

# *La mediterraneidad de España en las relaciones internacionales del periodo de entreguerras (1919-1939)*

JOSÉ LUIS NEILA HERNÁNDEZ  
Universidad Autónoma de Madrid

«Me doy muy bien cuenta, como todos vosotros, de que el peso político de España en el mundo es inferior a su dimensión geográfica; que nuestra poca potencia militar, o nula potencia militar, si queréis, disminuye este peso de España en el mundo europeo; que, además, el pueblo español es un pueblo enemigo de las aventuras internacionales y de las guerras —sus motivos tiene—, y que sobre lo único que hemos estado de acuerdo los españoles en las últimas décadas es en ser todos partidarios de una posición neutral. Pero dentro de estas características, la presencia de España en el sistema occidental europeo tenía un valor extraordinario, el que nacía de su posición geográfica, de sus balcones a dos mares, de su posición en el Estrecho, de sus posesiones isleñas destacadas en el Mediterráneo y en el Atlántico, de sus riquezas naturales y, cabalmente, del desarme de sus fronteras terrestres y navales. Cabalmente de eso. Es decir, que la debilidad militar de España y su voluntad de neutralidad han sido una pieza fundamental en la organización del sistema de equilibrio en el Occidente de Europa.»<sup>1</sup>

El Ayuntamiento de Valencia, un privilegiado balcón hacia el Mediterráneo, fue el escenario en que el Presidente de la República, Manuel Azaña, ilustraba con sus palabras, ya en plena Guerra Civil, la complejidad en la que se definía la condición esencialmente mediterránea o euroafricana en que se había desenvuelto la posición internacional de España desde principios de siglo. Los determinantes geoestratégicos, las propias circunstancias históricas, la voluntad de la sociedad española a insertarse activamente en su entorno internacional, pero consciente de sus limitaciones y acogida consensuada-

---

<sup>1</sup> M. Azaña, «Discurso en el Ayuntamiento de Valencia» (21 de enero de 1937), en *Obras Completas*, vol. III, México, Oásis, 1966-1968, p. 334.

mente a su voluntad neutral, bajo claros signos de supeditación a otros actores internacionales, junto a otros elementos implícitos —como la presencia española al otro lado del Estrecho de Gibraltar—, componen el complicado tejido del equilibrio de poder en Europa Occidental y el papel reservado a España en el mismo.

El fin del imperio ultramarino americano-pacífico en los últimos años de la centuria anterior, testimonio secular de la proyección atlántica de España, y el recogimiento internacional en que acaeció revitalizarán un eje permanente de la proyección internacional de España, el Mediterráneo. La Mediterraneidad de España, valorada bajo diferentes prismas según las distintas circunstancias históricas, resume un protagonismo sin el cual difícilmente podremos entender el devenir internacional de nuestro país durante la primera mitad del siglo xx, y por supuesto en el periodo de entreguerras. En torno a ese concepto nos proponemos realizar una reflexión sobre lo que supuso para España su condición mediterránea en las relaciones internacionales del periodo de entreguerras, abundando en tres escenarios de análisis: la percepción y valoración histórica desde España del Mediterráneo como escenario internacional; la condición de potencia de España en virtud de sus coordenadas mediterráneas; y el marco interpretativo de la política mediterránea de España entre las dos Guerras Mundiales.

## I. EL MEDITERRÁNEO EN LA POSICIÓN INTERNACIONAL DE ESPAÑA

El Mediterráneo, como punto de encuentro y confrontación en palabras del historiador francés Maurice Baumont<sup>2</sup> y como marco de interacción inmediato de España con su entorno internacional, ha ocupado un lugar central en la reflexión de los historiadores de las relaciones internacionales de España y de otros científicos sociales interesados por la realidad internacional de nuestro país. Desde una perspectiva histórica quisieramos insistir en tres imágenes: la consideración del Mediterráneo como espacio geopolítico y cultural en el que se encuentra España desde la dialéctica Centro-Periferia, el Mediterráneo como espacio fronterizo, y el Mediterráneo como espacio de encuentro con los europeos y la política europea y con el mundo de ultramar.

El recurso a la dialéctica Centro-Periferia ha dado lugar a sugerentes interpretaciones y reflexiones sobre la posición y el devenir de España respecto de los núcleos de poder y civilización mundiales, y más concretamente de Europa. Desde el plano histórico de la larga duración, José Luis Abellán ha enfocado las relaciones entre España y Europa desde la Edad Media hasta el pre-

---

<sup>2</sup> Vid. M. Baumont, *La Méditerranée et les problèmes méditerranéens de 1869 à 1939*. Paris, Centre de Documentation Universitaire, 1958, pp. 16-17.

sente siglo, a partir de la tensión casticismo-europeización<sup>3</sup>. Por su lado, el hispanista norteamericano Stanley G. Payne ha afirmado que el retraso de España respecto a Europa es en buena medida consecuencia de su posición periférica en relación al Noroeste de Europa y su proximidad geográfica con África y Oriente Medio<sup>4</sup>. Otros especialistas, como Gabriel Tortella y Salvador Giner, han enfocado este problema desde el prisma de la modernización, insistiendo en la mediterraneidad de España y llegando a sugerir, en el caso del primero, un «patrón latino de modernización» como modelo explicativo de las transformaciones de las sociedades europeas meridionales al socaire de los cambios en el Noroeste de Europa<sup>5</sup>.

La condición mediterránea de España ha estado, asimismo, presente en las valoraciones que politólogos e historiadores han realizado sobre su posición internacional. Roberto Mesa advierte que en esa tensión Centro-Periferia en el caso español se observa un elemento de convergencia hacia el centro, en virtud de su europeidad, pero también persisten elementos de conexión con la periferia a tenor de su dimensión mediterránea y americana. En consecuencia:

«España, por razones culturales, socioeconómicas, estratégicas y de geopolítica, se halla inserta en una zona fronteriza y móvil que separa o une, depende de las situaciones concretas, al Centro de la Periferia»<sup>6</sup>.

En el contexto más preciso de la transición hacia el siglo xx el profesor José María Jover Zamora define, con su admirable precisión, la posición de España en los siguientes términos:

«España, es en efecto, en el cuadro general de la política mundial ochocentista, una pequeña potencia, situada en posición periférica con respecto a los pueblos protagonistas de aquella, y tan radicalmente introvertida, que neutraliza con una pasividad internacional casi absoluta la agotadora actividad de sus luchas y sus tensiones interiores»<sup>7</sup>.

En esa posición periférica entre Europa y el mundo de ultramar el «hinterland» del Mediterráneo asume para España la dimensión de un espacio fronteri-

---

<sup>3</sup> Vid. J. L. Abellán, «El significado de la idea de Europa en la política y en la historia de España», en *Sistema*, n.º 86-87, 1988, Madrid, p. 35.

<sup>4</sup> Vid. S. G. Payne, *Spain's first democracy. The Second Republic, 1931- 1936*, Wisconsin, University of Wisconsin, 1993, p. 3.

<sup>5</sup> Vid. G. Tortella, *El desarrollo económico de la España contemporánea. Historia económica de los siglos XIX y XX*, Madrid, Alianza Universidad, 1994, pp. 5 y 381-382; y S. Giner, «La economía política, la legitimación y el Estado en la Europa meridional», en G. O'Donnell-P. Schmitter-L. Whitehead, *Transiciones desde un gobierno autoritario. 1. Europa meridional*, Barcelona, Paidós, 1994, p. 27.

<sup>6</sup> R. Mesa, «La posición internacional de España. Entre el Centro y la Periferia», en *Leviatán*, n.º 33, Madrid, 1988, p. 39.

<sup>7</sup> J. M. Jover Zamora, *Política, Diplomacia y Humanismo Popular en la España del siglo XIX*, Madrid, Turner, 1976, p. 86.

zo. Una frontera cuya percepción tiene lugar desde diferentes ángulos. En 1931, Fernando Albi aludía, en un libro titulado *La política del Mediterráneo en la postguerra (1918-1928)*, a dos aspectos esenciales de la política mediterránea: «la acción de las potencias europeas sobre los países musulmanes y la consolidación de dicho mar como ruta de tránsito de interés mundial»<sup>8</sup>. Aspectos que ilustran el componente geoestratégico, y las consecuencias que de ello se derivan para la defensa nacional, y el conflicto entre civilizaciones en aquel escenario. Aspectos que, a su vez, confirman la tendencia secular a polarizar la frontera hacia el sur, como un condicionante histórico, cuya percepción —afirma José María Jover Zamora— hace referencia, «no sólo a la existencia de una demarcación política o de una delimitación de civilizaciones, sino al antagonismo entre el español y el moro»<sup>9</sup>, entre el europeo y el musulmán. Una noción intensamente socializada en la conciencia histórica del español y cimentada en el pasado histórico de conflictos con la otra orilla del Mediterráneo y que alcanzó su clímax en la Guerra Civil española con la participación de los «moros» entre las fuerzas rebeldes contra la República. Pero esa frontera y esa percepción de peligro con el mundo de ultramar se convertiría también en una nueva frontera europea, con Gran Bretaña en el área del Estrecho de Gibraltar desde el Tratado de Utrecht (1713) y con Francia tras el reparto de Marruecos fundamentado en la «entente» franco-británica de 1904.

Ese espacio fronterizo y de encrucijada se convertirá en el canal de acceso a la política europea y de superación del recogimiento que había caracterizado la política exterior de la España de la Restauración, salvo los paréntesis moretistas. Nuevamente, en esta ocasión en el escenario mediterráneo, los españoles se encontrarán con los europeos en ultramar. Y si bien es cierto allí tendrán lugar acontecimientos fundamentalmente mediterráneos, éstos no pueden desconectarse de la realidad europea<sup>10</sup>. En consecuencia, «constituye un error de enfoque —afirma José María Jover Zamora— buscar en el continente el principal plano de referencia para la percepción española de los conflictos europeos anteriores al recodo de los años treinta»<sup>11</sup>. La relación España-Europa, en el ámbito político-diplomático, desde principios de siglo no se establecerá, por tanto, a través de una conexión continental sino a través de una conexión periférica. En suma:

«Entre 1898 y 1936 la política europea de España hace referencia inmediata al segmento de frontera meridional de Europa que podemos denominar “región del Estre-

<sup>8</sup> F. Albi, *La política del Mediterráneo en la postguerra (1918-1928)*, Valencia, Tip. P. Quiles, 1931, p. 4.

<sup>9</sup> J. M. Jover Zamora, «La percepción de los conflictos europeos: notas históricas para su entendimiento», en *Revista de Occidente*, febrero de 1984, Madrid, p. 11.

<sup>10</sup> Vid. C. Barcia Trelles, *La política internacional de España y el destino mediterráneo*, Valladolid, s.e., 1946, p. 21.

<sup>11</sup> J. M. Jover Zamora, *La percepción española...*, p. 35.

cho" (el eje Baleares-Canarias, incluyendo el norte de Marruecos), y a un sistema occidental presidido por tres grandes potencias: Gran Bretaña, Francia y Alemania»<sup>12</sup>.

La ventana mediterránea continuará siendo un canal de conexión privilegiado de España con la realidad europea en el periodo de entreguerras, aunque matizado —como analizaremos más adelante— por los propios cambios de la sociedad internacional y del propio equilibrio mediterráneo, especialmente ante el papel emergente de Italia que, en buena medida, reemplazará a Alemania como factor revisionista del equilibrio consensuado entre Francia y Gran Bretaña.

La posición que España ocupará en el equilibrio de poder del Mediterráneo Occidental dependerá de su capacidad real y efectiva para hacer valer su voluntad y defender sus intereses frente a las otras potencias europeas involucradas en la región.

## II. LA CONDICIÓN INTERNACIONAL DE ESPAÑA COMO POTENCIA MEDITERRÁNEA

El carácter de potencia esencialmente euroafricana de España desde principios del siglo xx localizará en el Mediterráneo el escenario prioritario de la política exterior y de la seguridad nacional, así como de acceso a la política europea. Se iniciaba así un nuevo ciclo de la política exterior española tras la pérdida del imperio ultramarino en América y el Pacífico y de superación del aislamiento canovista. No obstante, desde una perspectiva estructural la política exterior de España y su posición internacional mantendrán ciertas constantes a la luz de las cuales conviene relativizar las tradicionales interpretaciones sobre el aislamiento de España en este periodo de su historia.

Efectivamente, el profesor José María Jover Zamora plantea su identidad de puntos de vista con la interpretación del historiador británico Geoffrey Barraclough del papel que en la historia europea juegan ciertas potencias periféricas o flanqueantes —como Gran Bretaña o España—, las cuales lejos de mantenerse aisladas de Europa han participado en su historia de modo distinto mediante su extraversión y creación de otras «Europas» en ultramar. Desde el s. xvi la proyección ultramarina de España ilustra su condición de potencia flanqueante y en el propio epílogo a su Imperio ultramarino americano-pacífico a finales del xix

---

<sup>12</sup> J. M. Jover Zamora, «Introducción. Después del 98. Horizonte internacional de la España de Alfonso XIII», en J. M. Jover Zamora-C. Seco Serrano, *Historia de España Ramón Menéndez Pidal. La España de Alfonso XIII. El Estado y la política (1902-1931). De los comienzos del reinado a los problemas de posguerra (1902-1922)*, t. XXXVIII (\*), Madrid, Espasa-Calpe, 1995, p. LXXIII.

su encuentro con los demás europeos tendrá lugar en los escenarios de ultramar: el componente marroquí de la vinculación a la Triple Alianza en 1887, o las pretensiones alemanas y británicas por las posesiones del Pacífico. Con el amanecer del nuevo siglo la redefinición de la política exterior española volverá a tejerse en el mundo de ultramar donde volverá a reencontrarse con la política europea. En definitiva:

«(...) al doblar el cabo de 1898 España continúa siendo lo que había sido desde la paz de Utrecht: una potencia periférica o flanqueante, cuya intensa política europea se desarrolla fuera del perímetro costero de nuestro continente. Sólo que, al cerrarse el gran ciclo ultramarino abierto en 1492, la política exterior española vuelve a proyectarse sobre el que fuera históricamente su campo predilecto de acción: la frontera meridional»<sup>13</sup>.

En ese inmediato ultramar España habría de ejercer su condición de potencia regional, cuya verdadera consideración será el resultado de sus propios recursos para hacer prevalecer sus intereses nacionales y del lugar que ocupe en la jerarquía internacional de los Estados y, por supuesto, de su posición en el equilibrio de poder del Mediterráneo Occidental. Todos ellos factores dinámicos que dependiendo de las circunstancias determinarán la posición internacional de España. En plena resaca del «98», la configuración del nuevo equilibrio mediterráneo se dilucidó en un periodo crítico de la historia contemporánea de España, en el que su «status» internacional había quedado reducido al de una pequeña potencia situada en la periferia europea. De ahí que su importancia en el concierto mundial, en palabras de Javier Tusell, dependiese en el futuro de «su capacidad efectiva para controlar una zona neurálgica a la que, si la propia geografía parecía llamarla, su reducción al status de pequeña potencia le imponía dificultades objetivas»<sup>14</sup>. Otros autores son más taxativos a este respecto, como Hipólito de la Torre que, en un excelente artículo sobre el destino de la regeneración internacional de España, afirma que referirse a España como una «potencia de segundo orden» en los dos últimos siglos es un juicio no sólo insuficiente, sino también eufemístico. Lo que «en realidad ha sido España dentro del orden internacional es una impotencia»<sup>15</sup>. De cualquier modo y por debajo de estas diferentes precisiones semánticas, lo realmente sustancial, a nuestro entender, es que en el largo siglo que transcurre entre el Congreso de Viena y la creación de la Sociedad de Naciones la «política exterior española —recurriendo nuevamente a las palabras de José María Jover Zamora— no pasa de ser un ele-

<sup>13</sup> *Ibidem*, p. XX.

