

JOSE LUIS NEILA HERNANDEZ

ESPAÑA REPUBLICA MEDITERRANEA. SEGURIDAD
COLECTIVA Y DEFENSA NACIONAL (1931-1936)

VOLUMEN I

TESIS DOCTORAL DIRIGIDA POR
EL DR. JUAN CARLOS PEREIRA
CASTAÑARES
DEPARTAMENTO DE HISTORIA
CONTEMPORANEA
UNIVERSIDAD COMPLUTENSE
DE MADRID
1993

INDICE

INTRODUCCION	pg. i
--------------------	-------

PARTE I: LA POLITICA DE DEFENSA NACIONAL EN EL PROYECTO REFORMISTA DE LA II REPUBLICA

CAP. 1: PRINCIPIOS Y ORIENTACIONES DE LA POLITICA EXTERIOR Y DE DEFENSA EN LA II REPUBLICA. EL ESPACIO DE SEGURIDAD MEDITERRANEO	pg. 2
---	--------------

1. La política exterior	pg. 10
1.1. La herencia del pasado: reformismo y continuidad	pg. 10
1.2. La posición de España en el mundo: medias y pequeñas potencias	pg. 22
1.3. El ideal pacifista de la República	pg. 37
1.4. La definición de una política de neutralidad	pg. 53
1.5. Las coordenadas mediterráneas de la política exterior republicana'	pg. 71
2. La política de defensa	pg. 82
2.1. Precisiones terminológicas en torno al problema de la defensa durante la II República	pg. 85
2.2. El marco internacional y las opciones doctrinales en materia de defensa	pg. 94
2.3. La defensa nacional y el reformismo republicano	pg. 109

CAP. 2: MEDIOS E INSTRUMENTOS DE ACCION DE LA POLITICA DE DEFENSA NACIONAL DE LA REPUBLICA	pg. 137
---	----------------

1. El medio internacional: el sistema	pg. 139
1.1. La Sociedad de las Naciones: un proyecto reformista de la sociedad internacional	pg. 141
1.2. El Pacto y la articulación de la seguridad colectiva	pg. 147
2. El medio interno: la estructura del Estado	pg. 158
2.1. La Constitución: piedra angular del nuevo régimen	pg. 159
2.2. Organos e instrumentos de ejecución en materia de política exterior y de defensa nacional	pg. 168
2.3. Altos órganos consultivos en materia de política exterior y defensa nacional: la Junta Permanente de Estado	pg. 324
2.4. Instrumentos y procedimientos de control sobre la política de defensa nacional: el Parlamento	pg. 332

PARTE II: LUCES Y SOMBRAS SOBRE EL IDEAL Y LOS PRINCIPIOS SOCIETARIOS. 1931-1933

CAP. 3: ESPAÑA Y LA SEGURIDAD EN EL MEDITERRANEO: OPCIONES PARA UNA INTELIGENCIA REGIONAL (1930/31-1933)	pg. 353
1. España ante las implicaciones mediterráneas de la Conferencia naval de Londres de 1930	pg. 356
1.1. La política naval de España en la era de las Conferencias Navales	pg. 359
1.2. Nuevas expectativas para España en la Conferencia de Londres: el Pacto Mediterráneo..	pg. 366
1.3. La persistencia del desacuerdo franco-italiano tras la Conferencia y el fracaso de la mediación británica	pg. 390
2. La República y la seguridad en el Mediterráneo bajo las coordenadas del "rapprochement" hispano-francés (1931-1933)	pg. 397
2.1. La incidencia de la proclamación de la República española en el equilibrio mediterráneo	pg. 397
2.2. La República y el futuro de la presencia española en el Norte de África: la cuestión abandonista	pg. 403
2.3. La confirmación de un nuevo clima en las relaciones hispano-francesas (abril-diciembre de 1931)	pg. 434
2.4. El Mediterráneo y la colaboración en Ginebra como marco de entendimiento entre Madrid y París. (1932-1933)	pg. 448
3. Nuevas tentativas en pro de un Pacto Mediterráneo en el contexto de la crisis de 1933	pg. 505
 CAP. 4: A LA SEGURIDAD COLECTIVA POR EL DESARME: ESPAÑA EN LA CONFERENCIA PARA LA REDUCCION Y LIMITACION DE ARMAMENTOS	 pg. 520
1. La República en la antesala de la Conferencia del Desarme	pg. 522
1.1. El desarme en la configuración del mensaje pacifista del nuevo régimen en Ginebra	pg. 523
1.2. La planificación de la Conferencia del Desarme	pg. 536
2. La República ante el reto común de la Conferencia del Desarme: 1932	pg. 571
2.1. La presentación del programa de desarme de la II República. La fase de "discusión general"	pg. 575
2.2. La fase de "discusión y trabajo". El "camouflage" del fracaso de la Conferencia. (Abril-diciembre de 1932)	pg. 585
3. La República española y las potencias secundarias en el declive de la Conferencia: 1933	pg. 619

