, M.: *Obras completas* (O. C.), México, 1967, 3 vols. II, p. 498.

¹⁸ Cfr., *Memorias políticas...* op. cit., I, p. 414.

¹⁹ *Ibid.*, I, pp. 413, 437, 458.

²⁰ «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 al albur de un compromiso militar sin estar seguro de que nuestras fuerzas armadas fueran suficientes». MADARIAGA, S., *Memorias...* op. cit., p. 288.

²¹ Tanto para el uno como para el otro caso existen abundantes referencias en el tomo I de sus *Memorias*. Para las relaciones hispano-portuguesas durante el período, véase el trabajo ya citado —nota núm. 7— de Hipólito de la Torre.

²² Cfr., *Memorias políticas...* op. cit., I, p. 549; OC, II, pp. 495 y ss.

²³ *Ibid.*, I, p. 408.

²⁴ Sobre la política militar de Azaña, véase ALPERT M.: *La reforma militar de Azaña (1931-1933)*, Madrid, 1982.

realización, inmediata o a más largo plazo, de una política exterior «original y fuerte»; los principales problemas políticos eran, por seguir la más sistemática exposición de Madariaga, los siguientes: «mediatización económica; el Estrecho; Portugal; Tánger-Marruecos; relaciones con Francia y relaciones con Inglaterra; relaciones hispanoamericanas y con los Estados Unidos; obligaciones de Estado garante de la paz en la Sociedad de Naciones». La simple enunciación de los problemas podría haber adquirido tonos dramáticos si Madariaga hubiese llevado hasta sus últimas consecuencias los argumentos que sobre los mismos desarrollaba: Francia e Inglaterra eran adversarios «actuales o potenciales» de España y en ningún modo les interesaba su engrandecimiento; Estados Unidos, la fuerza antagónica por excelencia; el control del Estrecho podía ser condicionado, en caso de guerra, por todas las grandes potencias; como co-garante de la paz España podía verse arrastrada a una guerra ²⁵.

Pues bien, frente a todos estos problemas, Madariaga oponía toda una serie de medidas de naturaleza económica, técnica, cultural y moral. Económica habría de ser, lógicamente, la nacionalización de los recursos económicos españoles, pero, también, la solución al problema del desarme —«España tendrá, pues, interés en cooperar a toda aquella labor internacional tendiente a eliminar la influencia de la finanza sobre la política»—; técnicas y culturales, las medidas a adoptar frente a Portugal y Sudamérica, basándose, en el segundo caso, en una colaboración con los Estados Unidos. Al problema del Estrecho habría que hacerle frente construyendo el ferrocarril submarino, y para los problemas que pudieran derivarse de la aplicación del artículo 16 del pacto de la Sociedad de Naciones, había que estar atentos al cumplimiento del artículo 11 ²⁶. Respecto del Mediterráneo, finalmente, participación de España en un posible pacto encaminado a garantizar el *statu quo* del mismo.

Todas las propuestas del delegado español en Ginebra venían a concretarse en una referencia constante y omnipresente a la Sociedad de Naciones, en la cual España debería tender a aproximarse a países como los escandinavos, Holanda, Suiza, Checoslovaquia e Irlanda. Bien distintas las soluciones o alternativas, algunas de las cuales hemos visto ya, de Azaña: Frente a Portugal e Hispanoamérica aproximación, sí, en algunos de los términos propuestos por Madariaga, pero, además, apoyo a iniciativas «poco ortodoxas» que pudieran acelerarlas; sobre el Estrecho y el *statu quo* Mediterráneo, sí a los principios del pacto y a un posible acuerdo sobre la zona, pero también

²⁵ MADARIAGA, S.: *Memorias...*, op. cit., pp. 608-615. Se trata de una «Nota sobre política exterior de España» remitida al ministro de Estado, Zulueta, en mayo de 1932.