<sup>14</sup> J. Tusell, «El problema del Estrecho en la política internacional española de la época contemporánea», en *Actas del Congreso Internacional «El Estrecho de Gibraltar»*, Ceuta, 1987, vol. 3, Madrid, UNED, 1988, p. 10.

<sup>15</sup> H. de la Torre Gómez, «El destino de la “regeneración” internacional de España (1898-1918)», en *Proserpina*, n.º 1, Mérida, diciembre de 1984, p. 9.

mento muy secundario que apenas matiza el juego resuelto y decisivo de las grandes potencias»<sup>16</sup>.

En el periodo de entreguerras España seguirá jugando un papel secundario en el palé de las potencias, sin embargo resulta evidente que su posición y su consideración internacional han mejorado considerablemente en relación a principios de siglo, a raíz tanto de su propia situación y evolución interna como de las características de la sociedad internacional de posguerra. Los esfuerzos de modernización, emprendidos desde diferentes ópticas en el seno de la Monarquía y de la República, no sin generar profundas tensiones en la sociedad española, y las posibilidades brindadas por la Sociedad de Naciones, como expresión institucional de un nuevo orden más «democrático», mejoraban objetivamente los canales de acceso y la participación activa de España en el medio internacional.

La historiografía sobre la historia de las relaciones internacionales de la España del periodo de entreguerras presenta cierta disparidad terminológica a la hora de definir el «status» internacional de España, oscilando entre su consideración como «**pequeña potencia**» y «**potencia media**»<sup>17</sup>. Algunos autores como M.<sup>a</sup> de los Angeles Egido aluden a la posición secundaria de España y a su colaboración, en tiempos de la República, con las naciones democráticas de «segundo orden», o como Feliciano Páez recurren al concepto de «mediana potencia», similar en su contenido al de «potencia media» con que define Javier Tusell la posición internacional de la España de la Dictadura<sup>18</sup>. Pero sin duda una de las definiciones más sugerentes y concisas ha sido la de Francisco Quintana. A su juicio, España es una «pequeña potencia» por su:

«(...) conciencia de debilidad y de dependencia para la obtención de seguridad; reconocimiento de ello por los restantes actores del sistema, por Francia, Gran Bretaña, Italia y Alemania, especialmente; esperanza en la insititución de Ginebra como garantía de seguridad, cuenta tenida del estado de indefensión nacional; inquietud ante cualquier sospecha de ser objeto de marginación del ámbito de los intereses inmediatos, en el Mediterráneo occidental, y, en fin, constante preocupación por la vulnerabilidad de los intereses nacionales»<sup>19</sup>.

---

<sup>16</sup> J. M. Jover Zamora, *Política, diplomacia y...*, p. 88.

<sup>17</sup> Una aproximación desde la teoría a esta cuestión ha sido realizada por V. Morales Lezcano, *España. de pequeña potencia a potencia media*, Madrid, UNED, 1991, pp. 3-23.

<sup>18</sup> M. de los A. Egido, «La política exterior de España durante la Segunda República», en *Proserpina*, n.º 1, Mérida, diciembre de 1984, p. 106; F. Páez, «Manuel Azaña y la política exterior de la Segunda República española», en *Boletín Institución Libre de Enseñanza*, n.º 10, Madrid, diciembre de 1990, p. 71, y J. Tusell-G. Queipo de Llano, *El dictador y el mediador*, Madrid, CSIC, 1986, p. 101.

<sup>19</sup> F. Quintana, *Madariaga y la diplomacia republicana en la Sociedad de Naciones, 1931-1936*, Madrid, Tesis Doctoral leída en la UNED, 1989, p. 27. Investigación luego publicada bajo el título *España en Europa, 1931-1936. Del compromiso por la paz a la huida a la guerra*, Madrid, Nerea, 1993.

Coincidiendo en su esencia con la tesis del citado autor, consideramos, no obstante, más adecuado el concepto de «potencia media» o «potencia intermedia», en la medida en que refleja un dinamismo, modesto sin duda, en la posición internacional de España respecto a su situación a principios de siglo e ilustra una realidad reconocida política y jurídicamente en la Sociedad de Naciones, donde España ocupaba desde 1928 un puesto semi-permanente en el Consejo. De cualquier modo, esta condición estuvo lógicamente supeditada a la vigencia y viabilidad de los principios del sistema internacional de entreguerras, la forma en que éstos fueron asumidos por España en este periodo, la incidencia de los mismos en el equilibrio del Mediterráneo Occidental y la propia situación y evolución interna de España. Todos ellos elementos que en su conjunto han de ser considerados a la hora de analizar la política mediterránea de España en el periodo de entreguerras.

### III. EL MARCO INTERPRETATIVO DE LA POLÍTICA MEDITERRÁNEA DE ESPAÑA ENTRE LAS DOS GUERRAS MUNDIALES

El Mediterráneo, acorde al papel central que ha jugado y sigue desempeñando en la política exterior española, ha ocupado un lugar privilegiado en la historiografía sobre la historia de las relaciones internacionales de España en el periodo de entreguerras. En las investigaciones y publicaciones realizadas en los últimos veinte años, la posición y la actividad de España en el Mediterráneo se ha afrontado desde dos perspectivas fundamentalmente: la política colonial, centrada en este caso en la «cuestión marroquí», y la política exterior. La dimensión colonial de la presencia española en el Norte de África es, sin duda, uno de los puntos capitales de su política exterior, pero la cuestión marroquí ha atraído, asimismo, la atención de los especialistas hacia aspectos como la organización del Protectorado o sus repercusiones en la sociedad española<sup>20</sup>.

<sup>20</sup> Sobre la política española en Marruecos en este período pueden consultarse, entre otras, las obras de J.-C. Allain, «Une entreprise franco-espagnole au Maroc entre 1912 et 1942: la Compagnie du Chemin de Fer de Tanger à Fez», en VV.AA., *Españoles y franceses en la primera mitad del siglo XX*, Madrid, CSIC, 1986, pp. 263-285; G. Ayache, «Les relations franco-espagnoles pendant la guerre du Rif», en VV.AA., *Españoles y franceses en la primera mitad del siglo XX*, Madrid, CSIC, 1986, pp. 287-293; A. Bachoud, *Los españoles ante las campañas de Marruecos*, Madrid, Espasa-Universidad, 1988; J. A. Chandler, «Spain and her Moroccan Protectorate, 1898-1927», en *Journal of Contemporary History*, IV, 1975, pp. 301-323; S. E. Fleming, *Primo de Rivera and Abdel-Krim; the struggle in Spanish Morocco, 1923-1927*, Ph. D., University of Wisconsin, 1974; V. García Franco, «El Norte de África y la política exterior de España (1900-1927)», en *Proserpina*, n.º 1, Mérida, diciembre de 1984, pp. 81-99; M. Martín, *El colonialismo español en Marruecos (1860-1956)*, Madrid, Ruedo Ibérico, 1973; V. Morales Lezcano, *El colonialismo hispano-francés en Marruecos (1898-1927)*, Madrid, Siglo XXI, 1976, y del mismo autor, *España y el Norte de África. El Protectorado en Marruecos (1912-1956)*, Madrid, UNED, 1986, y S. Sueiro, *España en el Mediterráneo. Primo de Rivera y la «Cuestión Marroquí», 1923-1930*, Madrid, UNED, 1992.

En el estudio de la política exterior de España entre ambas guerras mundiales, el tratamiento que ha recibido su actividad en el Mediterráneo se ha llevado a cabo desde diferentes puntos de aproximación. El primero de ellos, la «aproximación bilateral» a los temas mediterráneos, mediante el análisis de las relaciones entre España y las grandes potencias con intereses en el área —Francia, Gran Bretaña e Italia—, es numéricamente la más representativa y tradicional, abarcando un complejo y sugerente abanico temático al trascender el mero ámbito de las relaciones diplomáticas para indagar en el terreno de las imágenes, la propaganda ideológica o las conexiones culturales. Este amplio número de investigaciones ha supuesto un primer escalón indispensable para el desarrollo posterior de nuevos enfoques en el estudio de la política y la actividad de España en el Mediterráneo <sup>21</sup>.

---

<sup>21</sup> Estas obras cubren prácticamente todo el período en lo referente a las relaciones con dichas potencias. En las relaciones con Francia entre los trabajos más representativos, por orden cronológico, figuran para la Monarquía de Alfonso XIII: A. Niño, *Cultura y diplomacia. Los hispanistas franceses y España, 1875-1931*, Madrid, CSIC-Casa de Velázquez-Société des Hispanistes Français, 1988, y S. Sueiro, *España y Francia en Marruecos. La política mediterránea de Primo de Rivera*, Madrid, Tesis Doctoral leída en la UNED, 1989, luego publicada bajo el título *España en el Mediterráneo. Primo de Rivera y la «Cuestión Marroquí», 1923-1930* y a la que hicimos referencia anteriormente. En el período de la Segunda República la investigación de F. Páez-Camino, *La significación de Francia en el contexto internacional de la Segunda República, 1931-1936*, Madrid, Tesis Doctoral leída en la Universidad Complutense de Madrid, 1989. Y para los años de la Guerra Civil las obras de: J. Avilés, *Pasión y farsa. Franceses y británicos ante la Guerra Civil española*, Madrid, Eudema, 1994; J. M. Borrás Llop, *Francia ante la Guerra Civil española: burguesía, interés nacional y de clase*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas, 1981; J. Martínez Parrilla, *Las Fuerzas Armadas francesas ante la Guerra Civil española (1936-1939)*, Madrid, Ed. Ejército, 1987, y D. W. Pike, *Les Françaises et la Guerre d'Espagne (1936-1939)*, París, PUF, 1975. En lo concerniente a las relaciones con Gran Bretaña, en el período monárquico merecen especial atención: la investigación de J. C. Pereira, *Las relaciones entre España y Gran Bretaña durante el reinado de Alfonso XIII (1919-1931)*, Madrid, Tesis Doctoral leída en la Universidad Complutense de Madrid, 1986, y el libro de J. Tusell-G. Queipo de Llano, *El dictador y...* En la etapa de la Segunda República el estudio de J. F. Pertierra Rojas, *Las relaciones hispano-británicas durante la Segunda República española, 1931-1936*, Madrid, Fundación Juan March, n.º 217, serie Universitaria, 1984. Y para los años de la Guerra Civil: J. Edwards, *British Government and the Spanish Civil War, 1936-1939*, Londres, MacMillan, 1979; D. Little, *Malevolent Neutrality. The United States, Great Britain and the Origins of the Spanish Civil War*, Ithaca, Cornell University Press, 1985; E. Moradiellos, *La perfidia de Albión. El gobierno británico y la Guerra Civil española*, Madrid, Siglo XXI, 1996, además de la obra ya citada de Juan Avilés. Por último, en las relaciones con Italia, en el reinado de Alfonso XIII ocupan un destacado lugar los trabajos de: G. Palomares, *Mussolini y Primo de Rivera. Política exterior de dos dictadores*, Madrid, Eudema, 1989, y los artículos de S. Sueiro, «Primo de Rivera y Mussolini. Las relaciones diplomáticas entre dos dictaduras (1923-1930)», en *Proserpina*, n.º 1, diciembre de 1984, pp. 23-34, y «La influencia de Mussolini y su régimen en la dictadura de Primo de Rivera», en el mismo número, pp. 35-50. Las relaciones hispano-italianas en tiempos de la República han sido analizadas por I. Saz, *Mussolini contra la Segunda República. Hostilidad, conspiraciones, intervención (1931-1936)*, Valencia, Alfons el Magnanim, 1986. Y para la Guerra Civil: J. F. Coverdale, *La intervención fascista en la Guerra Civil de España*, Madrid, Alianza, 1976; M. Lazzarini, *Italiani nella Guerra de Spagna*, Campobasso, Italia Edictride, 1994; I. Saz, «El fracaso del éxito: Italia en la guerra de España», en *Espacio, tiempo y forma. Historia contemporánea*, n.º 5, Madrid, 1992, pp. 105-128, y VV.AA., *Italia y la Guerra Civil española*, Madrid, CSIC, 1986.

En segundo término, desde una «aproximación global», los estudios que han abordado en su conjunto la política exterior española o han introducido otros enfoques globalizadores como el estudio de la diplomacia multilateral, bien para todo el periodo en su conjunto bien para determinadas fases del mismo, reflejan en su análisis la transcendencia del Mediterráneo en los intereses nacionales de España y como vía de conexión con la política europea<sup>22</sup>. Por último, una «aproximación regional» en investigaciones y publicaciones que desde el plano de la historia de las relaciones internacionales han hecho de la política mediterránea de España el objeto prioritario de estudio. En el estado actual de las investigaciones sobre España y el Mediterráneo es, en nuestra opinión, el enfoque más novedoso e idóneo para analizar y comprender la complejidad de la cuestión y para asimilar el amplio bagaje historiográfico precedente. Pocos son los estudios realizados hasta el momento presente que confieren al Mediterráneo el papel de escenario central de las relaciones internacionales de la España del periodo de entreguerras<sup>23</sup>. Una perspectiva de investigación abierta y cuya proyección supera los estrechos lími-

<sup>22</sup> Entre estas obras globales sobre la política exterior española pueden consultarse: R. Calduch (coord.), *La política exterior española en el siglo XX*, Madrid, Ciencias Sociales, 1994 (los caps. II y III elaborados por Gustavo Palomares), pp. 47-106; J. J. Carrera Ares, «El marco internacional de la Segunda República», en *Arbor*, n.º 426-427, Madrid, junio-julio de 1987, pp. 37-51; M. de los A. Egido, «La política exterior española durante la Segunda República», en *Proserpina*, n.º 1, Mérida, diciembre de 1984, pp. 99-144, y de la misma autora, *La concepción de la política exterior española durante la Segunda República*, Madrid, UNED, 1987, y «España ante la Europa de la Paz y de la Guerra (1919-1939)», en H. de la Torre (coord.), *Portugal, España y Europa. Cien años de desafío (1890-1990)*, Mérida, UNED, 1991, pp. 33-49; M. Espadas, «La política exterior española en la crisis de la Restauración», en *Historia de España y América*, vol. XVI, 2, Madrid, 1981, pp. 581-614; J. U. Martínez Carreras, «La política exterior española durante la Restauración (1875-1931)», en J. B. Vilar (ed.), *Las relaciones internacionales en la España contemporánea*, Murcia, Universidad Complutense de Madrid-Universidad de Murcia, 1989, pp. 79-99; V. Morales Lezcano, «Orientaciones de la política internacional de España, 1898-1936», en *Estudios sobre la Historia de España. Homenaje a Manuel Tuñón de Lara*, vol. 3, Madrid, UIMP, 1982, pp. 189-197, y del mismo autor, «El aislacionismo español y la opción neutralista, 1815-1945», en *Ideas para la democracia*, n.º 1, Madrid, 1984, pp. 251-261; J. C. Pereira, «La política exterior de España (1875-1939)», en J. Paredes (coord.), *Historia contemporánea de España (1808-1939)*, Barcelona, 1996, pp. 579-597, y J. C. Pereira-J. L. Neila, «La política exterior durante la Segunda República: un debate y una respuesta», en J. B. Vilar (ed.), *Las relaciones internacionales en la España contemporánea*, Murcia, Universidad Complutense de Madrid-Universidad de Murcia, 1989, pp. 101-114. Por último, en los recientes estudios sobre la diplomacia multilateral del periodo, la obra ya citada de F. Quintana, *España en Europa...*

<sup>23</sup> Este interés central por la posición y la presencia de España en el Mediterráneo en este periodo ha sido afrontado, sólo parcialmente en su cronología, por Susana Suciro en la obra a la que ya hemos hecho mención con anterioridad sobre la política mediterránea de la Dictadura, y por el autor de estas páginas, en su modesta medida, en su Tesis Doctoral titulada *España República mediterránea. Seguridad colectiva y defensa nacional (1931-1936)*, leída en la Universidad Complutense de Madrid en 1994. Asimismo, se han adoptado sugerentes iniciativas que han favorecido el enfoque mediterráneo de la posición de España en el mundo, como el Congreso celebrado en 1987 sobre el «Estrecho de Gibraltar» en Ceuta y cuyas actas fueron publicadas en tres volúmenes (*Actas del Congreso Internacional «El Estrecho de Gibraltar», Ceuta, 1987*, Madrid, UNED, 1988).

tes cronológicos de estas páginas, en la medida en que es susceptible de orientarse hacia la mediterraneidad de España en sus relaciones internacionales en los dos últimos siglos.