- 3.1. La aproximación del "Grupo de los Ocho" a las tesis sobre seguridad y desarme francesas pg. 621
- 3.2. La marea revisionista europea en Ginebra: preludio de cambios pg. 631

PARTE III: TIEMPOS DE INCERTIDUMBRE EN EUROPA Y EN EL MEDITERRANEO (1933-1935)

CAP. 5: EL PRAGMATISMO COMO VIA DE ACCION ANTE LAS DEFICIENCIAS DEL SISTEMA INTERNACIONAL (OCTUBRE DE 1933-1934) pg. 676

1. La "psicosis neutral": la respuesta "intrasistema" de España y los Estados Europeos ex-neutrales a la crisis de la seguridad colectiva pg. 678
 - 1.1. La génesis del "Grupo de los Neutrales" y los condicionantes del entorno pg. 683
 - 1.2. España, los neutrales y el problema del Desarme pg. 718
2. "Del Báltico al Mediterráneo pasando por Locarno": España y la fiebre de la pactomanía pg. 776
 - 2.1. El problema naval en el Mediterráneo: primeras impresiones en torno a la futura Conferencia Naval de Londres pg. 784
 - 2.2. El Pacto Mediterráneo: un "globo sonda" en la estrategia diplomática de L. Barthou pg. 793

CAP. 6: LA "CUENCA MEDITERRANEA EJE DE LA CUESTION EUROPEA" (ENERO-JUNIO DE 1935) pg. 816

1. Espejismos en el horizonte: expectación y desconfianza en Madrid pg. 818
 - 1.1. Del espejismo del regreso de Alemania a Ginebra a la violación del Tratado de Versalles pg. 819
 - 1.2. El espejismo de la sincronía entre Londres, París y Roma en el Mediterráneo. ¿La vía hacia un arreglo general? pg. 851
 - 1.3. El espejismo de un arreglo colonial global en el Norte de Africa: "Italia, en Abisinia, España, en Tánger" pg. 905
2. El problema del mediterráneo a debate en las Cortes: el segundo acto pg. 924

PARTE IV: ESPAÑA, EL MEDITERRANEO Y LA PARALISIS DE LA SOCIEDAD DE LAS NACIONES (1935-1936)

CAP. 7: EL MEDITERRANEO EN EL EPICENTRO DEL CONFLICTO ITALO-ETIOPE pg. 941

1. España y la dimensión mediterránea del conflicto pg. 944

1.1. El Mediterráneo tras el debilitamiento del frente de Stresa	pg. 962
1.2. Las precauciones de Madrid	pg. 984
2. El peso de un compromiso. "¿Con Ginebra, sin Ginebra o contra Ginebra?" (Octubre de 1935 - enero de 1936)	pg. 1010
2.1. Las sanciones económicas. España ante un nuevo escalón de la crisis	pg. 1011
2.2. Vientos de crisis en el Mediterráneo: España entre la neutralidad y la ayuda mútua	pg. 1026
3. El factor italo-abisinio como condicionante de la política colonial de España	pg. 1081
 CAP. 8: LA ESPAÑA DEL FRENTE POPULAR EN LA CRISIS DE LA SOCIEDAD DE LAS NACIONES (FEBRERO-JULIO DE 1936)	pg. 1093
1. "Dos toros en la plaza": Hitler y Mussolini en escena	pg. 1102
1.1. España ante el nuevo desafío revisionista alemán: la remilitarización de Renania	pg. 1103
1.2. La crisis de Abisinia en su recta final y la política continuista de Madrid	pg. 1124
2. De la guerra de Abisinia a la guerra civil: el epílogo a la seguridad colectiva	pg. 1134
2.1. España ante el desenlace del conflicto italo- etíope y el debate sobre la reforma de la Sociedad de las Naciones	pg. 1135
2.2. España y la quiebra de la seguridad en el Mediterráneo en los albores de la guerra civil	pg. 1178