²⁶ *Ibid.*, pp. 613-614. El artículo 16 establecía la obligación para cada miembro de la Sociedad de Naciones de emprender acciones —económicas, financieras y militares— contra cualquier miembro que violando el pacto recurriera a la guerra. El artículo 11 al que apelaba Madariaga era fundamentalmente preventivo y establecía el derecho de cualquier miembro a solicitar de los órganos competentes de la Sociedad que se discutiera acerca de cualquier situación que, a su entender, pudiera constituir una amenaza para la paz.

fortificación de las Baleares y adecuados planes militares; respecto de la Sociedad de Naciones, fidelidad al pacto, pero sin asumir compromisos bilaterales que pudieran comprometer la libertad de acción o crearse enemigos innecesarios; ante Francia e Inglaterra, proximidad y amistad, especialmente con la primera, pero sin renunciar a la propia independencia; frente al desarme, apoyo a la conferencia y a su desarrollo ginébrino, pero, al mismo tiempo y mientras aquélla no diese sus frutos, reforma militar y dotación al Ejército de los medios necesarios²⁷.

Eran, como decíamos anteriormente, dos concepciones distintas de las relaciones internacionales que, vistas en el contexto de la evolución de la coyuntura internacional, antes apuntada, reflejaban dos modos distintos de enfrentarse a una situación que se adivinaba cada vez más grave. Calificar la de Azaña de «realista» y de «idealista» la de Madariaga sería tal vez excesivo y reduccionista; aunque un estudio más detenido permitiría apreciar posiblemente que el primero había tomado mejor el «pulso» a una situación internacional cada vez más conflictiva. Pero, con todo, eran posiciones que de algún modo —con las limitaciones y peculiaridades de la diplomacia española— respondían a la misma problemática con que entonces —y mucho más en los años subsiguientes— se enfrentaban los distintos y sucesivos gobiernos de los países europeos.

Encabezando, o pretendiéndolo, a los «neutros», Madariaga quería dar a la política exterior republicana una misión de punta en la organización del mundo conforme a los principios democráticos y, con ello, una posición fuerte e independiente. Pero ¿era eso posible? Dada la posición hegemónica de las grandes potencias en la Sociedad de Naciones, ¿hasta qué punto aquella política protagonista no conducía de hecho a una gravitación en torno a una u otra de las potencias hegemónicas, según interesase a éstas recurrir o no a los principios de la sociedad? Y, sin embargo, ¿no era ésta una política más realista que aquella otra que aislando a España de eventuales aliados podría dejarla a merced de sus posibles enemigos? En las páginas que siguen se intentará, si no resolver, sí, al menos, una mayor aproximación al modo en que tales interrogantes se concretaron.

¿UN MOMENTO CLAVE? HERRIOT EN ESPAÑA

Pocos acontecimientos relacionados con la política internacional de la España republicana adquirieron la resonancia que tuvo la corta visita que el presidente del Consejo de Ministros francés, Herriot, realizó a Madrid en el otoño de 1932. Desde el punto de vista historiográfico, el asunto llegaría a presentarse casi como el hecho determinante de que, a la altura de julio de

²⁷ AZAÑA, M.: *Memorias políticas...*, op. cit., I, p. 135.

1936, la República, en su aislamiento internacional, no recibiera el necesario respaldo de sus vecinos occidentales, y más concretamente de Francia.

No eran, ciertamente, del todo injustificados los temores que en muchas cancillerías despertó el anuncio de un viaje cuyo pretexto era la entrega a Alcalá-Zamora de la «Gran Cruz de la Legión de Honor». De todas las potencias europeas, Francia era, sin duda, la que desde un punto de vista ideológico-político más próxima se hallaba a la España republicana, la francofilia de muchos de los dirigentes españoles era sobradamente conocida y, en fin, el aumento de la influencia gala en nuestro país desde abril de 1931 era evidente. Nada había de extraño, pues, en que tanto Londres como Berlín o Roma, mostrasen su preocupación por las posibles implicaciones políticas e incluso militares del viaje²⁸. Para la Italia fascista, concretamente, el temor a un acuerdo que permitiese el paso de las tropas coloniales francesas por territorio español era casi obsesivo²⁹.