El marco interpretativo para el estudio de la mediterraneidad de España, y en especial su política mediterránea, en las relaciones internacionales del periodo de entreguerras se puede delimitar, a nuestro modo de entender, desde tres ejes de referencia estrechamente interrelacionados: en primer término, el sistema internacional, institucionalizado y vertebrado en la Sociedad de Naciones, y su incidencia en el Mediterráneo desde la óptica española; en segundo lugar, el sistema regional, de acuerdo con la posición que España juega en el equilibrio de poder del Mediterráneo Occidental; y por último, el sistema interno, determinado por el Estado como actor de las relaciones internacionales y las interacciones e implicaciones que para la sociedad española supuso su proyección y su condición mediterránea.

## **1. España, el Mediterráneo y la seguridad colectiva**

En el diseño del nuevo orden internacional de posguerra, la creación de la Sociedad de Naciones en 1919 como parte del Tratado de Versalles institucionalizaba unos principios y unos mecanismos, bajo la consigna de la seguridad colectiva, cuya finalidad era fomentar y garantizar la paz internacional. Las lagunas del Pacto y las fisuras de la paz impulsaron iniciativas para apuntalar la arquitectura de la seguridad en Europa: unas de carácter general, como el frustrado Protocolo de Ginebra o el Pacto Briand-Kellog, y otras de índole regional, como los Acuerdos de Locarno o proyectos posteriores como el «Locarno Oriental». En la cuenca mediterránea no pasaron inadvertidas las fórmulas de la seguridad colectiva, y España, como miembro de la Sociedad y como potencia mediterránea, siguió muy activamente las incidencias de la seguridad colectiva en el Mediterráneo y el mantenimiento de la paz en un área fronteriza e inestable para su seguridad.

La política española en la Sociedad de Naciones, y las consecuencias que de su participación pudieran derivarse en su política mediterránea, estará condicionada obviamente por la propia evolución y circunstancias de la sociedad internacional, y los recursos internos de España para colmar sus objetivos y aspiraciones internacionales. En este sentido y desde el plano de la formulación de la política exterior española, la actitud de la España de la Monarquía de Alfonso XIII y la España de la República adoptaron concepciones y convicciones diferentes respecto a Ginebra. Francisco Quintana distingue dos grandes concepciones de Europa y de la Sociedad de Naciones tras la actuación de España en Ginebra entre 1919 y 1939. Por un lado, una concepción «utilitarista» manifiesta durante la década de los veinte bajo el reinado de Alfonso XIII, incluida lógicamente la Dictadura de Primo de Rivera. Para la diplomacia monárquica

Ginebra era básicamente un instrumento, útil en la medida en que pudiera servir a los intereses nacionales, y Europa quedaba relegada a un segundo plano en función de los asuntos extraeuropeos del Mediterráneo —Marruecos y Tánger fundamentalmente—. En cambio en el recodo de los años treinta la República imprimió un nuevo estilo a la política exterior en el que los deseos de «europeizar», por parte de la nueva clase dirigente, confirieron una relevancia mayor a los asuntos europeos y elevaron a un lugar privilegiado la política de paz en Ginebra. La Sociedad de Naciones fue concebida con un carácter «finalista». Por supuesto, la política mediterránea en los años treinta seguirá jugando un papel fundamental, pero sin relegar ni instrumentalizar los anteriores al menos en su formulación. Pero por debajo del plano de la teorización y la determinación de los principios y el estilo de la política exterior, la realidad de la política internacional limitó a menudo el alcance de aquellas concepciones. En palabras del citado autor:

«Cierto es que entre una y otra etapa no se produjo una ruptura, un corte que alterara de forma sustancial la política exterior española en sus resultados finales, entre otras razones porque los propósitos tuvieron que pasar la prueba de los hechos y, en el terreno de la práctica internacional, los deseos sucumbieron ante la mayor fuerza de las realidades. Pero, tomado en consideración el periodo de entreguerras en su conjunto y obviando la situación excepcional provocada por la guerra civil, si hubo diferencias apreciables entre uno y otro régimen, sobre todo en los planteamientos políticos que hicieron, en el discurso que transmitieron, en los gestos que tuvieron y en la actitud con que acudieron a Ginebra»<sup>24</sup>.

Los vínculos entre la seguridad colectiva y la estabilidad en el Mediterráneo Occidental, desde la percepción y los análisis españoles, se manifestaron en un doble flujo. Por un lado, en la medida en que el Mediterráneo como un objetivo básico de la política exterior española y como escenario prioritario de su seguridad podía influir en la percepción y la valoración de la seguridad colectiva como medio eficaz para garantizar los intereses nacionales. Por otro, y en un sentido opuesto, los mecanismos de la seguridad colectiva y concretamente la filosofía de los pactos regionales influirían notablemente en la concepción de la seguridad y la valoración del equilibrio en el Mediterráneo Occidental.

En la valoración de la influencia que sobre la política española en la Sociedad de Naciones ejercía su condición mediterránea, existe un claro consenso, tanto en el seno de la Monarquía como de la República, a la hora de considerar el Mediterráneo como un área de atención preferencial de la acción exterior y como una zona vital para garantizar la defensa nacional. Una circunstancia que

---

<sup>24</sup> F. Quintana, «La política exterior española en la Europa de entreguerras: cuatro momentos, dos concepciones y una constante impotencia», en H. de la Torre (coord.), *Portugal, España y Europa. Cien años de desafío (1890-1990)*, Mérida. UNED, 1991, pp. 64-65.

deriva de la propia consideración de los intereses nacionales, por encima de formas y estilos en la formulación y ejecución de la política exterior. El propio Manuel Azaña en un discurso pronunciado en octubre de 1935 argumentaba que:

«La política internacional de cualquier país está determinada de siempre, o por factores invariables, como son, por ejemplo, la posición en el mapa, o por factores de difícil variación, como son los intereses económicos, la ponderación de ciertas fuerzas que no se pueden improvisar ni variar de la noche a la mañana. La política internacional de un país se hereda de régimen a régimen (...).»<sup>25</sup>.

Y en este sentido el caso del Mediterráneo y la mediterraneidad de España es paradigmático. Así lo podemos concluir de la valoración que hace Salvador de Madariaga, siendo embajador en París y representante de España en la Sociedad de Naciones, en la Nota sobre política exterior elevada en 1932 al entonces ministro de Estado, Luis de Zulueta, según la cual:

«Queda, no obstante, el hecho de que 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»<sup>26</sup>.

El texto condensa, en nuestra opinión, las tres dimensiones fundamentales del problema mediterráneo: como un objetivo esencial de la política exterior, como ámbito de referencia inmediata de la seguridad, y el componente colonial. Cuestiones que explicitan el modo en que el Mediterráneo conectaba a España con la política europea y determinaba de forma sustancial su política en la Sociedad de Naciones, tanto en lo concerniente a la seguridad colectiva como en lo relativo a sus competencias en materia colonial y territorios bajo administración internacional, especialmente en el caso de Tánger.

España, aferrada a la neutralidad a lo largo de la Guerra del Catorce, tuvo que reformular, en su política exterior y en su política de defensa nacional, su posición neutral al ser admitida en la Sociedad de Naciones, puesto que la seguridad colectiva invalidaba el concepto tradicional de la neutralidad entre sus miembros. La oscilación entre una «neutralidad activa», de compromiso leal y

---

<sup>25</sup> M. Azaña, «Discurso en el campo de Comillas» (Madrid, 20 de octubre de 1935), en *op. cit.*, vol. III, p. 277.

<sup>26</sup> S. de Madariaga, *Memorias. Amanecer sin mediodía (1921-1936)*, Madrid, Espasa-Calpe, 1974, p. 607.

consciente con los principios de Ginebra, y una neutralidad en un sentido tradicional, pero formalmente respetuosa del Pacto de la Sociedad de Naciones, delimitaron la banda en que se movieron tanto la Monarquía como la República y la mayor parte de las agrupaciones político-ideológicas de la España del periodo de entreguerras. Esa modulación en el consensuado sentimiento neutralista de los dirigentes españoles fue, asimismo, la expresión de la adaptación de la diplomacia española a las propias circunstancias y evolución de la Sociedad de Naciones.

Bajo el reinado de Alfonso XIII, incluida la Dictadura de Primo de Rivera, la prioridad de los asuntos Mediterráneos en la política española y la instrumentalización que se hizo de la política en Ginebra encarnan una valoración asimétrica, en la cual los asuntos de la Sociedad estuvieron a menudo mediatizados por la urgencia de los primeros —la guerra del Rif y la cuestión de Tánger fundamentalmente—. En consecuencia, la política societaria, con mayor énfasis en tiempos de la Dictadura, no sólo estuvo sometida a los designios de una política de prestigio, en el empeño de situar a España en el club de las grandes potencias o de disfrazarla de las «exterioridades de gran potencia» —en palabras de Fernando Albi—<sup>27</sup>, sino que fue deliberadamente instrumentalizada para lograr otros objetivos de política exterior, en concreto en el Mediterráneo. Esta concepción utilitarista de la Sociedad de Naciones, coincidente con las apreciaciones de Mussolini, responden, además de su subordinación a otros objetivos internacionales, a las reticencias hacia los principios democráticos y de igualdad de los Estados en Ginebra y la ascendencia de los intereses de británicos y franceses en la Organización Internacional.

El capítulo más sintomático y representativo de la supeditación de los temas de Ginebra a la cuestión mediterránea se produjo en la «batalla diplomática» por lograr un puesto permanente en el Consejo de la Sociedad de Naciones. Una empresa sobre la que la diplomacia española se volcó desde la Asamblea de 1921 pero que desembocaría en una auténtica crisis con la institución internacional en 1926 con su retirada temporal hasta 1928. El comportamiento de la diplomacia española no obedeció únicamente al dictado de una política de prestigio, sino a sus inquietudes en el Mediterráneo, y en concreto al problema de Tánger. Las expectativas sobre el futuro de la ciudad, en el contexto de las negociaciones de 1923, y el avance de las tesis sobre su internacionalización, defendidas por Gran Bretaña, alimentaron la posibilidad de que la Sociedad de Naciones jugará un papel destacado en su administración. Una eventualidad que preocupaba a España no sólo porque se alejaba de su pretensión maximalista de incorporar la ciudad a su Zona, sino porque su condición de miembro no permanente del Consejo de la Sociedad la colocaría en una posición de inferioridad, respecto a otras potencias involucradas presentes en el Consejo, si la cuestión llegase a

---

<sup>27</sup> F. Albi, *op. cit.*, p. 199.

Ginebra. Tras los éxitos españoles en la guerra rifeña, en 1926 se plantó de nuevo la cuestión de la permanencia en Ginebra, la cual se vinculará al problema de Tánger con el fin de forzar la modificación de los acuerdos de 1923 y reclamar nuevamente su inclusión en la Zona española. El fracaso en Ginebra<sup>28</sup> y en Tánger, o visto de otro modo, los muy modestos logros en Tánger y el reconocimiento de un puesto semi-permanente en el Consejo de la Sociedad en 1928, revelan la supeditación de España al tándem franco-británico en Europa y en el Mediterráneo y el estrecho margen de maniobra para desenvolver su irredentismo sin alterar el «statu quo» mediterráneo, en el que se asentaba su posición internacional desde principios de siglo.

La vocación neutral de España, inserta en sus coordenadas mediterráneas y tamizada por sus compromisos como miembro de la Sociedad de Naciones —siempre bajo esa óptica utilitarista de la Monarquía—, se mantuvo en esencia invariable a lo largo de la década en su política europea y mediterránea. Exceptuando el clima de inestabilidad de posguerra, manifiesto en el Mediterráneo Oriental en la resolución del problema de los Estrechos y la paz con Turquía y en el Mediterráneo Occidental por los flecos de la cuestión marroquí —la guerra del Rif y Tánger—, y tensiones limitadas y puntuales en el resto de la década, la situación en el Mediterráneo no puso en peligro la seguridad colectiva.

El carácter fronterizo del Mediterráneo y el valor estratégico del eje Canarias-Baleares, fueron factores determinantes en la concepción de la defensa nacional. La influencia francesa se dejaría sentir en el modelo de Ejército en el que se inspiró tanto la Monarquía como la República. El modelo de Ejército de milicias y de mentalidad defensiva fue el más aceptado y admirado en España<sup>29</sup> y era, asimismo, el que mejor se adaptaba a las convicciones neutrales españolas<sup>30</sup>. Pero en su

---

<sup>28</sup> Sobre este aspecto la historiografía muestra en esencia un claro consenso en sus conclusiones, como puede apreciarse en la consulta de los trabajos de: G. Bledsoe, «The Quest of permanence. Spain's role in the League crisis of the 1926», en *Iberian Studies*, n.º 4, 1975, pp. 14-21; G. Palomares, *op. cit.*, pp. 120-134; J. C. Pereira, *Las relaciones bilaterales...*, pp. 1146 y ss.; S. Sueiro, *España en el Mediterráneo...*, pp. 80 y 337-342, y J. Tusell-G. Queipo de Llano, *El dictador y...*, pp. 41-82.