CONCLUSION

"OLD WINE IN NEW BOTTLES"	pg. 1223
---------------------------------	----------

<u>FUENTES Y BIBLIOGRAFIA</u>	pg. 1245
-------------------------------------	----------

1. DOCUMENTACION NO IMPRESA	pg. 1246
2. DOCUMENTACION IMPRESA	pg. 1251
3. BIBLIOGRAFIA	pg. 1255

<u>APENDICE DOCUMENTAL</u>	pg. 1269
----------------------------------	----------

INDICE DE ABREVIATURAS

A.C.D.	Archivo del Congreso de los Diputados
A.G.A.(A)	Archivo General de la Administración (Africa)
A.G.A.(A.E.)	Archivo General de la Administración (Asuntos Exteriores)
A.G.M.	Archivo General Militar
A.M.A.E.	Archivo del Ministerio de Asuntos Exteriores
A.Q.D.	Archives du Quai D'Orsay
A.V.M.	Archivo del Viso del Marqués
B.O.M.E.	Boletín Oficial del Ministerio de Estado
C.I.D.	Committee of Imperial Defence
D.D.F.	Documents Diplomatiques Françaises, 1932-1939
D.O.M.G.	Diario Oficial del Ministerio de Guerra
D.S.C.	Diario de Sesiones de Cortes
O.I.T.	Organización Internacional del Trabajo
P.R.O.	Public Record Office

No sería justo en modo alguno no dedicar una de las primeras páginas de este trabajo a manifestar mi sincero y público agradecimiento a todas aquellas personas e instituciones que me han brindado la oportunidad y su apoyo para llevar a cabo la presente investigación. De este modo quisiera dedicar mis primeras palabras de gratitud al profesor D. Juan Carlos Pereira, director de la investigación, cuya amistad a lo largo de estos años y sus cualidades profesionales han sido determinantes para superar los numerosos obstáculos que han ido apareciendo en el transcurso de la investigación y cuya presencia ha sido constante en todos y cada uno de los momentos por los que ha transcurrido la misma, gracias a la oportunidad que me ha brindado para intercambiar puntos de vista en las numerosas conversaciones que hemos mantenido y su cercana labor de dirección y continuo apoyo. Compartiendo el mismo mecenazgo intelectual, quisiera también agradecer la amistad y el constante aliento que he recibido de mis "compañeros de fatigas" en el sinuoso camino de la investigación histórica D. Antonio Moreno y D. Luis E. Togores, así como a D. Angel Cervantes, cuya actividad profesional le ha deparado un destino bien distinto del mundo de la Historia. Tampoco desearía olvidar a otros compañeros becarios del Departamento como D^a. Belén Pozuelo, con quién he tenido la oportunidad de compartir deliciosos momentos de charla, más allá de nuestras fronteras, sobre las dificultades de nuestro oficio. Asimismo, recordar en la ya lejana fecha de 1987 a los compañeros, muchos de los cuales han tenido la oportunidad de leer sus Tesis Doctorales, que iniciábamos la andadura del Doctorado y agradecer a los profesores que impartieron aquellos cursos en el Departamento de Historia Contemporánea, con cuyas enseñanzas me siento deudor y que espero que estas páginas sirvan en mis modestas posibilidades como tributo a aquella deuda con todo gusto asumida. Otra deuda contraída, como se desprende de la lectura del propio texto, la debo a aquellos investigadores, con algunos de los cuales he tenido la ocasión de conversar y mantener una amistosa relación, que han sido precedentes historiográficos directos de la presente investigación. A todos ellos, D^a. María E. Calleja, D^a. María de los Angeles Egido, D. Feliciano Pérez, D. Gustavo Palomares, D. José F. Perterra, D. Francisco Quintana, D. Ismael Saz, D^a. Gloria Solé, D^a. Susana Sueiro y D. Hipólito de la Torre, les agradezco con toda honestidad la ayuda y la constante referencia que han sido en mi trabajo. Tampoco quisiera dejar sin mencionar la atención y la ayuda que me han prestado algunos miembros de la comunidad académica, como D. Carlos Seco Serrano por el benévolo juicio que ha dispensado a algunos de los fragmentos de la investigación cuando en alguna ocasión han sido presentados en concurso público, y D. Juan Bautista Vilar de la Universidad de Murcia y a José Urbano Martínez Carreras en la Universidad Complutense de Madrid, por la posibilidad que me han brindado de publicar mis primeras aproximaciones al terreno de la Historia de las Relaciones Internacionales de España y las cálidas palabras de apoyo que me han dispensado, todo un estímulo, desde luego, para el quehacer como investigador. Por último, no quisiera dejar de mencionar a D. José Martínez Cardos, con quién he tenido la ocasión de trabajar en diferentes proyectos de investigación en la Escuela Diplomática, cuya experiencia y consejos han sido de suma utilidad en estos mis primeros pasos en el mundo de la investigación. Entre las instituciones, como no podría ser de otro modo, mi primer reconocimiento va dirigido al Ministerio de Educación y al Departamento de Historia Contemporánea en cuyo seno he podido disponer de una beca de Formación de Personal Investigador, sin la cual difícilmente se podría haber llevado a cabo el proyecto de investigación. También mi gratitud a los Centros de Documentación y Archivos tanto españoles como extranjeros, y al personal a su cargo, cuya aportación ha sido indispensable para la realización y orientación del trabajo. Finalmente, no podría cerrar este capítulo de agradecimientos sin manifestar mi más profunda gratitud a aquellos amigos y miembros de mi familia, en especial a mis padres José y Jacoba, que han sido testigos directos cuando no protagonistas de excepción, de los avatares que se han ido sucediendo en los años que he dedicado al trabajo impreso en estas páginas.