¿Qué fundamento tenían estas preocupaciones o las frecuentes especulaciones a que, por entonces, se dio la prensa?³⁰ A juzgar por el relato de Madariaga, todas ellas estarían más que fundadas. Según el relato de éste, un Herriot especialmente preocupado por la política de Italia y Alemania le habría manifestado su deseo de ir hacia una profunda colaboración con España, a la que, desentendiéndose de los italianos, podría consagrar «mis preferencias exclusivas, comerciales, económicas, etc.». Seguidamente habría proseguido: «Ya estoy de acuerdo con Inglaterra. Me falta España... Todo lo que le pido a España es: Si una combinación de dictaduras intenta asesinar a la República francesa, ¿me dejaría España defenderme?» En concreto, sin embargo, Herriot no desearía «alianza de ninguna clase y menos que nada militar», sino únicamente el cumplimiento del pacto de la Sociedad de Naciones y, dentro de él, que las tropas francesas pudieran atravesar territorio español en un momento de especial necesidad³¹.

Pues bien, éste fue el *maximum* de lo que respecto de los deseos franceses llegó a expresarse y ello con unos matices de indeterminación y ambigüedad que poco hacían temer³². Más aún si se considera que en una entrevista, posteriormente mantenida por Madariaga con el ministro francés de Exteriores, Léger, éste puso el máximo empeño en quitar a la visita cualquier

²⁸ Sobre las suspicacias británicas, cfr., PERTIERRA, J. F., *op. cit.*, pp. 11-13; para las alemanas, MADARIAGA, S., *Memorias, op. cit.*, p. 369.

²⁹ Cfr., COVERDALE, J. F.: *La intervención fascista en la guerra civil española*, Madrid, 1975, p. 53.

³⁰ Cfr., ARRARAS, J.: *Historia de la Segunda República española*, Madrid, 1970, 4 vols., II, pp. 45-47.

³¹ MADARIAGA, S.: *Memorias...*, *op. cit.*, pp. 371-372.

³² No debe olvidarse que en ausencia de un acuerdo bilateral —es decir en los términos en que Herriot habría planteado el problema— la aceptación por parte española del pasaje de tropas francesas presuponia toda una serie de actuaciones previas de la Sociedad de Naciones. En tales condiciones el dignatario galo sólo podría haberse interesado por la predisposición española ante una hipótesis lejana y compleja. Recuérdesse, en efecto, que en el verano de 1932 aún no había dictadura en Alemania.

implicación militar. Lejos de ello, los objetivos del viaje debían concretarse en dos únicos puntos: «La afirmación de una cordialidad mutua entre dos naciones regidas por regímenes análogos; y el hacer constar que el conjunto de nuestro modo común de enfocar los problemas mundiales era una extensión de nuestros principios republicanos de orden y paz.» Aunque el diplomático francés parecía acariciar la perspectiva de una España haciendo figura de gran potencia junto con Francia, Inglaterra y Estados Unidos, frente a Italia y Alemania, esto venía entendido en el sentido de la creación de un cuadro de «autoridades morales» capaz de hacer frente a una eventual ofensiva político-diplomática conjunta de Berlín y Roma.

En definitiva, de la visita Francia no esperaba obtener, «sino una manifestación de orden moral y psicológico» en el sentido más arriba apuntado, sin que se pensase en hacer a España «ninguna petición concreta de auxilio directo o indirecto», ni, por supuesto, concretar pacto secreto alguno. «ni siquiera una declaración conjunta, ni un comunicado de prensa conjunto»³³.

En este contexto se desarrolló, finalmente, la estancia en España de Herriot. Hostilizada por la extrema derecha, así como por la extrema izquierda, saludada por republicanos y socialistas, aquella pudo realizarse en una atmósfera, si no tan relajada como habría cabido aspirar, si amistosa. Los objetivos de orden psicológico-diplomático mal que bien se cubrieron y, en fin, algunos acuerdos relativos a la asistencia, especialización profesional y seguridad social de los trabajadores de cada uno de los dos países en suelo del otro, se firmaron.

El principal elemento negativo del viaje habría venido constituido, según Madariaga, por la actitud de un Azaña firmemente decidido a eludir cualquier conversación a solas con Herriot. Temeroso de ver a España comprometida en cualquier situación internacional conflictiva, consciente como era de la impreparación militar de España, el primer ministro español no habría favorecido siquiera la existencia de un diálogo con el fin de exponer a Herriot sus propias razones. Y de ahí, la lapidaria sentencia del propio Madariaga: «Salió perdiendo España y más aún la República»³⁴. Años más tarde, Tamames llegaría a concretar tal «pérdida» en el hecho de que la República no recibiese en 1936 el necesario apoyo de Francia, dado que «al estallar la guerra civil no tenía ninguna clase de arreglo con el país vecino»³⁵.