<sup>29</sup> Vid. M. Alpert, *La reforma militar de Azaña (1931-1936)*, Madrid, Siglo XXI, 1982, pp. 74 y ss., y E. Pardo, «La doctrina militar española después de la guerra de 1914-1918», en *Memorial de Infantería*, t. 4, n.º 1, enero de 1935, pp. 20-26. Para las cuestiones militares de este período remitimos, además, a los estudios de: M. Aguilar Olivencia, *El Ejército español durante la Segunda República*, Madrid, Econorte, 1986; M. Balbe, *Orden público y militarismo en la España constitucional (1812-1983)*, Madrid, Alianza, 1983; C. P. Boyd, *La política pretoriana en el reinado de Alfonso XIII*, Madrid, Alianza, 1990; F. Bravo Morata, *La República y el Ejército*, Madrid, Fenicia, 1978; G. Cardona, *El poder militar en la España contemporánea hasta la Guerra Civil*, Madrid, Siglo XXI, 1983; S. G. Payne, *Ejército y sociedad en la España liberal*, Madrid, Akal, 1977, y C. Seco Serrano, *Militarismo y civilismo en la España contemporánea*, Madrid, Instituto de Estudios Económicos, 1984.

<sup>30</sup> No obstante, algunas de las críticas evocadas desde los propios estamentos militares tenían su fundamento en la condición mediterránea de España. En ese sentido se orientaron las opiniones

condición mediterránea, la política naval era un capítulo fundamental en la defensa nacional. En 1914 A. Gimeno, al reflexionar sobre el papel de España en la política mediterránea, advertía que:

«Un país marítimo como España no puede vivir sin flota que pueda sumarse y ser de alguna utilidad a amigos más poderosos. Pretender lo contrario será una locura. En el grande y complejo mosaico mundial, donde las naciones encajan en agrupaciones regladas por sus intereses, la pieza suelta estorba»<sup>31</sup>.

El pensamiento estratégico naval español desde 1898 se encaminó hacia la reconstrucción del poder naval. En el periodo de entreguerras, los artífices del pensamiento naval —el almirante Francisco Moreno, el futuro almirante Luis Carrero Blanco y el capitán de navío Carvia— fomentaron la creación de una conciencia marítima que acabase con la mentalidad continental que había predominado en el siglo precedente. La idea estratégica española imperante hasta el estallido de la Guerra Civil, en opinión de J. Alba Salgado, consistía en tratar de ejercer el papel de «potencia equilibradora en esa zona del Mediterráneo», en el marco de la rivalidad franco-italiana<sup>32</sup>. Acorde a la primacía otorgada por la Monarquía a la política mediterránea, ésta se embarcó en una política de rearme naval que, a pesar de su modesto potencial, la encumbraba en el sexto lugar entre las armadas mundiales<sup>33</sup>. Primo de Rivera concedió un trato privilegiado a la Marina, la cual podía jugar un papel muy relevante en caso de conflicto a la hora de decidir hipotéticas alianzas<sup>34</sup>. Tras la caída del Dictador, la línea de continuidad en la política naval se concretó en el plan naval más ambicioso del periodo, cuya aprobación tuvo lugar bajo la gestión de Carvia en la cartera de Marina.

La instrumentalización de la política de la Monarquía en Ginebra al socaire de sus intereses mediterráneos se plasmaría en su actitud hacia el desarme. La Monarquía, como luego haría la República aunque con una lectura societarista más congruente al menos en sus primeros momentos, fundamentó su actitud ante el desarme en una interpretación elástica y nacionalista del artículo 8 del Pacto de

---

del comandante de Artillería Pedro Jevenois, para quien las necesidades defensivas de España, una «isla», eran muy diferentes a las de Francia. Para asegurar la neutralidad, compatible con los compromisos de Ginebra, y defender sus intereses en el Mediterráneo apostaba decididamente por un Ejército profesional (P. Jevenois, «Nuevas orientaciones sobre organización militar», en *La guerra y su preparación*, Madrid, marzo, abril y mayo de 1926, pp. 247-254, 339-348 y 451-458).

<sup>31</sup> A. Gimeno, *El factor naval de España en el problema mediterráneo*, Madrid, Imp. de Juan Pueyo, 1914, p. 44.

<sup>32</sup> Vid. J. Alba Salgado, «Evolución estratégica de la Marina española entre las dos guerras mundiales», en *Les armées espagnoles et françaises. Modernisation et réforme entre les deux guerres mondiales*, Madrid, Annexes au mélanges de la Casa Velázquez, 1980, pp. 135-138.

<sup>33</sup> Vid. *Ejército y Armada*, 8 de enero de 1930.

<sup>34</sup> Vid. F. de Bordeje, *Vicisitudes de una política naval. Antecedentes, desarrollo de la Armada entre 1898-1936*, Madrid, San Martín, 1978, p. 482.

la Sociedad de Naciones, en el cual se contemplaba la reducción de los armamentos nacionales al *mínimum compatible* con la seguridad nacional y el cumplimiento de las obligaciones internacionales, así como en la consideración de su situación geográfica y las condiciones especiales de cada Estado. En este sentido, el Mediterráneo como región, en su dimensión geoestratégica, fue un aspecto siempre presente tanto en los trabajos preparatorios a la futura Conferencia del Desarme<sup>35</sup> como en las Conferencia Navales al margen, por lo general, de los mecanismos de la Sociedad<sup>36</sup>.

En el ecuador del periodo de entreguerras el cambio de régimen político en España planteó, recordemos cambios significativos en el estilo y los principios de la política exterior, especialmente hacia Ginebra. La concepción finalista de la política española a orillas del Lago Lemán concretaba una lejana aspiración de completa homologación de España con los principios democráticos de la Sociedad, evocados por las fuerzas políticas progresistas y por la intelectualidad española —especialmente la generación del «14»— que se habían significado como aliadófilos durante la «Gran Guerra», y que ahora habrían accedido a los alfeñones del poder tras la crisis final de la Monarquía. El mayor realismo con que fue asumida la posición internacional de España y la afinidad con los principios societarios, institucionalizada en la Constitución de 1931, emplazó a la política de cooperación por la paz en Ginebra en uno de los ejes centrales de la política republicana<sup>37</sup>. Una política cuyo itinerario discurrió al socaire de la naturaleza polí-

---

<sup>35</sup> Archivo del Ministerio de Asuntos Exteriores (AMAE), R-515, exp. 32, informe sobre la reunión de la Subcomisión A de la Comisión Preparatoria de la Conferencia del Desarme, realizado por el general de Brigada Juan García Benítez, Madrid, 13 de noviembre de 1926; AMAE, R-825, exp. 2, «Preparación de la Conferencia del Desarme», por J. Montagut, Valencia, 6 de abril de 1931, y AMAE, R-825, exp. 2, informe sobre la preparación de la Conferencia del Desarme realizado por la Dirección General de Campaña, Madrid, abril de 1931.

<sup>36</sup> La actitud española ante la limitación naval se movió en las directrices explicitadas ante los intentos de la Sociedad de Naciones en 1924 de universalizar los términos de la Conferencia Naval de Washington. Ésta se concretó en tres puntos: la libertad de acción de España en el crecimiento de su Armada; la consideración estratégica de que España, en virtud de su posición geográfica y por estar rodeada por tres potencias navales, necesitaría unas fuerzas navales iguales a las de ellas, y que a España no le producía beneficio alguno imponerse limitaciones como las estimadas para las potencias de segundo orden. Se calculaba como límite óptimo, en aquella tesitura, para las necesidades defensivas una flota de 105.000 toneladas, siendo su capacidad real 82.000 toneladas en aquellos momentos. Aquellas directrices se mantendrían en la Conferencia de Londres de 1930 (*vid.* J. L. Neila, «España ante las implicaciones mediterráneas de la Conferencia Naval de Londres de 1930», en *Revista de Historia Naval*, año XIII, n.º 48, Madrid, 1995, pp. 27-41, y G. Palomares, *op. cit.*, pp. 92-103).

<sup>37</sup> La política de paz de la República en el marco de la Sociedad de Naciones fue abanderada en su forma más maximalista con los gobiernos progresistas del primer bienio. No obstante, en su formulación y ejecución se suscitaron diferencias de matiz oscilantes entre la actitud «tout court» o idealista de S. de Madariaga, como representante de España en la Sociedad, y las posturas más realistas o nacionalistas de figuras como M. Azaña, presidente de los sucesivos Consejos de Ministros y ministro de la Guerra en aquellos años, y de Luis de Zulueta, desde la cartera de Esta-

tico-ideológica de los gobiernos republicanos y la evolución de la sociedad española, pero también y de forma decisiva por la realidad impuesta por el deterioro progresivo de la seguridad colectiva.

La política mediterránea continuó ocupando un lugar privilegiado en la actividad de los Gobiernos republicanos y en la atención de la opinión pública, cuando ésta abundaba en los temas de la política internacional. La República asumió con todas sus consecuencias la herencia de la Monarquía en el ámbito mediterráneo. El nuevo régimen no subordinó la política europea y la política en Ginebra a los designios de la política mediterránea, sino que las planteó desde la equidistancia y con una entidad propia y diferenciada, lo que en modo alguno las sustraía de su interdependencia.

La agudización de la crisis de la seguridad colectiva no dejó inmune al Mediterráneo. En consecuencia, los acontecimientos y la inestabilidad en el Mediterráneo incidirían sustancialmente en la percepción española de la seguridad colectiva. La inercia de la tensión franco-italiana en el Mediterráneo y el ascendente papel de la República francesa sobre su homóloga española, gestualmente culminada en la visita del presidente del Consejo de Ministros francés, Edouard Herriot, a Madrid en noviembre de 1932, provocaron no pocas reticencias en Roma y críticas hacia el Gobierno español, especialmente desde ámbitos conservadores. Todo ello en un momento de estrecha colaboración con Francia en Ginebra, en el transcurso de la Conferencia de Desarme, desde el seno del «Grupo de los Ocho»<sup>38</sup>.

Ante el desarme, la República, acorde a su política de cooperación por la paz, defendió unas tesis más comprometidas con los principios de Ginebra que las posturas sugeridas desde medios militares, cuyos trabajos ya se habían iniciado con anterioridad a la proclamación del nuevo régimen. En el transcurso de la Conferencia, la República mostraría una especial sensibilidad hacia las implicaciones mediterráneas del desarme. Y así se puso de relieve cuando se aprobó a finales de octubre de 1932 el nuevo plan de desarme francés —«Plan Constructif»—, entre cuyas propuestas figuraba la posible concertación de un acuerdo

---

do. Pero a pesar de esas diferencias de matiz, la crisis internacional de los años treinta abocó a un cálculo realista de los intereses nacionales, en la misma medida en que lo practicaron el resto de los miembros de la Sociedad de Naciones (*vid.* I. Saz, «La política exterior de la Segunda República en el primer bienio (1931-1933): una valoración», en *Revista de Estudios Internacionales*, vol. 6, n.º 4, Madrid, octubre-diciembre de 1985, pp. 843-858, y del autor de estas páginas, «Intelectuales republicanos españoles en el poder: posiciones ante la Conferencia de Desarme (1932-1933)», en *Aportes*, año X, n.º 29, Madrid, diciembre de 1995, pp. 57-70, y «Azaña y los fundamentos teóricos de la reforma militar y la política de defensa nacional de la Segunda República española», en *Cuadernos Republicanos*, n.º 22, Madrid, abril de 1995, pp. 35-65).

<sup>38</sup> Una combinación diplomática establecida en Ginebra entre las potencias democráticas de segundo orden, donde España asumió un destacado liderazgo prosocietario y en la que participaban Checoslovaquia, Bélgica, Dinamarca, Holanda, Noruega, Suecia y Suiza, además de España (*vid.* M. de los A. Egido, *La concepción de...*, pp. 104 y ss., y F. Quintana, *España en Europa...*, pp. 71-77 y 127-150).

mediterráneo. El fracaso posterior de la Conferencia del Desarme, constatado de forma definitiva con la retirada de Alemania, y la extensión del sentimiento de inseguridad en toda Europa, embarcó a España, junto a algunas de las potencias europeas con las que había actuado en Ginebra, a recuperar el espíritu de neutralidad en el marco de Ginebra en una nueva combinación diplomática, el «Grupo de los Neutrales»<sup>39</sup>.

Pero sin duda, la traslación de la crisis de la seguridad colectiva al escenario mediterráneo con motivo del conflicto italo-etíope desde 1935 situaba a la diplomacia española ante una de las tesituras internacionales más delicadas desde la resolución de la Guerra del Rif, aunque ahora la crisis revestía unas connotaciones más graves para la paz en Europa y en el Mediterráneo. Desde 1935 y hasta el estallido de la Guerra Civil, la cuestión mediterránea para España se había planteado en todos sus frentes: como una cuestión vital de su política exterior y sus vínculos con Europa y la Sociedad de Naciones, como un tema prioritario de su defensa nacional ante el evidente riesgo de guerra, y como un capítulo de su política colonial, ya que se habían iniciado las conversaciones con las grandes potencias mediterráneas —Francia y Gran Bretaña— en torno a Tánger y otros temas pendientes.

La crisis de Abisinia no sólo incidiría en la marcha de las negociaciones de los asuntos coloniales, alterando las positivas expectativas suscitadas con los Acuerdos de Roma entre Francia e Italia de principios de año, sino que cuestionó en toda su plenitud su política en Ginebra. Aquel nuevo episodio de la crisis de la seguridad colectiva revestía especial gravedad para España, en la medida en que situaba su epicentro en el Mediterráneo y sus efectos podrían tener directas repercusiones en intereses vitales españoles. A lo largo del conflicto, cuya fase álgida desde el otoño de 1935 coincidió con una grave crisis política en España, la diplomacia española aceleró su repliegue hacia la neutralidad. Ese giro realista, rehabilitando fórmulas tradicionales ante el desmoronamiento de la seguridad colectiva, puso al descubierto las contradicciones de la política española en Ginebra ante la expectativa de una implicación en el conflicto en cumplimiento de los compromisos adquiridos en el Pacto. Ante la pérdida de credibilidad de la Sociedad, manifiesta en sus reiteradas capitulaciones ante los desafíos de las potencias revisionistas, difícilmente el Pacto podía resultar un instrumento eficaz para la seguridad de España. En cambio, la creciente inestabilidad internacional, ahora en uno de los mares que bañaba sus costas, acrentaba la posibilidad de que España se viese inmersa en la aplicación de la seguridad colectiva, contraviendo su vocación neutral.

En esa contradicción, también sentida por otras potencias neutrales, se movió la diplomacia española que formalmente se sumó a la política sancionista de la

---

<sup>39</sup> Constituido por Dinamarca, Holanda, Noruega, Suecia y Suiza, además de España. Para un análisis pormenorizado de la actividad de las potencias neutrales en Ginebra remitimos a F. Quintana. *España en Europa...*, pp. 185 y ss.

Sociedad en los meses de octubre y noviembre de 1935 y en enero del año siguiente al principio de ayuda mutua suscitado desde Londres, pero profundamente reticente a que todo ello pudiera desencadenar un conflicto con Italia. En este sentido, las contradicciones de la política española fueron muy similares a las de la política británica y francesa, a cuya estela siempre actuó Madrid <sup>40</sup>.