"Hay dos maneras de considerar los sucesos de la historia en cada pueblo. Uno consiste en confrontar los sucesos mismos, esto es, sus causas y los móviles de quienes lo provocaron con los principios de justicia eterna que nos dicta la razón. Otro consiste en comparar los fastos de un país con los de otras naciones, en situaciones análogas. El primer modo obliga a cada Estado y a la humanidad en masa a comparecer ante un juez demasiado severo. Vistos a esta luz los hombres y las naciones pierden en nuestra consideración. el fallo es casi siempre adverso, pero este fallo, en cuanto se pronuncia, es un fermento de progreso." (AZAÑA, M. Obras Completas, V. III, México, Oásis, 1966-8, pg. L.)

INTRODUCCION

Desde el inicio de nuestra investigación en 1987, los estudios en torno a la política exterior de la II República han experimentado un notable incremento. Este fenómeno se produce dentro de un panorama más amplio de desarrollo de las investigaciones sobre la historia de las relaciones internacionales de España desde la pasada década. La aparición de estos trabajos, relativos al período circunscrito entre la caída de la Monarquía española y el estallido de la Guerra Civil, han influido de forma muy sustancial en la concepción, la evolución de las hipótesis de trabajo y la reflexión sobre los instrumentos metodológicos, así como el análisis y selección de las fuentes, en la presente investigación.

La elección del título "**España República Mediterránea. Seguridad colectiva y defensa nacional, 1931-1936**" responde a la definición y delimitación de los ejes temáticos y de los distintos marcos de referencia. El concepto moderno de **seguridad**, aplicado en este caso a la política exterior y de defensa nacional en la II República, es el núcleo sobre el que gravitan las distintas áreas de contenido que han sido objeto de estudio en la presente investigación. Tanto la política exterior del régimen instaurado el 14 de abril de 1931, como la dimensión internacional de su política de defensa, son esferas complementarias y en continua interacción de un problema fundamental "la seguridad". Este problema lo vamos a plantear en un doble marco de referencia: el ámbito mediterráneo y el medio institucional internacional de la Sociedad de las Naciones. El "hinterland" Mediterráneo, concretamente el Mediterráneo Occidental, en su condición de espacio de seguridad es una pieza clave para la comprensión de la política exterior española y la articulación de la política de defensa nacional. Junto a éste, el medio internacional, caracterizado por el papel jugado por la Sociedad de las Naciones en las relaciones internacionales del período de entreguerras, supone el otro marco de referencia obligado donde debemos insertar la actividad internacional de España. En la valoración que los dirigentes republicanos hagan de una y otra esfera de actuación se pondrá de manifiesto la recíproca influencia de una sobre otra. De este modo, la estimación que las autoridades republicanas hicieron de la seguridad colectiva, a partir de la condición de potencia mediterránea de España, se iría haciendo más crítica cuanto más se puso en evidencia la eficacia de los

mecanismos de Ginebra y cuanto mayor era la percepción y la amenaza de peligro de un conflicto armado en el Mediterráneo. Asimismo, las opciones de seguridad a considerar por la República en el entorno mediterráneo se vieron alteradas por la proyección en ese ámbito regional de los mecanismos de seguridad colectiva, concretamente de la filosofía de los pactos regionales.

El propósito de la presente investigación se encamina, pues, a ofrecer una visión global de como la República española afrontó el problema de la seguridad nacional a partir de la complementariedad que en este ámbito debe entablarse entre la política exterior y la articulación de la defensa nacional. Esta visión requiere, en nuestra opinión, analizar los supuestos tradicionales de la política exterior y de defensa de España y estudiar, asimismo, la incidencia sobre estos criterios de la proyección de la diplomacia multilateral desde la Sociedad de las Naciones. Y, a su vez, analizar la visión que la historiografía ha perfilado respecto a la posición adoptada por la II República en relación al problema de la seguridad colectiva y la defensa nacional.