A la luz de lo que aquí se ha visto, poco fundamento parecen tener tales conjeturas. No parece justo, desde luego, reprochar a Azaña que no se alcanzasen unos resultados que sólo Madariaga parecía desear; como, en el

³³ MADARIAGA, S.: *Memorias...*, op. cit., pp. 364-366; 594-600.

³⁴ *Ibid.*, p. 373.

³⁵ TAMAMES, R., *La República...*, op. cit., p. 197.

fondo, él mismo reconoce al lamentar la modestia de las pretensiones francesas ³⁶. Otra cosa es que Azaña pusiera especial cuidado en que nada en la estancia del primer ministro galo pudiera servir para alimentar las especulaciones que a propósito de la misma se habían realizado en España y fuera de ella. En este sentido cabría interpretar la pretendida o real frialdad del dirigente republicano que, no obstante y según la prensa de la época, sí mantuvo una entrevista personal con Herriot ³⁷.

Creemos que, en realidad, la actitud de Azaña respondería a un especial celo por que los objetivos del viaje se cumplieran en sus justos términos. Objetivos que, en nuestra opinión, eran de dos tipos, referido el uno a la política interior y, el otro, a la internacional. En el primer sentido, hay pocas dudas de que la visita del alto dignatario galo debía constituir un espaldarazo internacional para el nuevo régimen español y un intento de neutralizar las actividades y a ser posible la presencia misma del ex monarca español en Francia. Cuestiones que, éstas sí, están claramente presentes en la documentación relativa a la génesis del viaje y en las que la prensa del momento hizo especial hincapié ³⁸. Ni cabe duda alguna, tampoco, acerca del hecho de que el «pacifismo» de que hizo gala la prensa de derecha y extrema derecha, o las manifestaciones antifrancesas protagonizadas por jóvenes monárquicos, obedecían, más que a una repentina preocupación por la política internacional de España, a un deseo de crear dificultades internas al gobierno de la República. Que el viaje de Herriot sirviera para cumplir los objetivos inicialmente previstos en este terreno y no precisamente los contrarios constituye una clave imprescindible para explicar la actitud de Azaña.

Algo similar cabe afirmar acerca de los contenidos de política exterior de la visita. No tendría Azaña ningún problema en que se pudiese de manifiesto la «solidaridad» de los puntos de vista español y francés sobre los principios que debían inspirar las relaciones internacionales. Y ese era, como vimos, el objetivo inicial del viaje. Pero de ahí a que España pareciese especialmente vinculada a Francia había una distancia que el dirigente republicano no estaba dispuesto a salvar. En primer lugar, porque había en él una clara desconfianza hacia la actitud de la nación vecina, por la que, por otra parte, como se sabe, profesaba una gran admiración. Al igual que otros dirigentes republicanos, tales Zulueta, Madariaga y Alcalá-Zamora, tenía la convicción de que en Francia se prefería una España débil que devendría así menos independiente y más accesible a las presiones francesas. Sólo que Azaña iba a tener siempre presente ese convencimiento a la hora de valorar las iniciativas francesas. Desde este punto de vista había juzgado con Zulueta, por poner un ejemplo,

³⁶ «La "modestia" de las aspiraciones francesas sobre el viaje de HERRIOT, era prudente; aunque contraria a mis planes, si es que a tanto llegaban». Cfr., *Memorias...* op. cit., p. 369.

³⁷ *El Socialista*, 1.XI.32.

³⁸ *El Socialista*, 4.XI.32.

las dificultades que en febrero de 1932 oponía Francia al comercio español; es decir, como un intento de llevar a España a una situación de «sumisión política». Cuando tras la firma del tratado comercial con Italia, en marzo de 1932, creyó detectar el disgusto del embajador francés, Herbertte, no fue menos concluyente al respecto. Francia, escribió, «querría vernos enemistada en todo con Italia»³⁹.