El fracaso de la Sociedad de Naciones ante el desafío italiano y la nueva capitulación ante la remilitarización de Renania quebraron definitivamente el sistema internacional de posguerra, el cual sería sometido a una severa crítica en la Asamblea de julio de 1936, en cuyo seno se iniciaría el debate sobre la reforma del Pacto y en el que jugaron preliminarmente un papel muy dinámico el «Grupo de los Neutrales». La crisis de la seguridad colectiva no abandonaría el Mediterráneo. El estallido de la Guerra Civil española se convertiría no sólo en una guerra fratricida sino en un capítulo más de la impotencia de Ginebra y de la descomposición del orden de posguerra.

En una dirección opuesta, pero complementaria, a estos planteamientos, los principios y los mecanismos de la seguridad colectiva, y más concretamente la filosofía de los pactos regionales, incidirían en las estrategias y los métodos para asegurar el equilibrio en el Mediterráneo. Las inteligencias regionales, reconocidas en el artículo 21 del Pacto de la Sociedad, serán algunas de las fórmulas complementarias a las «lagunas» del sistema de seguridad colectiva. Su proliferación a lo largo de los años treinta respondían a una demanda de seguridad, más concretas y limitadas según las propias circunstancias regionales, ante la creciente crisis internacional y el creciente clima de inseguridad.

El Mediterráneo y las potencias implicadas en el equilibrio de poder en dicha región, se verían inmersas en la fiebre de la «pactomanía». En el ámbito más específico del Mediterráneo Occidental las tribulaciones y discusiones sobre un eventual «Pacto Mediterráneo» o «Locarno Mediterráneo» despertarían un lógico y vivo interés en medios oficiales y de opinión españoles, tanto en tiempos de la Monarquía como de la República.

El Pacto Mediterráneo, al menos en lo concerniente a la cuenca occidental, nunca pasó de ser un proyecto y una carta diplomática en manos de las potencias implicadas en virtud de sus intereses regionales. De las tres grandes potencias implicadas en el equilibrio de poder en el Mediterráneo Occidental, fue Francia la que asumió un protagonismo inequívoco en la promoción de una inteligencia regional que, acorde a sus tesis sobre la seguridad, apuntalase un *statu quo* que

---

<sup>40</sup> Un excelente análisis de la actitud española ante la crisis de Abisinia puede consultarse en F. Quintana, *España en Europa...*, pp. 251-311 y 329-35; además de otros trabajos como los de M. de los A. Egido, *La concepción de...*, pp. 339-373; J. Gil Pechatromán, «España y el Estrecho en la crisis de Abisinia», en *Actas del Congreso Internacional «El Estrecho de Gibraltar»*, Ceuta, 1987, vol. 3, Madrid, UNED, 1988, pp. 489-497, e I. Saz, «Acerca de la política exterior de la Segunda República. La opinión pública y los gobiernos españoles ante la guerra de Etiopía», en *Itálica*, n.º 16, 1982, pp. 265-282.

desde principios de siglo reconocía su posición preponderante en la región. En cambio, Gran Bretaña, vigilante en el mantenimiento de sus intereses geoestratégicos y económicos, se mantuvo en una posición arbitral y reticente a asumir nuevos compromisos diplomáticos. E Italia, por su lado, desarrolló una política mediterránea de signo revisionista de claro contenido antifrancés, la cual difícilmente podía ser compatible con la filosofía francesa del Pacto Mediterráneo a menos que contemplase concesiones a las reivindicaciones italianas.

El Pacto Mediterráneo, un tema recurrente en la problemática mediterránea de la década de los treinta, adquirió una morfología variable a tenor de las circunstancias tanto de la política europea como mediterránea. Así la naturaleza de los diferentes proyectos, tanto por la iniciativa francesa como por las propuestas y percepciones de otras potencias, se ajustaron a acuerdos de carácter exclusivamente naval, a fórmulas más genéricas de seguridad en el marco de la Conferencia de Desarme, o a arreglos de carácter general cuyo alcance podría afectar al orden colonial.

La actitud española ante los reiterados proyectos de una inteligencia regional en el Mediterráneo fue de permanente y cercano seguimiento, acorde a la capital importancia que cualquier cuestión vinculada al Mediterráneo revestía para su posición internacional y sus intereses nacionales. Tanto la Monarquía como la República reaccionaron ante el temor de que España pudiera quedar marginada de cualquier acuerdo mediterráneo y debilitar aún más su posición en el equilibrio regional. Sin embargo, la sensibilidad de la República hacia el Pacto Mediterráneo como fórmula regional bajo el paraguas de la seguridad colectiva fue más vitalista y comprometida, al menos y de forma más explícita en los Gobiernos del primer bienio. De cualquier modo, la capacidad efectiva de la diplomacia española para promover un acuerdo mediterráneo, tangible a sus intereses regionales, estuvo sometida constantemente al estrecho margen de maniobra delimitado por el juego triangular de fuerzas entre Londres, París y Roma. Estas limitaciones, junto a otros factores de índole interno, incidieron en el hecho de que la política española fuera, por lo general, a remolque de las circunstancias, reaccionando y respondiendo al imperativo de los acontecimientos<sup>41</sup>.

Cronológicamente, la primera propuesta oficial francesa para la posible negociación y conclusión de un Pacto Mediterráneo con mención explícita a la inclusión de España, fue dado a conocer por el ministro de Asuntos Exteriores, Aristides Briand, en un memorándum a finales de 1929, en el contexto inmediato de la Conferencia Naval de Londres de 1930. La diplomacia francesa tendía a solventar dos problemas: configurar un marco donde hallar una solución factible

---

<sup>41</sup> Sobre esta cuestión remitimos a los trabajos de P. Brundu Olla, *L'Equilibrio difficile. Gran Bretagna, Italia e Francia nel Mediterraneo (1930-1937)*, Milán, Dott. A. Giuffrè Editore, 1980, y J. L. Neila, *España, República mediterránea...*, para su estudio en un plano general; la obra de F. Quintana, *España en Europa...*, pp. 127 y ss., para su estudio bajo el prisma de la aproximación hispano-francesa.

a sus intereses que acabase con las fricciones franco-italianas; y neutralizar la amistad hispano-italiana, ante los persistentes rumores acerca de un hipotético acuerdo político-militar. La diplomacia monárquica, que nunca cuestionó la necesidad del entendimiento con Francia a pesar de las dificultades, maniobró intentando mantener la libertad de su política naval y procurar la garantía de las potencias mediterráneas de que España no quedaría marginada de la Conferencia si en su agenda de trabajo se introdujese la discusión de un acuerdo mediterráneo, bajo la forma de un acuerdo de garantía mutua y de no agresión.

El advenimiento del nuevo régimen incentivó la aproximación entre Madrid y París en todos los órdenes. En este sentido, la mayor sintonía con la política europea y mediterránea de Francia, a pesar de las persistentes tensiones coloniales u otras cuestiones como los problemas comerciales, se traduciría en una constructiva actitud de Madrid hacia un hipotético Pacto Mediterráneo en el marco de Ginebra. La cuestión se suscitó en el otoño de 1932 al hacerse público el «Plan Constructif», al que prestaría su apoyo la diplomacia española, donde se hacía una mención explícita al mismo, aunque la cuestión se había suscitado de forma reiterada a lo largo de 1932<sup>42</sup>. A la inercia de estas iniciativas, la diplomacia española, durante el período en que Fernando de los Ríos ocupó la cartera de Estado en el verano de 1933, tomó la iniciativa en la proposición de un Pacto Mediterráneo. La implicación activa de España en aquella empresa no tuvo demasiado éxito, no sólo por las persistentes diferencias de criterio entre las grandes potencias mediterráneas y su desigual interés hacia el proyecto, sino también por la falta de continuidad en dicha iniciativa por el nuevo gobierno lerrouxista en el mes de septiembre.

Los rumores sobre el Pacto Mediterráneo persistirían a lo largo de 1934 al calor de la diplomacia pactista del ministro de Asuntos Exteriores francés, A. Barthou, y el progresivo deshielo en las relaciones entre París y Roma. Consumado este acercamiento a principios de 1935 con los acuerdos de Roma, y el contenido colonial de aquella concertación, la diplomacia española vislumbraba la posibilidad de que el Pacto Mediterráneo pudiera servir de cauce para facilitar la negociación y revisión de las cuestiones coloniales pendientes, especialmente con Francia<sup>43</sup>.

Aquellas expectativas se modificaron sustancialmente al extenderse la crisis al Mediterráneo con motivo del conflicto italo-abisinio. Los rumores y las nego-

---

<sup>42</sup> El propio Salvador de Madariaga lo advertía en su *Nota sobre política exterior de España*, donde aludía a la posibilidad de que en el contexto de la Conferencia de Desarme se suscitase el «Locarno Mediterráneo», en el cual sería «inevitable que participase España», para lo cual conveniría estudiar los principios y los detalles indispensables a los intereses españoles (S. de Madariaga, *Memorias...*, p. 614).

<sup>43</sup> A aquella conclusión habían llegado destacados miembros de la Carrera Diplomática, como José María Aguinaga —subsecretario de Estado— y Julio López Oliván —ministro de España en Berna—, contemplando la favorable coyuntura por la actualidad y la mejoría que en aquellos momentos parecía percibirse en las relaciones entre las grandes potencias con intereses en el Medi-

ciaciones sobre un nuevo proyecto de Pacto Mediterráneo cobrarían ahora forma, tanto desde Londres como desde París, como un adecuado instrumento para normalizar y restablecer la confianza regional, y más concretamente para encauzar una «détente» entre Gran Bretaña e Italia. La diplomacia española no fue ajena a este modo de percibir la utilidad de un eventual Acuerdo Mediterráneo, puesto que redundaría en beneficio de su neutralidad y la paz en un área vital para su seguridad. Una idea sobre la que lógicamente confluían otras motivaciones, presentes siempre que se suscitó la cuestión, como eran la persistente desconfianza y temor a que España fuese ignorada en cualquier acuerdo vital para sus intereses, la defensa de su posición de potencia regional, el interés en observar y participar en una garantía que velase por una convivencia pacífica en aquel entorno sacudido por la crisis de Abisinia, y la conformación de un marco adecuado para la resolución de las cuestiones coloniales pendientes. España, sin embargo, siguió jugando un protagonismo secundario, mediatizado por las relaciones y los intereses de las grandes potencias.

## **2. España en el equilibrio de poder del Mediterráneo Occidental**

El Mediterráneo, como región, y España, como actor internacional dentro de la misma, estuvieron inmersos en el propio devenir del sistema internacional del período de entreguerras. La forma en que España encauzó su política en Ginebra y en el Mediterráneo pone de relieve, como acabamos de analizar, la continua interacción entre ambas. Pero junto a estas interacciones, existe una correlación fundamental entre el sistema internacional y el subsistema del Mediterráneo Occidental, y es que en ambos se manifestará la tensión dialéctica que recorrerá todo el período entre potencias defensoras del *statu quo* y potencias revisionistas, inconformistas con el orden de posguerra. Efectivamente las grandes potencias con intereses en el Mediterráneo —Francia, Gran Bretaña e Italia—, miembros permanentes del Consejo de la Sociedad de Naciones, proyectarán a escala regional ese juego de fuerzas. Francia, firme defensora de la legalidad de los tratados de paz y de la Sociedad de Naciones, hizo de la seguridad colectiva, incluidas sus formas regionales, y del mantenimiento del *statu quo* objetivos irrenunciables de su política en Europa y en el Mediterráneo. Gran Bretaña se atuvo a una interpretación más flexible de los tratados de paz, acorde a su política de apaciguamiento, y reticente a incrementar sus compromisos más allá de los términos estipulados en el Pacto de la Sociedad de Naciones y en los Acuerdos de Locarno. En el Mediterráneo Gran Bretaña ejerció un papel arbitral y de garante del equilibrio regional, siempre desde la óptica de sus intereses imperiales. Por

---

terráneo (AMAE. R-5.499 bis, exp. 3, *Cuadernos de Política Internacional Española, 1934-1936. Nuestras relaciones internacionales. España y el Mediterráneo*, por J. M. Aguinaga, y AMAE. R-855, exp. 3 D, n.º 32, ministro de España a ministro de Estado, Berna, 28 de enero de 1935).

último, Italia no había satisfecho sus aspiraciones en el nuevo orden de posguerra y tras el advenimiento de Mussolini al poder se fue afianzando una política revisionista tanto en su política en Ginebra como en su política euromediterránea.

La posición de España, en esencia, se definiría en términos generales entre los defensores del *statu quo* general europeo, en el marco de una política en Ginebra marcada por su espíritu neutral y matizado en función de su mayor o menor compromiso e identificación con los principios de la Sociedad de Naciones. En el Mediterráneo se atuvo en líneas generales al *statu quo* gracias al cual había logrado permanecer neutral durante la Gran Guerra, pero en su política colonial manifestó un espíritu revisionista e irredento, que aún con lógicos matices se plasmó tanto en la política de la Monarquía como de la República.

En un plano estrictamente regional la incardinación de España en el subsistema Europeo-Mediterráneo Occidental, es uno de los elementos que dotó de mayor coherencia a la política exterior española entre principios de siglo y el estallido de la Guerra Civil. Para el profesor José María Jover, España inicia:

«(...) uno de los ciclos más homogéneos y definidos en la historia de su política exterior contemporánea, caracterizado por un esquema de “cuádruple alianza” referible al modelo de 1834 y fundamentado en el entendimiento conjunto con Francia y Gran Bretaña; por la atención preferente a la frontera meridional; por la neutralidad en cuanto a se refiere a los problemas continentales; por una serie de programas navales, iniciados por Maura en 1908, y que conferirán a España, en 1936, el quinto o sexto puesto entre las marinas de guerra del mundo; en fin, por el retorno a un iberoamericanismo, fuertemente traumatizado por el 98, pero que comenzará una carrera ascendente, por iniciativa de Rafael Altamira, a partir de los primeros años del siglo xx. Esta etapa alfonsina en la historia de la política exterior de España cuenta, pues, con una fase inicial de transición, a través de la década 1898-1907, y con una fase de plenitud que cubre tanto el reinado de Alfonso XIII como la Segunda República, para desaparecer envuelta en el torbellino de la Guerra Civil»<sup>44</sup>.

La mediterraneidad de España se presenta a la luz de estas consideraciones como un elemento crucial y unitario de sus relaciones internacionales en el primer tercio de siglo. Su proyección ultramarina meridional consolidará su esfera de interés en la orilla africana del Estrecho de Gibraltar, en virtud del acuerdo con las grandes potencias con intereses en el Mediterráneo. A tenor de consideraciones estratégicas, políticas, económicas e histórico-culturales, tras la pérdida del Imperio americano-pacífico se intensificó la actividad de grupos de presión que comenzaron a considerar a Marruecos, en opinión de V. García Franco, como «una posible pieza de recambio de las colonias de Ultramar perdidas, tanto como mercado donde exportar capitales y productos, como lugar adecuado para regenerar a la nación y recuperar el prestigio perdido de su ejército»<sup>45</sup>.

<sup>44</sup> J. M. Jover Zamora, *Introducción. Después del 98...*, p. XXII.

<sup>45</sup> V. García Franco, *El Norte de Africa...*, pp. 89-90.