I

El estudio del problema general de la seguridad en la España de la II República, si bien es verdad que ha sido tratado en el marco de trabajos que estudiaban diversas cuestiones sobre la política exterior -especialmente sobre la diplomacia multilateral de España en la Sociedad de las Naciones -, y de investigaciones que indagaban sobre los problemas militares -fundamentalmente de índole interna -, no ha sido analizado desde una óptica multidisciplinar en el sentido de realizar un estudio conjunto y complementario de las líneas seguidas por la política exterior, de guerra y naval de la II República con el telón de fondo de la seguridad colectiva articulado desde la Sociedad de las Naciones.

Dos son, pues, las líneas historiográficas desde las cuales se ha acometido con mayor o menor intensidad el estudio de la política seguida por la República ante el problema general de la seguridad. La primera, proviene de los estudios que se han realizado sobre la política exterior del régimen que sucedió a la moribunda Monarquía de Alfonso XIII. En este ámbito podemos obtener una panorámica historiográfica a través de los trabajos de: M^a. de los A. EGIDO ("La política exterior de España durante la II República"): J.C. PEREIRA y J.L.

NEILA ("La política exterior durante la II República: un debate y una respuesta"); y, finalmente, del autor del presente trabajo, desde la óptica de la integración de España en la sociedad internacional del período de entreguerras ("España y el modelo de integración de la Sociedad de las Naciones (1919-1939): una aproximación historiográfica"). La segunda, en consecuencia con lo expuesto anteriormente, procede de los análisis realizados de forma general sobre la evolución de la situación del ejército, la marina y la aeronáutica en nuestro país. Estos han hecho, generalmente, especial incidencia en el problema militar desde su dimensión interna por su estrecha conexión con las actividades de la sociedad civil.

El retraso de la historiografía española, con respecto a otras de nuestro entorno, en el estudio de la Historia de las Relaciones Internacionales de nuestro país, ha sido decisivo en el conocimiento de la posición y la actividad de España en el medio internacional. Hasta hace dos décadas no se puede hablar del desarrollo de la Historia de las Relaciones Internacionales en nuestro país, aunque, si bien es verdad, ésta aún no se ha institucionalizado en los medios académicos de la Universidad. El reciente auge en las investigaciones sobre estas materias se explica en función de las siguientes razones: la maduración de las asimilaciones metodológicas introducidas por pioneros en estas lides como los profesores Jesús Pabón, Vicente Palacio Atard o José María Jover; la proliferación de este tipo de estudios desde la perspectiva de la teoría de las relaciones internacionales; la intensificación de los contactos con instituciones y especialistas extranjeros dedicados a investigaciones de esta índole; el incremento, aunque muy insuficiente aún, de las facilidades a la investigación en este área del conocimiento desde las instancias oficiales; y, finalmente, la aceleración desde la llegada de la democracia de unos procesos de integración en el marco europeo y occidental, que ya habían sido planteados en las décadas precedentes.

Esta situación anémica de nuestra historiografía en estos campos de investigación ha tenido una notable influencia en la visión y el modo de interpretar la política exterior de España en el pasado. Ésta es una de las razones que explican la visión negativista que la historiografía española ha tenido sobre la política exterior de la República y de la posición internacional de España en el período de entreguerras. Los primeros análisis realizados desde los años setenta, como los de R. TAMAMES y M. TUÑÓN DE LARA, considerados clásicos para el estudio de la historia de la II República y cuyas obras de

referencia - así como para autores sucesivos - pueden ser consultadas en el apartado de fuentes, niegan la existencia de una verdadera política exterior en este periodo de la historia de España. Indudablemente el peso de la historiografía oficial del franquismo, especialmente de J.M^a. AREILZA, F.M^a. CASTIELLA, J.M^a. CORDERO TORRES y C. IBÁÑEZ DE IBERO, se había dejado sentir al proyectar una visión totalmente negativa y pasiva de la actividad exterior del régimen republicano. Con la llegada de la década de los ochenta comienza una eclosión de investigaciones sobre la política internacional de España, que si en principio algunas, como las de J.J. CARRERA ARES, J.C. PEREIRA y J. GIL PECHARROMAN, seguirán cuestionando la existencia de una verdadera política exterior durante la República, matizan esta situación en función de las claves internas e internacionales; otras como las de V. MORALES LEZCANO, M^a. de los A. EGIDO, I. SAZ, F. QUINTANA o el mismo J.C. PEREIRA en trabajos más recientes, han extrapolado las claves para la comprensión y entendimiento de la política exterior española en ese periodo, terminando con esa primera valoración negativa.