Por otra parte, la «indigencia militar» en que se hallaba España, no era solamente, en el pensamiento de Azaña, un obstáculo para la asunción de compromisos internacionales, sino, también, un serio inconveniente de cara a la libre elección de qué tipo de compromisos se querían asumir y en qué condiciones. En un discurso en las Cortes, el 18 de diciembre de 1932, sobre defensa nacional y política militar, había sido lo suficiente explícito al respecto:

«¿Cuáles son los fines de esta política? Lo acabo de decir: Asegurar, dentro de nuestros recursos, la libertad de determinación de España. No creo que sea una loca ambición, señores diputados, que se tomen las garantías precisas para que España sea dueña de administrar sus propios destinos, para que España pueda decir en un día conflictivo, con plena libertad o con toda la libertad apetecible en la vida: "Esto quiero, esto me conviene, esto no que conviene, esto no lo acepto". ¿Es mucho encaminar una política a estos fines? ¿Es belicosidad colocarse en esta posición?»⁴⁰.

Surgía de ahí, en el marco de su convicción de que la política exterior venía en buena parte determinada por factores «geopolíticos» que se heredaban «de régimen a régimen»⁴¹, una concepción de lo que debía ser la política extranjera de la República, en la que ocupaba un lugar central la necesidad de gozar de la más amplia libertad de movimientos. Eso comportaba necesariamente una actitud de independencia respecto de Francia; y, sin que ello supusiese un cambio de los principios que presidían la política exterior de la República, un cuidadoso tacto en las relaciones con Italia.

Por las mismas razones que Francia, pero en sentido radicalmente inverso, la Italia fascista era el país que desde un punto de vista ideológico más lejano podía hallarse de la República española. Vista desde Roma con notable disgusto, la instauración del nuevo régimen despertó pronto la hostilidad ideológica de la Italia fascista y los temores por parte de la misma a una rápida alineación de España con su vecina del norte. En los meses que precedieron a la visita de Herriot tales sentimientos habían encontrado sus concreciones prácticas: Los comprometidos en la intentona de Sanjurjo habían solicitado y obtenido la ayuda de Mussolini; pocos días después unas

³⁹ AZAÑA, M.: *Memorias...* op. cit., I, p. 418.

⁴⁰ O. C., II, p. 498.

⁴¹ O. C., III, p. 277.

grandes maniobras navales italianas en el Mediterráneo partían, como supuesto táctico, de la presencia de tropas francesas en las Baleares⁴².

Con tales antecedentes, no era de extrañar que en Italia la visita de Herriot a España fuese vista con más prevención que en cualquier otro sitio. Posible conocedor de la colaboración italiana en la «Sanjurjada»⁴³, y, por supuesto, de las probables complicaciones que a España podía acarrearle la creciente rivalidad ítalo-francesa en el Mediterráneo, Azaña parecía especialmente interesado, ya durante la estancia misma de Herriot en tranquilizar a los italianos⁴⁴. Por lo demás, todo en el pensamiento del político de Alcalá apuntaba en esa dirección: Carácter no ideológico de la política exterior e importancia decisiva de los factores geopolíticos; necesidad de que la amistad con Francia no se convirtiera en supeditación; y, en el terreno más inmediato, la convicción de que toda crispación de las relaciones franco-italianas podía tener serias y graves repercusiones para España. Finalmente, desde el punto de vista de la consolidación del régimen, una política «nacional», en el sentido en que la entendía Azaña, podía contrarrestar, por una parte, la utilización de temas de política internacional como campo de batalla para la confrontación interior y, por otra, hacer disminuir, tal vez, la atención positiva que Roma prestaba a los enemigos de la República.