En el interés por la región, como subrayábamos con anterioridad, subyacen argumentos concernientes a la propia defensa nacional y la capacidad de España para defender el Eje Canarias-Baleares, de la cual va a depender, en un grado muy significativo el lugar de España en el nuevo equilibrio regional. Un equilibrio, por último, que se va a diseñar con unas premisas similares al modelo de Cuádruple Alianza. Los paralelismos a este respecto son sumamente significativos: en primer término, por la existencia de dos potencias hegemónicas —Francia y Gran Bretaña— y dos potencias, grandes de antaño, que ocupan una posición de subordinación —Portugal respecto a Gran Bretaña y España respecto a ambas—; y por otro lado, la posición de España coincide en 1834 y en 1904 con la frustración e indefensión de un desastre ultramarino.

La asimetría en la que se define la posición de España en el nuevo orden mediterráneo, diseñado por el tándem franco-británico, será, por tanto, un elemento constante en el equilibrio regional. Ahora bien, que sea un elemento constante no implica que España mantuviese una actitud estática, aunque su margen de actuación siempre fue bastante reducido. En la evolución precedente al periodo de entreguerras de la posición de España en el equilibrio de poder del Mediterráneo Occidental pueden distinguirse, en opinión de Hipólito de la Torre, dos periodos: una primera etapa que culminaría en 1907, coincidente con la fase de transición apuntada por José María Jover Zamora, y cuya andadura se definiría al amparo de la Entente franco-británica de 1904, en la que España abandonaría su aislamiento para insertarse en la órbita de ambas potencias occidentales y mantendría una actitud política defensiva, pasiva y de objetivos externos negativos; y una segunda etapa, que tras los Acuerdos de Cartagena se prolongaría hasta la Guerra del Catorce, donde la dócil supeditación a los designios de París y Londres dejará paso a posturas más críticas, más activas y de objetivos positivos —Marruecos-Tánger y Gibraltar—<sup>46</sup>, hilvanados por un ánimo irredentista y revisionista.

A lo largo del periodo de entreguerras la posición de España en el Mediterráneo responderá a estas directrices generales, aunque irrumpirán una serie de factores, a nivel regional, cuya consideración juzgamos indispensable para matizar las especificidades propias de este intervalo histórico. Con esta finalidad, y teniendo presentes las observaciones realizadas en torno a España, el Mediterráneo y el sistema internacional, la evolución de la posición internacional de España en el equilibrio regional, la vamos a sintetizar a tenor del juego de fuerzas entre España y las grandes potencias con intereses en el Mediterráneo y el devenir de la cuestión colonial para España en el área del Estrecho. Un itinerario en el que, teniendo en consideración tanto factores externos como internos, se pueden distinguir cuatro fases:

La primera, entre 1919 y 1923, de **reajustes en el Mediterráneo en el marco del nuevo orden de posguerra** y al que España asistía revestida del pres-

---

<sup>46</sup> H. de la Torre, *El destino de...*, p. 13.

tigio de su neutralidad, pero sumida en una profunda crisis interna. La política española en el Mediterráneo proseguiría la pauta de objetivos activos y el espíritu irredentista y revisionista de los años de preguerra, como reacción a la asimetría de su posición respecto a Londres y París. La política revisionista de la España de entreguerras tendría en líneas generales un tono moderado, aunque su discurso pudiese presentar ciertas diferencias entre la Monarquía y la República, y prueba de ello es que en ningún momento estas cuestiones pusieron en peligro el vínculo al tándem franco-británico. Los objetivos irredentistas en el «hinterland» del Estrecho, uno tradicional —Gibraltar— y dos recientes —la disminuida Zona española de Marruecos en relación a la propuesta francesa de 1902 y la sustracción de Tánger a la Zona española—, eran el elocuente testimonio de la subordinación de España a las grandes potencias, reconocida en los acuerdos internacionales. En la inmediata posguerra dos fueron las cuestiones coloniales que polarizaron la atención de los medios oficiales españoles: el futuro de Tánger y la pretensión maximalista de su inclusión en la Zona española, y los esfuerzos por ocupar *de facto* los territorios concedidos a España en su zona de influencia y la impopular guerra que se estaba sosteniendo contra las tribus rifeñas.

El amplio reajuste político-territorial a que dieron lugar los tratados de paz afectaron de forma directa a Marruecos, donde aún quedaban cuestiones pendientes de resolver como el futuro de Tánger. El Tratado de Versalles, que definía los términos de la paz con Alemania, regulaba en los artículos 141 a 146 la suerte de sus intereses en el Imperio Xerifiano. En consecuencia, las grandes potencias participantes en la Conferencia de Paz de París, en especial Francia, harían valer sus derechos y su condición de vencedores para salvaguardar, en unos casos, y ampliar, en otros, sus intereses<sup>47</sup>. En la negociación y aplicación de los tratados de paz, y a escala reducida en las cuestiones del Mediterráneo Occidental, afloraron las desavenencias entre Londres y París y la frustración italiana hacia dichos tratados, lo que en el ámbito mediterráneo se traduciría en breve en una política revisionista que generaría una aguda rivalidad franco-italiana.

En estos primeros años ya se definiría el sentido de las relaciones de España con las grandes potencias con intereses en el Mediterráneo que prevalecería hasta finales de la década. Las relaciones hispano-francesas se iban a desenvolver las mismas pautas que habían caracterizado sus actitudes precedentes, es decir, Francia, en el Norte de Marruecos y el Mediterráneo Occidental, era —como bien subraya Susana Sueiro— «su claro oponente, su principal competidora, pero Francia era también allí su socio imprescindible, la necesaria colaboradora». España no podía prescindir de la relación con la República vecina, con la que mantuvo a lo largo de todo el periodo la contradicción «adversario-aliado»<sup>48</sup>. Las

---

<sup>47</sup> Vid. J. C. Pereira, *Las relaciones entre España...*, pp. 1.435- 1.436; y S. Sueiro, *España en el Mediterráneo...*, p. 14.

<sup>48</sup> S. Sueiro, *España en el Mediterráneo...*, pp. 106-107.

relaciones hispano-británicas se mantuvieron en un tono general de buen entendimiento, actuando de «mediadora» entre las discrepancias entre Madrid y París, aunque siempre desde la perspectiva de la defensa de sus intereses mediterráneos y el orden preestablecido<sup>49</sup>. La diplomacia española recurrió frecuentemente a Londres como medio de presión para suavizar las posiciones francesas, aunque no fue la única, puesto que a lo largo de la década recurrió también a una opción más desafiante, la aproximación a Italia, que se fue abriendo lentamente paso fructificando ya con el gobierno liberal de García Prieto en junio de 1923<sup>50</sup>.

En estos primeros años la «Cuestión Marroquí» se convirtió en uno de los temas centrales de la crisis de la Monarquía de Alfonso XIII, de hecho la impopular guerra del Rif contra Abd-el-Krim, que entró en una fase álgida en los prolegómenos de las discusiones entre las potencias sobre el futuro de Tánger, llevaría a la Monarquía y a la sociedad española ante un nuevo desastre colonial, la derrota de Annual en 1921, cuyas consecuencias políticas, junto a los otros grandes problemas de España, llevarían al final del régimen parlamentario liberal<sup>51</sup>. Las negociaciones sobre Tánger a lo largo de 1923, iniciadas en Londres, concentrarían los esfuerzos político-diplomáticos españoles, pero evidenciarían nuevamente la frustración española que, ante la imposibilidad de que las demás potencias accediesen a su pretensión de incluir Tánger en la Zona española, tuvo que sumarse a la tesis inglesa de la internacionalización de la ciudad como mal menor y como estrategia para hacer frente a las pretensiones francesas, en torno a la integridad del Imperio Xerifiano, la soberanía del Sultán y su ascendencia sobre Tánger.

El giro autoritario en la vida política española el 13 de septiembre de 1923, bajo la dirección del general Primo de Rivera, y el desenlace de los asuntos marroquíes como núcleo esencial de la política española en el Mediterráneo, iniciaba una nueva fase que se prolongaría hasta la caída del Dictador y poco después de la Monarquía en 1931. **El Mediterráneo se erigía en el epicentro de la política exterior de la España primorriverista.**

En el marco de la mejora general en el panorama europeo hasta la década de los treinta, en el Mediterráneo las relaciones franco-británicas mostrarán un positivo cambio mientras que la tensión franco-italiana seguirá siendo el principal eje de conflictividad. Por su lado, la política exterior y marroquí de la Dictadura no introdujo grandes modificaciones, sino que más bien afianzó y exteriorizó tendencias que ya habían sido promovidas desde medios oficiales de la Monarquía. Efectivamente, a pesar de la reacción francófoba suscitada en medios oficiales y de opinión por la actitud francesa hacia las cuestiones marroquíes, el

---

<sup>49</sup> Una actitud estudiada en profundidad por J. C. Pereira, *Las relaciones entre España...*; J. Tusell-G. Queipo de Llano, *El dictador y...*; y S. Sueiro, *España en el Mediterráneo...*, p. 77 y ss.

<sup>50</sup> G. Palomares, *op. cit.*, pp. 79-80.

<sup>51</sup> *Vid.* M. Leguineche, *Annual. El desastre de España en el Rif. 1921*, Madrid, Extra Alfabara, 1996.

entendimiento necesario e indispensable se mantuvo como una constante en la diplomacia española. Sin el concurso y el acuerdo entre Madrid y París, cuyo convenio de cooperación militar se firmó el 25 de julio de 1925, difícilmente España podría haber resuelto el problema de la guerra del Rif y proceder a la pacificación de su protectorado en Marruecos entre 1925 y 1927. Una cooperación que se concretó porque así convenía a los intereses franceses ante la amenaza rifeña, puesto que cuando no hubo esa coincidencia de intereses como sucedió con el contencioso de Tánger la actitud de París y Rabat fue muy intransigente.

El entendimiento entre España y Gran Bretaña fue uno de los ejes básicos de la política mediterránea. Era el canal real más eficiente para actuar sobre París, favorecido por la actitud mediadora de Gran Bretaña en el Mediterráneo, dentro de las pautas delimitadas por el *statu quo* reinante. Gran Bretaña ejerció los valores y mecanismos de la política de apaciguamiento con las dos potencias mediterráneas que en diferente grado promovían una política revisionista<sup>52</sup>. En definitiva, la Dictadura, concluye Susana Sueiro, se sintió:

«(...) costreñida dentro de la órbita franco-inglesa en que tradicionalmente se venía desarrollando la política exterior española. Para un régimen como el de Primo de Rivera, que aspiraba a ver a España desempeñar un papel de gran potencia o al menos un papel más activo como nación mediterránea, la dependencia con respecto a Francia no podía sino resultar penosa (...) lo cierto es que los lazos políticos y económicos que unían a España con Francia y Gran Bretaña eran lo suficientemente sólidos como para impedir un auténtico desafío a las tradicionales aliadas»<sup>53</sup>.

El común resentimiento hacia Francia va a ser el factor determinante en la concreción del proceso de acercamiento entre Italia y España, a las que vinculaban consideraciones geoestratégicas, coloniales e ideológicas. Tanto Madrid como Roma se instrumentalizaron mutuamente como vía de presión sobre Francia para obtener concesiones en el Norte de África y debilitar la posición de Francia en el Mediterráneo Occidental. Los coqueteos de la diplomacia española cerca de Italia se manifestaron en multitud de gestos, como el viaje de Alfonso XIII y Primo de Rivera a Italia en noviembre de 1923 o la firma del tratado de amistad hispano-italiano el 7 de agosto de 1926. No obstante, y a pesar de los rumores sobre un posible acuerdo secreto político-militar entre ambas dictaduras mediterráneas, la diplomacia española nunca llevó su política revisionista hasta el extremo de cuestionar el «*statu quo*» y sus vínculos con Londres y París<sup>54</sup>. La

<sup>52</sup> Para el estudio de la política de apaciguamiento británico remitimos al excelente estudio de P. Kennedy, *Strategie et Diplomatie. 1870-1945*. París, Economica, 1988 (traducción francesa).

<sup>53</sup> S. Sueiro, *España en el Mediterráneo...*, pp. 389-390.

<sup>54</sup> La incidencia de la aproximación hispano-italiana y sus repercusiones sobre la política francesa han generado un interesante terreno de debate entre Gustavo Palomares y Susana Sueiro. Mientras el primero confiere mayor credibilidad a las disposiciones secretas del Tratado de amis-

Dictadura nunca alteró las coordenadas generales en que se mantuvo su neutralidad desde la Guerra del Catorce.

La política marroquí brindó los mayores éxitos a la política exterior de la Dictadura, en particular la resolución militar del conflicto del Rif con la cooperación político-militar francesa. Una solución que se consumaba con la derrota de Abd-el-krim en 1927 y que resolvía una situación ante la que la Dictadura, en la resaca de Annual y los rumores abandonistas dadas algunas manifestaciones de Primo de Rivera, procedió inicialmente con un repliegue que consolidase las posiciones españolas y pusiese solución al enorme sacrificio económico y humano de la campaña de Marruecos. El problema de Tánger, sin embargo, mostró nuevamente la subordinación en que se encontraba España frente a Francia y Gran Bretaña, así como los escasos resultados de la aproximación a Italia como vía de presión. España con la firma Estatuto de Tánger de 1923<sup>55</sup>, reconocía no sólo la internacionalización de la ciudad, sino una fórmula consensuada entre franceses y británicos de clara preminencia francesa al ser reconocida la soberanía del Sultán. La posterior negociación para la reforma del Estatuto desde 1926, cuestión que acabó siendo comprometida con los asuntos de Ginebra y nuevamente vinculada a la participación de Italia, se saldó con mínimas concesiones a España, que tuvo que suavizar de forma paulatina sus demandas como puede constatarse en el nuevo convenio firmado el 25 de julio de 1928. Los resultados fueron aún menos pausibles ante algunas propuestas como la permuta de Ceuta por Gibraltar, que ya se habían contemplado durante la Guerra del Catorce.

La caída de la Monarquía y la proclamación de la República el 14 de abril de 1931, en una tesitura de crisis internacional anticipada por la crisis económica de 1929, nos sitúa ante una nueva fase en la política española en el Mediterráneo que se prolongará hasta el inicio de la Guerra Civil. **El Mediterráneo en la política de colaboración por la paz de la República fue, como hemos analizado con anterioridad, uno de los ejes centrales de la política exterior española, pero en**

---

tad hispano-italiano de 1926, Susana Sueiro desestima esa posibilidad a la luz de la consulta de las fuentes diplomáticas francesas, italianas y españolas. Y, asimismo, ambos discrepan acerca de la incidencia de este acercamiento entre Roma y Madrid, y la eventual existencia de esos acuerdos secretos, sobre la política exterior francesa. En opinión de Susana Sueiro, no fue Francia la que modificó su política exterior, sino España la que cedió en sus peticiones hacia Francia. (*Vid.* G. Palomares, *op. cit.*, pp. 213 y ss.; y S. Sueiro, *España en el Mediterráneo...*, pp. 380-384). En nuestra opinión, ciertamente la política mediterránea francesa no cambiará sus planteamientos en relación a España, pero coyunturalmente la Conferencia Naval de Londres de 1930 introduce elementos como el Pacto Mediterráneo en el que la mención a España no deja de ser significativa, en aquel contexto de persistente tensión entre Roma y París. El gesto de aproximación a Madrid no era nuevo ni incongruente con la política de intransigencia generalmente mantenida hacia los contenciosos coloniales en España, sino una muestra más del pragmatismo y el oportunismo con que la diplomacia francesa actuaba hacia España.