El estudio de la actividad de la España republicana en la Sociedad de las Naciones y, más concretamente, ante los problemas de la seguridad colectiva han sido abordados, bien dentro de estudios donde se analizaban las relaciones bilaterales del nuevo régimen, bien en el marco de la diplomacia multilateral de España en la Sociedad de las Naciones. Respecto a los primeros debemos destacar: para las relaciones hispano-alemanas, la ya clásica obra de A. VIÑAS (La Alemania nazi y el 18 de julio); las investigaciones de J.F. PERTIERRA DE ROJAS (Las relaciones hispano-británicas durante la II República española. 1931-1936) sobre las relaciones hispano-británicas, enfocadas principalmente desde una óptica política y económica; para las relaciones hispano-francesas, la Tesis Doctoral de F. PAEZ (La significación de Francia en el contexto internacional de la Segunda República Española. 1931-1936) profundiza en la dinámica en que entran estas relaciones al iniciarse una fase de aproximación una vez proclamada la República en España para ir enfriándose conforme crecía la tensión en la sociedad internacional; respecto a las relaciones entre españoles e italianos, I. SAZ (Mussolini contra la II República) plantea las dificultades que presidieron los contactos entre ambos regímenes a partir del cambio político en España; y, finalmente, desde la optica de las relaciones peninsulares, de las difíciles relaciones entre Lisboa y Madrid, H. de la TORRE (La relación peninsular en la

antecámara de la Guerra Civil española, 1931-1936) y C. OLIVEIRA (Portugal y la II República española, 1931-1936) han puesto de relieve los temores, ambiciones e intereses que moldeaban la convivencia entre ambos pueblos.

Los estudios sobre la diplomacia multilateral española en el marco de la Sociedad de las Naciones no son muy numerosos. Las primeras investigaciones se centraron en la actividad española en el citado organismo durante la década de los veinte. Este es el caso de los trabajos de G. BLEDSOE (Spain in the League of Nations, 1919-1931), G. SOLE (España y la Sociedad de Naciones) y, más tarde, F. M^a. CASTIELLA (Una batalla diplomática). Ya en la década de los ochenta aparecieron dos artículos que analizaban dos de los grandes hitos de la seguridad colectiva del período: el primero, de A. M^a. TAMAYO BARRENA sobre la actitud española ante el Pacto Briand-Kellog; y el segundo, de M. T^a. MENCHEN BARRIOS acerca de la posición española ante el proyecto de unidad europea de A. Briand. Las más recientes aportaciones, en este sentido, que tratan específicamente la actividad de la II República en Ginebra han sido realizadas por: F. QUINTANA (Madariaga y la diplomacia republicana en la Sociedad de Naciones), quien analiza la diplomacia republicana en dicho organismo internacional incidiendo especialmente en los fenómenos europeos; N. TABANERA (Las relaciones entre España e Hispanoamérica durante la Segunda República española, 1931-1939), que dedica una parte importante de su Tesis Doctoral al estudio de la diplomacia republicana desde la Sociedad de las Naciones hacia Hispanoamérica; M^a Estrella CALLEJA (en su Memoria de Licenciatura titulada España y la Sociedad de Naciones en la transición de la Monarquía a la República, 1928-1932); y, por último, J. C. PEREIRA y A. CERVANTES (Las relaciones diplomáticas entre España y América), que dedican un especial interés a la política española hacia Hispanoamérica en el marco de las relaciones multilaterales.

En relación a la segunda línea historiográfica señalada sobre la producción bibliográfica acerca del Ejército y el problema de la defensa, su trayectoria guarda grandes similitudes con la anterior, en el sentido de que experimentó un proceso renovador y de mayor proyección científica desde finales de los sesenta y principios de los setenta. A la obra ya clásica de Stanley G. PAYNE sobre el Ejército y la sociedad española, se unen una serie de trabajos de carácter general sobre la misma cuestión, como los de Gabriel CARDONA (El poder militar en la España contemporánea hasta la Guerra Civil), Carlos SECO

SERRANO (Militarismo y civilismo en la España Contemporánea) y Joaquín LLEIXA (Cien años de militarismo en España). A estos estudios se suman otras investigaciones que se han circunscrito al período republicano, como los de F. BRAVO MORATA (La República y el Ejército), Michael ALPERT (La reforma militar de Azaña. 1931-1933) y M. AGUILAR OLIVENCIA (El ejército español durante la Segunda República). Toda esta literatura, sin excepción, aborda el problema militar desde la dimensión interna, es decir, el papel y el significado del Ejército en la sociedad civil. La dimensión internacional del problema de la defensa nacional, tan ligado al de la propia necesidad de reforma del ejército, es analizada en un segundo plano. En torno al problema naval, la literatura es muy restringida, careciendo de una monografía sobre la política naval de la República. Únicamente a partir de obras de carácter general como la de F. de BORDEJE Y MORENCOS., se dedica un capítulo a esta cuestión - a partir de criterios básicamente negativos sobre la gestión de los gobiernos republicanos -, y las escasas alusiones de A. CUEVAS TORRES.