En definitiva, en el marco común de una política exterior pacifista, inspirada en los principios de la Sociedad de Naciones y de relaciones privilegiadas con las potencias democráticas, Francia especialmente, Azaña y Madariaga tenían planteamientos distintos. Para el primero, la política exterior republicana no podía «agotarse» en la aplicación de aquellos supuestos, sino que debía gozar también de una *libertad de movimientos*, tal que, por lo menos, no quedase o apareciese supeditada a la de una gran potencia. Para el segundo, era la asunción plena de las disposiciones societarias y una ligazón amplia con Francia —aunque ello pudiera comportar una relativa contradicción— la mejor garantía para que la República se asentara en el orden internacional. No se trata aquí de realizar ningún tipo de valoración acerca de cuál era la mejor o peor de dichas alternativas. Si se pretende subrayar, en cambio, que las posiciones de Azaña no eran en modo alguno producto de la desinformación, el desinterés o la desidia. Lejos de ello, eran, cuanto menos, sólidas y coherentes y, en cuanto a su aplicación, no se puede por menos que reconocer que el dirigente republicano fue bastante consecuente.

⁴² GUARIGLIA, RAFFAELE: *Ricordi. 1922-1946*, Nápoles, 1949, pp. 185-187.

⁴³ *Ibid.*, p. 189.

⁴⁴ *Guariglia a Mussolini*, 2.XI.32, en GUARIGLIA, R.: *Primi passi in diplomazia e rapporti dall'ambasciata di Madrid. 1932-1934*, Nápoles, 1972, pp. 196-203.

¿UN PACTO MEDITERRÁNEO?

Todo cuanto acabamos de ver no era óbice, sin embargo, para que a principios de 1933 el ministro de Estado, Zulueta, defendiese ante el embajador italiano, Guariglia, las tesis de París referentes al desarme e, incluso, que en dicho contexto, reprochara a la diplomacia italiana el haber dejado caer la mano tendida por Herriot en el discurso de Tolosa⁴⁵. No menos «pro francesas» en apariencia fueron las primeras reacciones españolas a raíz de que se conocieran los primeros indicios de lo que habría de ser el «pacto a cuatro». Con tal motivo, en efecto, Zulueta comunicó al embajador francés en Madrid la seria preocupación del gobierno republicano ante todo tipo de acuerdo que, marginando a la Sociedad de Naciones, dejase la suerte de Europa en manos de las grandes potencias. Algo que, en opinión del ministro español, no sólo constituiría un paso atrás en las relaciones internacionales, sino que habría de debilitar seriamente a las potencias democráticas y, en primer término, a Francia⁴⁶. En esa posición permaneció el gobierno español en los días sucesivos, hasta el punto de que, más que de apoyo a las posiciones francesas, su actitud podría considerarse como de temor a que la propia Francia las abandonase⁴⁷.

En realidad, la reacción española correspondía, no tanto a un súbito acceso de francofilia, como al temor que el conocimiento del primer proyecto de Mussolini para el pacto de las cuatro potencias había despertado en todas las pequeñas. Especialmente en aquellas que, bien podían temer una puesta en cuestión del trazado de las fronteras europeas surgido de Versalles -Polonia, Checoslovaquia-, bien una reordenación del mapa colonial -España, Bélgica, Portugal...-.

No es éste el momento ni el lugar para recordar toda la serie de negociaciones, nuevas redacciones e incidencias que se produjeron hasta la consecución de un acuerdo general en junio, la firma del pacto en julio, o su definitivo fracaso, con el abandono por Alemania de la Conferencia de desarme y su salida de la Sociedad de Naciones, en octubre. Pero sí vale la pena, en cambio, advertir que, a la altura de mayo de 1933, un ligero cambio de actitud era apreciable en la posición española. Para entonces Zulueta empezó a mostrar su disconformidad respecto de las tesis francesas. Y en tal sentido se expresaba ante Herbetie, señalando la conveniencia de aceptar el plan Mac Donald de desarme -acogido con frialdad por París-⁴⁸, toda vez

⁴⁵ *Guariglia a Mussolini*, 29.XII.32, *Primi passi...*, p. 221.

⁴⁶ *Herbetie a Paul-Boncour*, 24.III.33, *Documents diplomatiques français* (DDF), s. 1, III, pp. 68-69.

⁴⁷ *Herbetie a Paul-Boncour*, 27 y 29.III.33, DDF, s. 1, III, pp. 96-97 y 108-109.