<sup>55</sup> Inicialmente España firmó el Estatuto *ad referendum*, es decir provisionalmente y bajo reservas, el 18 de diciembre de 1923 y de forma definitiva y sin reservas el 7 de febrero de 1924.

un pie de igualdad con otros ámbitos de la misma y lógicamente involucrado en la política republicana en Ginebra. La homologación de España con los principios de la Sociedad de Naciones favoreció un mejor entendimiento, no exento de fricciones, con las grandes potencias democráticas occidentales —Francia y Gran Bretaña—, tanto en la política europea como mediterránea.

La evolución general de la política europea, sumida en una crisis creciente, influirá de forma sustancial en las relaciones entre las tres grandes potencias con intereses en el Mediterráneo. Gran Bretaña continuará ejerciendo el papel de mediador y aplicando con flexibilidad su política de apaciguamiento ante las potencias revisionistas, a la vez que permanecerá renuente a asumir nuevos compromisos, fundamentalmente ante las demandas francesas, aún dentro de las coordenadas de la seguridad colectiva. Una actitud que, aún con matices, mantendrá a lo largo de la crisis de Abisinia. Entre tanto, el revisionismo alemán durante estos años favorecerá el acercamiento de Italia a las grandes potencias democráticas y suavizará las tensiones con Francia, especialmente desde 1934.

Las relaciones de España con aquellas grandes potencias durante la primera mitad de la década favorecerán una mejor armonía en el equilibrio del Mediterráneo Occidental, consecuencia de la buena sintonía con las potencias hegemónicas —Francia y Gran Bretaña— y un evidente enfriamiento con Italia, el factor revisionista. De cualquier modo, la mejor sincronización con las dos primeras en modo alguno supuso una renuncia a las aspiraciones revisionistas e irredentistas de España en el Mediterráneo.

El cambio político en España y la analogías de regímenes políticos, que en el caso español supuso el acceso al poder de políticos e intelectuales fuertemente influidos por la cultura francesa —caso de Manuel Azaña—, favorecerá una aproximación entre ambas Repúblicas cuyos signos comenzaron a manifestarse con prontitud. El «rapprochement» hispano-francés se canalizó tanto en la política española en Ginebra como en el Mediterráneo y llegó a su momento culminante, como hemos señalado con anterioridad, en el otoño de 1932. Sin embargo, a los problemas tradicionales existentes entre ambos países —las cuestiones comerciales o los asuntos coloniales pendientes, como la definición de los límites entre ambas zonas, las cábilas en manos francesas o el Estatuto de Tánger—, habría que añadir otros nuevos como la actividad de los exiliados monárquicos en Francia que siguieron ocasionando no pocos problemas entre ambos vecinos. Y, asimismo, conviene no olvidar que este clima de entendimiento no disipó la desconfianza tradicional hacia Francia. El testimonio de Manuel Azaña en sus Memorias es sumamente elocuente, al aludir en febrero de 1932 a las impresiones del entonces ministro de Estado, Luis de Zulueta, sobre la actitud de Francia hacia España:

«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 tiene simpatías la 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»<sup>56</sup>.

La sintonía entre Madrid y París comenzaría a debilitarse desde 1934, pero a pesar de ello y como había ocurrido durante la Monarquía España nunca pudo prescindir del factor París, mas aún cuando estaban en ciernes cuestiones coloniales que la diplomacia española pretendía situar en la mesa de negociaciones ante la República vecina.

El buen clima de entendimiento con Gran Bretaña fue un factor constante en la política mediterránea, aunque éste pudo quedar un tanto ensombrecido por la concordia hispano-francesa de los primeros años. Indudablemente en las relaciones entre Londres y Madrid la cuestión de Gibraltar, junto a las cuestiones económicas, fue un punto de fricción que, por lo general, se mantuvo hibernado y tratado con suma delicadeza, especialmente durante la crisis mediterránea en 1935 y 1936. En un primer momento, la proclamación de la República generó cierta incertidumbre en medios diplomáticos británicos, cuyo embajador en Madrid —Sir George Grahame— no descartó que los sucesos de España pudieran desembocar en un proceso revolucionario que siguiera los pasos de la revolución bolchevique<sup>57</sup>. Despejados aquellos temores iniciales Gran Bretaña ejercería su tradicional ascendente papel sobre España, aunque desde 1934 tendería a ocupar un lugar más destacado a medida que se reactivó la cuestión mediterránea<sup>58</sup> y se hizo evidente un cierto distanciamiento entre París y Madrid.

El cambio de sensibilidad hacia París desde Madrid fue parejo al signo de desconfianza que, en mayor o menor grado, presidieron las relaciones entre la República española y la Italia fascista. La inquietud que la nueva orientación exterior de España suscitó en Mussolini se tradujo en una actitud de prudencia y vigilante reserva en la diplomacia italiana. El análisis de Roma se articulaba, en opinión de Ismael Saz, en los siguientes parámetros: en primer término, la percepción de la posición española «a la luz de las propias relaciones con París»; en segundo lugar, el «obsesivo temor a que se llegase a concretar una alianza hispano-francesa»; y en tercer lugar, la «importancia que se concedía siempre, a la hora de definir la política para España a Inglaterra»<sup>59</sup>. Unos temores y una desconfianza que llegó a sus momentos álgidos en el punto culminante de la aproximación entre Francia y España.

La República desde sus inicios asumió la herencia internacional de la Monarquía, y en ese legado figuraba la presencia española al otro lado del Estrecho de Gibraltar. El testimonio más elocuente de la determinación de asumir las res-

---

<sup>56</sup> M. Azaña, *Memorias políticas y de guerra*, vol. I, Barcelona, Crítica, p. 414.

<sup>57</sup> Public Record Office (Foreign Office) (PRO FO) 371 16.508. Annual Report for 1931, Madrid, January 14th, 1932.

<sup>58</sup> Vid. J. F. Pertierra Rojas, *op. cit.*, pp. 19 y ss.

<sup>59</sup> I. Saz, *Mussolini contra la...*, pp. 32-33.

ponsabilidades contraídas por España en Marruecos fue el tesón que desde el Gobierno provisional se demostró para despojar de todo carácter oficial y conjurar las declaraciones que hizo, el ministro socialista, Indalecio Prieto, en Bilbao el 26 de junio de 1931 en Bilbao, en torno a un posible abandono de la Zona española<sup>60</sup>.

En el plano interno del Protectorado la República procedió a la racionalización de la administración de la Zona española y la extensión del poder civil, frente al signo militarista y anticivilista con que se había acometido la penetración de España en Marruecos desde medios africanistas. En el plano internacional el nuevo régimen no renunció a proseguir la política revisionista e irredentista, pero pretendiendo una mayor racionalidad y planificación en la política colonial y plantear estas cuestiones en el caldo de cultivo de la amistad hispano-francesa. Sin embargo, la ejecución de un programa revisionista moderado ante los contenciosos coloniales pendientes no tendrá lugar hasta 1934, impulsado por las propias condiciones de la política mediterránea —favorecidas por el entendimiento franco-italiano—, el agotamiento de los plazos para revisar ciertas cuestiones como el Estatuto de Tánger, cuya fecha de denuncia expiraba el 14 de noviembre de 1935, y la labor de ciertos funcionarios del Ministerio de Estado como José María Aguinaga o José del Castaño. Aquella operación política fue dirigida fundamentalmente hacia Francia, potencia con la cual se mantenían los principales contenciosos coloniales, y con Gran Bretaña, cuyo concurso era esencial junto con el de Francia para revisar el Estatuto de Tánger. Los logros de la política de revisionismo moderado, mediatizados por el contexto de la crisis de Abisinia, fueron modestos, pero respondieron en buena medida a la filosofía con que fue planificada desde la Administración española. Sin embargo, los compromisos para estudiar los problemas de límites o las concesiones realizadas en la reforma del Estatuto de Tánger, en el canje de notas hispano-francés del 13 de noviembre de 1935, no se llegaron a plasmar en la realidad, puesto que el estallido de la Guerra Civil desarboló el camino andado por la diplomacia española<sup>61</sup>.

<sup>60</sup> Sobre esta cuestión remitimos a la consulta del trabajo de J. L. Neila, «Las responsabilidades internacionales de la II República en Marruecos: el problema del abandonismo», en *Estudios Africanos*, vol. V, n.º 8-9, Madrid, 1990, pp. 47-71; y para el estudio de los antecedentes de las posturas abandonistas en el socialismo español A. Moreno, «"El Socialista" y el desastre de Annual: opinión y actitud socialista ante la derrota», en *Cuadernos de Historia Contemporánea*, n.º 12, Madrid, 1990, pp. 103-132.

<sup>61</sup> Para el estudio de la política colonial durante el régimen republicano remitimos a los estudios de M. de los A. Egido, «Las reivindicaciones españolas sobre Tánger durante la II República: cuestiones políticas y debate ideológico», en *Actas del Congreso Internacional «El Estrecho de Gibraltar»*, Ceuta, 1987, vol. 3, Madrid, UNED, 1988, pp. 477-488; y J. F. Pertierra Rojas, *op. cit.*, pp. 26-30. Y, asimismo, diversos artículos del autor de estas páginas sobre el «revisionismo moderado» de la España republicana: «Marruecos, piedra angular del revisionismo moderado de la II República, 1935-1936», en H. de la Torre (Coord.), *Portugal, España y África en los últimos cien años (IV Jornadas de Estudios Luso-Españoles)*, Mérida, UNED, 1992, pp. 197-210; «Revisionismo y reajustes en el Mediterráneo: Tánger en las expectativas de la II República española

Por último, la Guerra Civil española entre 1936 y 1939 sellaría el final de un ciclo en la política exterior española iniciado a principios de siglo. **En su dimensión internacional la crisis española se convertiría en un escenario más de la crisis de la seguridad colectiva en el Mediterráneo.** Las necesidades de guerra de cada bando les obligó a ejecutar una política exterior ajustada a sus imperativos bélicos, lo que llevó al bando rebelde a estrechar sus vínculos con las grandes potencias revisionistas y fascistas europeas —Alemania e Italia—, mientras que el bando republicano, amparado teóricamente en la legalidad internacional, se dirigió a la desacreditada Sociedad de Naciones, a las grandes potencias democráticas —Francia y Gran Bretaña— y a la Unión Soviética, principalmente. La valoración mediterránea del conflicto por parte de las grandes potencias mediterráneas, se atuvo en sus consideraciones políticas y estratégicas a los parámetros precedentes. El triunfo del bando rebelde y la posibilidad de que se instaurase un Estado fascista en España tras la guerra, desde la óptica de Italia, podría recrear, y por que no mejorar, las favorables condiciones de la década anterior en detrimento de la posición francesa en el Mediterráneo Occidental. Para Francia, en cambio, la perspectiva de la derrota del bando republicano podía resucitar los temores de una alianza hispano-italiana que debilitara su preponderancia en la región y sus comunicaciones imperiales. Por último, Gran Bretaña, cuyos temores revolucionarios habían vuelto a resurgir, impulsó, junto a Francia, la política de no intervención, impregnada de la filosofía del apaciguamiento, como fórmula para evitar la extensión del conflicto a Europa y preservar sus intereses.

### **3. El Mediterráneo en la política y la sociedad española**

El Mediterráneo en el periodo de entreguerras ocupa un lugar central en la política exterior española y es el escenario natural y privilegiado donde han de resolverse los problemas esenciales de la defensa nacional y donde se desarrolla la actividad colonial. La Mediterraneidad de España es, por tanto, un concepto complejo y multifactorial, un crisol en el que convergen y se interrelacionan diferentes líneas de actuación del Estado y cuya incidencia en la sociedad española desafía, de algún modo, la tradicional indiferencia hacia los asuntos internacionales.

De esa complejidad deriva la dificultad a la hora de definir los rasgos de la política de España en el Mediterráneo en el periodo de entreguerras, cuyos elementos de permanencia, a nuestro juicio, serían: en primer término, la pervivencia del modelo de cuádruple alianza, en la que España mantendrá invariablemente una posición de subordinación a Francia y Gran Bretaña; en segundo

---

(1934-1936)», en *Hispania*, vol. LII/181, Madrid, 1992, pp. 655-685; y «Revisionismo y continuidad en la política colonial del Frente Popular (febrero-julio de 1936)», en *Awraq*, vol. XV, Madrid, 1994, pp. 29-61.

lugar, su posición de potencia media caracterizada por la asimetría de su relación con las grandes potencias que actúan en su entorno; en tercer lugar, una convicción neutral asumida consensuadamente por la sociedad española durante la Guerra del Catorce y cuya permanencia discurrirá en los términos de una neutralidad activa comprometida, con mayor o menor entusiasmo, con los principios de la Sociedad de Naciones; en cuarto lugar, el carácter fronterizo del área del Estrecho de Gibraltar y su elevado valor estratégico en el eje Canarias-Baleares en la defensa nacional; en quinto lugar, las connotaciones irredentas y revisionistas de la política colonial española en el Norte de África; y por último, la sensibilidad de los medios políticos y de opinión hacia los problemas mediterráneos por sus implicaciones internas.

La política de España en el Mediterráneo estuvo, sin embargo, sometida a ciertas discontinuidades ocasionadas tanto por factores de índole interna como de carácter internacional. Factores que, como hemos analizado en las páginas anteriores, pueden matizar el protagonismo del Mediterráneo en relación a otros escenarios de la política exterior o el sentido de las relaciones con las grandes potencias con intereses en el Mediterráneo, pero siempre dentro de los estrechos límites definidos por las constantes enunciadas en el párrafo anterior.

La formulación y la ejecución de la política española en el Mediterráneo reflejará los avatares, logros y dificultades con que se desarrollaron las diferentes facetas de la acción del Estado —la política exterior, la defensa nacional y la actividad colonial— en la región. Los diferentes esfuerzos de modernización emprendidos en España a lo largo de estos años, a la estela de la mentalidad regeneracionista y amparados en los modelos europeos, modelarían diferentes fórmulas en la forma de encauzar los asuntos mediterráneos. La forja de un Estado moderno y eficiente obedecería a distintos criterios según las directrices a que obedecieron los modelos de modernización aplicados en la España de entreguerras —la solución autoritaria de la Dictadura de Primo de Rivera y la opción democrática institucionalizada por la República— en respuesta a la crisis de la Monarquía liberal de la Restauración.

El papel central que ocupa el Mediterráneo en la política española a lo largo de estos años, la evolución de la «cuestión mediterránea», y en concreto la «cuestión marroquí», y la distinta sensibilidad con que fue asumido por la Dictadura y por la República, que duda cabe, se traducirían en la propia estructura burocrática del Estado. En consecuencia, se puede distinguir, en nuestra opinión, dos fórmulas en la gestión de los asuntos mediterráneos: el modelo de concentración autoritaria bajo la Dictadura de Primo de Rivera, y el modelo de coordinación burocrática y democrática de la República.