El planteamiento historiográfico en torno a la existencia de una concepción de una política de defensa nacional global en tiempos de la República apenas ha sido planteado por los especialistas, salvo M. AGUILAR, debido a las siguientes razones: el papel secundario que la historiografía ha concedido al problema de la seguridad nacional, dada la peculiar evolución de nuestra historia contemporánea; las dificultades objetivas impuestas por la brevedad de la experiencia reformista republicana; y, finalmente, por que el concepto de "seguridad nacional" es un término y una concepción integral de la defensa muy moderna. Estos condicionantes justifican, a nuestro juicio, la necesidad de estudiar no tanto la materialización de una concepción de la "seguridad nacional" durante la República, sino analizar la evolución de la doctrina militar y las líneas generales de acción que, en este sentido, plantean las reformas militares de la República y, en consecuencia, analizar las iniciativas consideradas desde el Estado para organizar integralmente la defensa.

II

El creciente interés puesto de manifiesto por la historiografía española desde la pasada década por el estudio de la historia de las relaciones internacionales de nuestro país, cuyos avances para el período de la II República acabamos de analizar; junto a los progresos

que se están realizando en otras historiografías de nuestro entorno sobre estas cuestiones y, finalmente, las reflexiones y alternativas planteadas por los prohombres de la República para diseñar y proponer soluciones a las dificultades derivadas de la posición de España en la sociedad internacional del período de entreguerras, son el punto de partida desde el cual hemos elaborado una extracción de **planteamientos y sugerencias metodológicas** que, en nuestra opinión, son fundamentales para el estudio de la política exterior y de defensa emprendida por la España republicana bajo el "paraguas" de Ginebra. Esta labor ha sido realizada con la modesta pretensión de precisar el alcance de una terminología acorde a los problemas que se han ido suscitando durante la investigación y para la provisión de ciertos instrumentos de análisis que, en la medida de lo posible, permitan la comprensión de la actitud y medidas adoptadas por las autoridades republicanas en materia de seguridad. Con esta finalidad vamos a exponer a continuación una serie de cuestiones de orden metodológico que serán analizadas en profundidad en los próximos capítulos.

España como potencia internacional.

El primero de los problemas suscitados gira en torno a la **valoración de la posición internacional de España**. El dilema se plantea desde un punto de vista historiográfico al pretender definir la posición de España en términos de "media o pequeña potencia" en la jerarquía establecida entre los Estados, como actores privilegiados de la sociedad internacional, en el intervalo de tiempo entre las dos guerras mundiales.

Tradicionalmente en la historiografía sobre la historia de las relaciones internacionales han sido las grandes potencias las que han ocupado un lugar estelar en el universo de la sociedad internacional. Las grandes potencias interesadas en el atesoramiento de ingentes cantidades de información para el normal desarrollo de su quehacer internacional han impulsado extraordinariamente el estudio del pasado y del presente de su comportamiento y de su actividad en el medio internacional. Obviamente, los parámetros de trabajo de los estudiosos de las relaciones internacionales de estos Estados privilegiados se ajustaban, precisamente, a esa condición hegemónica en la que éstos actuaban en la "arena" internacional. El retraso de las historiografías de Estados de menor rango internacional, por la falta de medios, la dependencia cultural, la marginación en numerosos casos de

la política exterior respecto a otras esferas de actuación del Estado y el retraso por parte de los especialistas en el desarrollo de investigaciones sobre estas materias, arrojan un importante lastre que a menudo deriva en interpretaciones y valoraciones no siempre exactas. Así sucede, bien cuando se pretende valorar la política exterior de una "media o pequeña potencia" con los mismos criterios que los aplicados para las grandes potencias, o bien cuando se analizan actitudes como la neutralidad desde unos criterios excesivamente tradicionales, por citar dos ejemplos significativos. Sobre este tipo de planteamientos se deberían revisar ciertos hitos historiográficos como la interpretación de la carencia de una política exterior durante la II República, a la que ya hemos hecho mención al hacer el balance historiográfico sobre la política exterior y de defensa de la II República, o las interpretaciones negativistas sobre la actitud neutralista de la España de entreguerras.

El análisis en torno al "status" de la España republicana como "potencia media o pequeña potencia" se debe plantear, a nuestro juicio, en dos direcciones: por un lado, a partir de la normalización de la nomenclatura al respecto en la evolución del Derecho Internacional y los estudios sobre las relaciones internacionales; y por otro, a raíz del estudio de la propia percepción y la imagen que los españoles, especialmente durante la República, tenían de su posición en el mundo.