⁴⁸ El plan MAC DONALD, hecho público el 17 de mayo de 1933, preveía la reducción de los ejércitos de los principales países continentales hasta un máximo de 200.000 hombres; cifra hasta la que Alemania podría elevar el suyo. No preveía, en cambio, ningún tipo de control o garantías de asistencia como deseaban los franceses.

que, aun en su imperfección sería siempre preferible a un nuevo distanciamiento de Estados Unidos de la política europea o a una embigüedad todavía mayor en la actitud británica. Si una situación así llegara a producirse —añadía el ministro español—, el gobierno español se vería en la imposibilidad de adoptar posiciones «discriminatorias», pues, ni podría adoptar decisiones al margen de las grandes potencias, ni olvidar la necesidad para España de asegurar la propia «tranquilidad» en caso de guerra marítima ⁴⁹.

¿Afirmación del principio de equidistancia? ⁵⁰; ¿Reacción defensiva ante un posible agravamiento de las tensiones mundiales? ¿Conciencia del aislamiento a que Francia podía verse sometida? Tal vez un poco de todo ello. Lo cierto, en cualquier caso, es que en una entrevista mantenida a renglón seguido con el embajador italiano, Zulueta le refería lo tratado con Herbertte, coincidiendo ambos en la valoración de la situación; aunque el español no dejara de señalar la conveniencia de dar «algún tipo de satisfacción a Francia en materia de garantías» ⁵¹.

En este contexto se iban a producir una serie de iniciativas que bien podían haber concluido en el mayor éxito de la diplomacia republicana. La primera de ellas se refiere a la oferta, por parte italiana, de proceder a una renovación anticipada del tratado de amistad y conciliación hispano-italiano de 1926. Vigente hasta 1936, tal renovación anticipada debía contribuir, tanto en opinión de Mussolini como en la de su embajador en España, a despejar los equívocos que presidían las relaciones bilaterales y crear, en consecuencia, un clima más propicio para el desarrollo de las mismas ⁵². La energía demostrada por Azaña en el aplastamiento de Sanjurjo, junto con la aparente dispersión de las derechas españolas, parecieron convencer a Mussolini de que, al menos *por el momento*, valía la pena jugar la carta de la distensión con un régimen que parecía cada vez más consolidado ⁵³. Tales hechos y la positiva valoración por parte de Roma de las relativas muestras de flexibilidad de que empezaba a dar muestras la política exterior republicana ⁵⁴, estuvieron, pues, en la base de la mencionada iniciativa italiana.

⁴⁹ *Herbette a Paul-Boncour*, 20.V.33, DDF, s. I, III, pp. 532-534.

⁵⁰ El 11 de mayo de 1933, en una sesión del comité técnico de la conferencia de desarme que juzgaba sobre si las S. A. nazis debían o no considerarse como fuerzas militares, España se abstuvo junto con Estados Unidos, Japón, Suecia, Finlandia, Italia y Austria; mientras que contra Alemania habrían votado Francia, Inglaterra, Bélgica, Polonia, Checoslovaquia, Holanda... Cfr. D'AMOJA, FULVIO: *Declino e prima crisi dell'Europa di Versailles*, Milán, 1967, p. 303.

⁵¹ *Guariglia a Mussolini*, 20.V.33, *Primi passi...*, pp. 293-294.

⁵² *Guariglia a Mussolini*, 14.IX.33, *Primi passi...*, pp. 307-309. En realidad, más que de una propuesta concreta de renovación, lo que hizo Guariglia fue «sondear» la disposición que al respecto podía haber en el gobierno. «Sondeo» que tuvo, como veremos, una respuesta esencialmente positiva.

⁵³ Cfr., SAZ, I.: «De la conspiración a la intervención. Mussolini y el Alzamiento Nacional», *Cuadernos de Trabajo de la Escuela española de Historia y Arqueología en Roma*, núm. 15, 1961, p. 328.

⁵⁴ *Guariglia a Mussolini*, 20.V.33, *Primi passi...*, pp. 293-294.

Pues, bien, al contrario de cuanto se ha afirmado, la idea fue favorablemente acogida por el entonces ministro de Estado, Fernando de los Ríos ⁵⁵. Más aún, aquella venía a coincidir en lo sustancial, con las propuestas que desde Roma estaba sometiendo contemporáneamente al ministerio el embajador español, Alomar. Sostenía el embajador, en efecto, la oportunidad de ir hacia un acercamiento hispano-italiano que, basándose en la «fraternidad latina», orillase las diferencias ideológicas existentes. Poco después, y tras recabar la autorización del ministerio para proceder en dicha dirección, el mismo diplomático llegaría a sugerir la conveniencia de «proponer la firma de un pacto de no agresión entre España e Italia» ⁵⁶.