Desde principios de siglo la generación de una administración para atender a los asuntos mediterráneos fueron asumidas por el Ministerio de Estado, celoso defensor de la unidad de acción exterior, a través de la Sección Colonial y la Sección de Marruecos, y por el Ministerio de la Guerra, a raíz de la campaña militar y el protagonismo que adquiriría el Ejército en la empresa marroquí.

El problema mediterráneo, y especialmente la crisis colonial, tan determinante en la situación interna e internacional de España, sería objeto de una atención privilegiada por parte de la Dictadura. La concentración de poder en la figura del general Primo de Rivera como Presidente, primero del Directorio Militar y luego del Directorio Civil, fue determinante en el desarrollo de la política mediterránea. A la labor de coordinación y supervisión del Presidente sobre los diferentes Departamentos, que en el caso del Ministerio de Estado se convirtió en una absorción por la Presidencia en noviembre de 1928 hasta su restitución tras la caída del Dictador, habría que añadir la asimilación directa de las cuestiones coloniales en la Presidencia a través de la Oficina de Marruecos en enero de 1924 y posteriormente la Dirección General de Marruecos y Colonias en diciembre de 1925, algunas de cuyas competencias habían sido sustraídas al Ministerio de Estado<sup>62</sup>. Asimismo, Primo de Rivera se encontraría en la cúspide de la cadena de mando en la gestión de los asuntos mediterráneos y marroquíes, junto a sus dos más inmediatos colaboradores, Gómez Jordana en la citada Dirección y Sanjurjo como Alto Comisario en Marruecos.

Con el advenimiento de la República las reformas emprendidas en aras de una mayor racionalización se hicieron sobre la base de un criterio de coordinación burocrática, sujeta a las pautas de funcionamiento de un sistema democrático. El debate sobre la gestión de los asuntos coloniales se suscitó entre la tendencia a mantener el principio de unidad de acción desde el Ministerio de Estado, para lo cual se reclamaba la restitución de las Secciones de Colonias y de Marruecos, y el mantenimiento de la Dirección General de Marruecos y Colonias en el seno de la Presidencia del Consejo de Ministros. La permanencia de estas cuestiones bajo la tutela de la Presidencia obligaba, en principio, a un mayor esfuerzo de coordinación burocrática para garantizar la coherencia entre la política de los asuntos locales de Marruecos y los objetivos de la política exterior. Un problema que generó ciertas disfunciones denunciadas por algunos funcionarios del Ministerio de Estado en 1932<sup>63</sup>, aunque luego la coordinación entre la citada Dirección y el Ministerio de Estado fue razonablemente agil cuando se programó la política ante los contenciosos coloniales pendientes desde 1934.

Pero por debajo de la idiosincracia en la estructura y el estilo de gobierno de la Monarquía, incluido su fase autoritaria, y de la República, subsistieron una serie de limitaciones tradicionales en la acción del Estado español que mediataron la coherencia y los resultados de su política en el Mediterráneo. En primer

---

<sup>62</sup> Para la consulta de las diferentes disposiciones legales remitimos a la obra de C. Fernández Espeso-J. Martínez Cardos, *Primera Secretaría de Estado. Ministerio de Estado. Disposiciones Orgánicas (1705-1936)*, Madrid, Ministerio de Asuntos Exteriores, 1972.

<sup>63</sup> Julio López Oliván denunciaba la disparidad de criterios entre el Ministerio de Estado y la Dirección General de Marruecos y Colonias, puesto que mientras uno promovía el entendimiento con Francia, el otro animaba a la obstrucción en Tánger en un sentido contrario a los intereses franceses. (AMAER - 947 exp. 77. Informe de López Oliván. San Sebastián, 30 de julio de 1932).

término, la administración española y sus objetivos internacionales estuvieron limitados por los exiguos recursos de la hacienda española, cuyas dificultades se vieron agravadas por las exigencias de la campaña de Marruecos. En segundo término, la discontinuidad y la inestabilidad político-institucional en España a diferencia de la mayor estabilidad existente en las grandes potencias con intereses en el Mediterráneo, concretamente Francia y Gran Bretaña. Una discontinuidad manifiesta en los cambios de régimen en España frente a la continuidad de la Monarquía parlamentaria en Gran Bretaña y la República en Francia. Una discontinuidad, reflejo de la crisis interna, que se observa en los continuos cambios en los altos cargos políticos y los puestos de mayor relieve en el seno de la administración<sup>64</sup>. Y una inestabilidad también reflejada en la estructura burocrática-institucional, pareja a los sucesivos cambios y reformas emprendidos por cada régimen. En tercer lugar, la escasa tradición de planificación en la política española y, por contra, el recurso reiterado a la improvisación y la actuación a remolque de los acontecimientos. La falta de coherencia y de programa, ya no en el marco general de la política mediterránea sino en el más específico de la política marroquí, generó dudas y contradicciones en torno a la posición de España en el área del Estrecho<sup>65</sup>. La improvisación fue, por tanto, una constante de la política española en el Mediterráneo, aunque durante la República se intentaron, con desigual éxito, llevar a cabo planes para racionalizar y coordinar la actividad interburocrática y planificar la acción exterior, como sucedió con las negociaciones sobre las cuestiones de Marruecos-Tánger a partir de 1934. Por último, la improvisación y la falta de planificación enfatizaron la personalización en la gestión de los asuntos internacionales, y por supuesto, los del Mediterráneo, como cabe deducir del protagonismo del rey Alfonso XIII o el general Primo de Rivera.

El eco de las cuestiones mediterráneas en los medios políticos y de opinión estuvo determinado, al menos en sus manifestaciones e incidencia social, por la propia naturaleza del sistema político, además del propio rumbo de los problemas mediterráneos. El escaso peso internacional de España desde la centuria anterior,

---

<sup>64</sup> Los datos, a este respecto, son elocuentes. Entre el 5 de diciembre de 1918 y el 16 de julio de 1936 se sucedieron 31 Gobiernos, exceptuando la época de la Dictadura, y se contabilizaron 23 cambios al frente del Ministerio de Estado, sin incluir las ocasiones en que Primo de Rivera asumió la responsabilidad directa sobre los Asuntos Exteriores, mientras en Francia, por ejemplo, se sucedieron un total de 14 ministros de Asuntos Exteriores entre 1914 y 1919. Los datos son igualmente representativos en la Administración de ambos protectorados. Por ejemplo entre 1913 y 1933, mientras la Residencia General de Rabat cambió de titular en 3 ocasiones, la Alta Comisaría de Marruecos lo hizo en 14. (Vid. *África*, enero de 1933, p. 9; C. Fernández Espeso-J. Martínez Cardos, *op. cit.*, pp. 677-678; y P. Voltes, *Tablas cronológicas de la historia de España*, Barcelona, Editorial Juventud, S.A., 1980, pp. 79-97).

<sup>65</sup> Vid. S. Sueiro, *España en el Mediterráneo...*, pp. 125-155, desmintiendo el «mito del estratega» en torno a la figura de Primo de Rivera y el final de la Guerra del Rif; y J. Tusell, «El problema del Estrecho...», p. 16.

el carácter introvertido de la sociedad española afianzado por su conciencia insular, la primacía del conflicto interno, el deseo de no verse comprometidos en los avisperos internacionales y las secuelas de la política de recogimiento —manifiestas en la defensa de una neutralidad a ultranza—, son algunos de los factores que han incidido en el tradicional escaso interés en los medios políticos y de opinión españoles hacia las cuestiones internacionales. A menudo el tratamiento de éstas, incluidas las concernientes al Mediterráneo, respondieron no tanto a las motivaciones de la política exterior como a los condicionamientos y los objetivos de la política interna. En este sentido las repercusiones de la política marroquí iniciada por la Monarquía se convertiría en un capítulo fundamental para entender la historia de la sociedad española del primer tercio del siglo xx, lo que provocó una mayor sensibilidad hacia las cuestiones mediterráneas frente a otros problemas internacionales.

Dentro del modesto lugar que ocupan las discusiones y debates sobre las cuestiones internacionales en las Cortes y los medios de opinión españoles, exceptuando el periodo de la Dictadura por motivos obvios, los problemas concernientes al Mediterráneo acapararon prioritariamente su atención. La conmoción de la derrota de Annual en la opinión pública española, y el modo como las fuerzas políticas antimonárquicas canalizaron a través de las Cortes y la prensa el descontento hacia la Monarquía entre 1921 y 1923, ilustran la repercusiones socio-políticas de la cuestión marroquí. En septiembre de 1931, en el debate en las Cortes republicanas en torno a la nueva Constitución, las discusiones en torno al artículo 6, por el cual se asumía la renuncia a la guerra como instrumento de política internacional, giraron en torno a las repercusiones que ese principio podría tener en caso de conflicto en el Mediterráneo o en una intervención en el Protectorado. El viaje de Edouard Herriot a Madrid en noviembre de 1932 levantó una enorme expectación en la prensa española, al preguntarse sobre el alcance de la visita y especular sobre una posible alianza. Y el episodio más sintomático de la relevancia del Mediterráneo en la política española durante la República, por citar otro ejemplo, trascendió a lo largo de 1935, cuando desde instancias gubernamentales se fomentó el debate sobre dichas cuestiones en la Comisión Permanente de Estado, en las Cortes y en la prensa, con el afán de crear un estado de ánimo favorable al impulso de las negociaciones con otras potencias sobre los contenciosos pendientes en el Norte de Africa. A lo largo de aquel año, tanto los problemas coloniales como la incidencia de la crisis de Abisinia situaron a la política mediterránea como tema capital en las discusiones sobre la política exterior de España.

Con el cambio de siglo, afirma Javier Tusell, no se produciría un cambio en la opinión pública tendente a considerar imprescindible la asunción de una mayor responsabilidad respecto al control del Estrecho<sup>66</sup>. La actividad despla-

---

<sup>66</sup> J. Tusell, *El problema del Estrecho...*, p. 13.

gada desde los medios africanistas, los escasos atractivos económicos de la zona de influencia española, la debilidad del Ejército español y la impopularidad de la campaña de Marruecos, y el desigual entusiasmo dentro de la clase política en la Monarquía española, explica, en parte, la errática política española sobre Marruecos hasta su pacificación definitiva. De cualquier modo, ningún Gobierno a lo largo de este periodo cuestionó la presencia española al otro lado del Estrecho, ni tan siquiera los republicanos, bajo cuya andadura si se intentó imprimir el sello civilista de la cultura política reformista de la nueva clase política. El consenso fue, por tanto, la nota dominante entre las fuerzas políticas que participaron en las tareas de Gobierno, aunque los matices pudieran variar desde el tono maximalista y reivindicativo en los entornos conservadores y africanistas y el talante más moderados y civilista entre las fuerzas liberales y progresistas.

\* \* \*

A modo de balance, la Mediterraneidad de España es un concepto sin el cual difícilmente se puede reflexionar y entender la posición internacional de nuestro país en el curso de los dos últimos siglos. El Mediterráneo, hacia el cual España proyectará desde principios del siglo XX su vocación ultramarina, se convertirá en la vía de conexión con la política europea tras el desastre colonial de 1898. Redefinida su posición en función de sus coordenadas euromediterráneas, su posición internacional dependerá de la capacidad para defender sus intereses nacionales. Sin embargo, la condición de España de pequeña potencia a principios de siglo condicionará su inserción en el nuevo equilibrio mediterráneo, diseñado a la medida de París y Londres. Tras la Guerra del Catorce, España, revestida del prestigio de la neutralidad y sumergida en el esfuerzo regeneracionista de su modernización, intentará mejorar su posición internacional y corregir la asimetría de su posición en el equilibrio del Mediterráneo Occidental.

En la reflexión sobre la mediterraneidad de España en las relaciones internacionales del periodo de entreguerras conviene, en nuestra opinión, distinguir tres planos: en primer término, la interacción que desde la óptica española tiene lugar entre el sistema internacional, institucionalizado en la Sociedad de Naciones, y el Mediterráneo Occidental, puesto que la condición mediterránea de España incidirá en su percepción de la seguridad colectiva, a la vez que ésta última, y en concreto las inteligencias regionales, introducirán nuevas fórmulas en la resolución de los problemas suscitados en la política mediterránea de España; en segundo lugar, el sistema de equilibrio regional en el Mediterráneo Occidental presentará para España, por un lado, una clara continuidad con el orden internacional de preguerra y, por otro, la yuxtaposición en el Mediterráneo de la dialéctica dominante en el periodo de entreguerras entre los defensores del «statu quo» —Francia y Gran Bretaña— y los revisionistas —Italia—; y por último, el Mediterráneo ocupará un lugar destacado en la evolución de la política y la sociedad española,

puesto que será el ámbito que mejor ilustre la interacción entre la política exterior y la política interior. El hecho de que el periodo de entreguerras para España se inicie con un nuevo desastre colonial en Marruecos, cuyos ecos harán tambalearse a la Monarquía de Alfonso XIII, y que se cierre con una contienda fratricida, en la que Marruecos juegue un protagonismo decisivo en la propia suerte de la Guerra, no hacen sino confirmar la importancia del Mediterráneo para comprender la historia de España de la primera mitad del siglo xx.

## **RESUMEN**

La condición mediterránea de España es uno de los factores más persistentes y decisivos para entender su posición internacional a lo largo de su historia. La conversión de España en una potencia euroafricana marcará decisivamente el desarrollo de sus relaciones internacionales en el primer tercio del siglo xx. El Mediterráneo, y lo que éste supuso en su proyección ultramarina, será el canal de conexión de España con la política europea tras la pérdida del imperio americano-pacífico. Aquellas coordenadas internacionales, determinadas por el orden franco-británico, se mantendrán hasta el estallido de la Guerra Civil en 1936. No obstante, a lo largo del periodo de entreguerras las nuevas características de la sociedad internacional, y en concreto de la Sociedad de Naciones, influirán de forma notable en la política mediterránea de España. Su alcance dependerá de la desigual identificación de la Monarquía y de la República con los principios de la Sociedad de Naciones, de la propia realidad internacional y de la propia evolución de la sociedad española. La Guerra Civil pondrá fin a un ciclo de la vida internacional de España, de forma trágica, al convertirse en un capítulo más de la crisis de los treinta en el Mediterráneo.

## **ABSTRACT**

The Mediterranean character of Spain is one of the most persistent and decisive factors to understand its international relations throughout history. Spain's conversion into an Euro-African power will highly influence the development of its international relations in the first third of the 20th Century. The Mediterranean, and what it meant in relation to its overseas tradition, will become the connection channel between Spain and the European policy after the loss of the American-Pacific Empire. The international coordinates established by the Anglo-French order will remain until the outbreak of the Civil War in 1936. However, throughout the period between the wars the new characteristics of the international system —the League of Nations to be precise— will play an important part in the Mediterranean policy of Spain. Its scope will depend on the different approach the Monarchy and the Republic adopt towards the principles

of the League of Nations; on the international reality itself, and on the own evolution of the Spanish society. The Civil War will put a tragic end to a circle in the international life of Spain, a chapter more in the crisis of the 1930s in the Mediterranean.