No se limitó, sin embargo, Fernando de los Ríos a acoger favorablemente tanto las sugerencias de Guariglia como las de Alomar ⁵⁷. Con anterioridad a que éstas se formularan ya había iniciado el ministro de Estado conversaciones al objeto de preparar el terreno para la firma de un eventual acuerdo entre las diversas potencias interesadas con la finalidad de garantizar el *statu quo* en el Mediterráneo. Al exponer dicho proyecto ante el embajador francés, Fernando de los Ríos había puesto especial énfasis en lo necesario de la presencia en él de Italia, de la que, por otra parte —lo que no deja de ser significativo— no creía que opusiera especiales dificultades. Una postura más reacia se temía encontrar, en cambio, por parte de Inglaterra ⁵⁸. La propuesta italiana vino a producirse precisamente en el momento en que el ministro de Estado empezaba a desarrollar este proyecto. Tal es así que su primera reacción ante la iniciativa de Guariglia fue aprovecharla para plantear a Italia la cuestión del acuerdo Mediterráneo ⁵⁹.

De cuales pudieran ser las razones que inspiraban esta actitud del ministerio de Estado, no es difícil hacerse una idea. Por una parte, la ya mencionada predisposición a tomar en cuenta, por encima de las diferencias ideológicas, el factor Italia, pudo verse reforzada por el ejemplo de la reciente firma de un tratado de no agresión italo-soviético ⁶⁰. Por otra, la, por entonces, buena andadura del pacto a cuatro contribuía a crear un clima de distensión en cuyo contexto parecía más factible una aproximación entre las distintas potencias mediterráneas. Un acuerdo entre éstas podía contribuir, además, a

⁵⁵ Según Coverdale —*op. cit.*, p. 53—: «El gobierno de España no comprendió la importancia simbólica que Roma atribuía al tratado y no dio muestras de ningún interés en cuanto a anticipar su renovación. Este desinterés intensificó los temores italianos de un entendimiento franco-español dirigido contra Italia». Para la buena acogida a su proyecto por parte del ministro español, *Guariglia a Mussolini*, 14.IX.33, *Primi passi...*, pp. 307-309.

⁵⁶ *Alomar a Fernando de los Ríos*, 4.VIII.33, D. 338 y 24.VIII.33, D. 368; ambos en *Archivo General de la Administración. Asuntos Exteriores*, L. 3492.

⁵⁷ Sobre la buena disposición mostrada por Fernando de los Ríos hacia las sugerencias de Alomar, véase el escrito de éste a Araquistain del 5 de abril de 1938, en *Archivo Araquistain*, L. 73/102. Agradezco al profesor Tusell que me haya facilitado el texto del escrito.

⁵⁸ *Herbette a Paul-Boncour*, 22.VII.33 y *Paul-Boncour a Herbette*, 31.VII.33, DDF, s. 1, IV, pp. 57-58 y 112.

⁵⁹ *Herbette a Paul-Boncour*, 6.VIII.33, DDF, s. 1, IV, p. 112.

⁶⁰ *Guariglia a Mussolini*, 14.IX. 33, *Primi passi...*, pp. 307-309.

despejar definitivamente los temores de que hubiera algo en aquel pacto que pudiera ir en detrimento de alguna de ellas.

El hecho de que, finalmente, no se llevara a cabo ninguna de las iniciativas –acuerdo bilateral con Italia o pacto Mediterráneo–, es algo menor que para nada altera cuánto aquí se ha expuesto: La caída del gobierno Azaña en septiembre de 1933 puso fin a las expectativas suscitadas. Ningún sentido tendría conjeturar aquí acerca de qué tipo de acuerdo, si los dos o ninguno, podría haberse alcanzado en caso contrario. Queda sin embargo el hecho de que a lo largo del primer bienio –especialmente en 1933– la República 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 momento en que la tuvo.