En relación a la conceptualización realizada en torno a la **jerarquía de los Estados** en los años veinte y treinta desde los medios políticos y académicos anglosajones y franceses, en su mayoría, se puede afirmar en líneas generales que en sentido estricto no existían más que dos categorías de Estados bien definidas en las relaciones internacionales: "Grandes y Pequeñas potencias". Estudiosos del medio internacional en aquel momento como C.J. HAMBRO y W.E. RAPPARD no se plantearon ningún género de dudas para incluir a España entre otros Estados como Bélgica, Holanda o Suiza en la categoría de "pequeñas potencias".

Paralelamente a esta visión dual en la jerarquización de los Estados en la sociedad internacional, otros analistas del medio internacional durante el período de entreguerras indagaron en el tema de las "potencias medias" en la realidad político-diplomática de Europa. Sin embargo, el concepto de "potencia media" con un contenido más específico y científico, no maduró hasta después de la II Guerra Mundial, para dar respuesta a la nueva realidad impuesta por la

incorporación de nuevos Estados - en su mayoría africanos y asiáticos - a la sociedad internacional. Figuras de gran talla política e intelectual, en la Europa de entreguerras, como T.G. MASARYCK y el general J.C. SMUTS distinguían, por diferentes criterios - económicos, demográficos y políticos -, una clase intermedia de Estados entre los dos polos del sistema jerárquico internacional.

Esta multiplicidad de criterios para definir la posición internacional de los Estados en las décadas de los veinte y los treinta, junto a las propias peculiaridades de la sociedad internacional de aquel momento, presentan, no pocas dificultades, para el estudio de la posición de los Estados en el medio internacional.

Esta situación plantea dificultades a la hora de reflexionar sobre la posición internacional de la España de entreguerras y, más concretamente, de la España republicana. Con esta finalidad consideramos pertinente indagar en una segunda dirección sobre la **percepción y la imagen de los españoles acerca de la posición internacional de España**. Para este cometido debemos tener en cuenta la imagen que la historiografía española ha ido plasmando de la posición internacional de la España de la primera mitad del siglo XX. La posición de una potencia puede fluctuar a lo largo del tiempo pudiendo ocupar diferentes estadios en la jerarquía internacional de los Estados. La fluctuación depende de múltiples factores tanto externos - la naturaleza del sistema internacional, el cuadro de alianzas internacionales, la involucración en conflictos -, como internos - la potencia económica, militar, demográfica, política y cultural -.

La pérdida de las últimas posesiones del Imperio Ultramarino en 1898 convirtieron a España en una potencia exclusivamente euroafricana. Tras "el desastre" comienzan a desarrollarse una serie de iniciativas de modernización que si inicialmente fueron formuladas por las élites intelectuales, más adelante serían asumidas también por la clase política, toda vez que la actividad de los intelectuales iba haciéndose cada vez más comprometida y militante con el mundo de la política. Es, pues, a partir del ciclo regeneracionista y teniendo a Europa como horizonte de referencia, como se intentará llevar a cabo esa modernización del Estado y una fluctuación a la alza en la sociedad internacional.

Si en los especialistas europeos no existía consenso, como hemos podido contemplar anteriormente, en la nomenclatura y los criterios de estratificación de la jerarquía internacional de los Estados, esa misma confusión y diversidad de conceptos se va a reflejar en los

intelectuales y políticos de la II República española - M. AZAÑA, S. de MADARIAGA o J. MENENDEZ -. Disparidad de juicios que indudablemente dificultan la labor de definición de la posición internacional de España en los años treinta, ya que, a pesar de los propósitos iniciales de la República española de adecuar sus estructuras y sus principios en política exterior a las directrices de la Sociedad de las Naciones para incrementar la eficacia y la autoridad de España, estas expectativas se fueron frustrando al socaire de la trágica evolución de la sociedad internacional y de la propia sociedad española.

La concepción de la política de neutralidad.

Otro de los conceptos fundamentales para comprender la política exterior de la República y, por extensión en este caso, de la España de entreguerras es la neutralidad. La experiencia neutralista durante la Guerra del Catorce, a pesar del clima de confrontación interna entre aliadófilos y germanófilos, acabó por consolidar en la mayor parte de las élites político-intelectuales y de la opinión pública la vocación neutralista de España tanto en la Monarquía como, posteriormente, en la República. El problema de la neutralidad ha de conceptualizarse desde dos planos de análisis: en primer lugar, en el estudio de la interpretación de la historiografía que, generalmente, ha estimado la neutralidad como una actitud de política negativa o pasiva en el medio internacional; y en segundo lugar, la propia concepción de la neutralidad de las élites político-intelectuales y militares durante la II República en relación a la nueva concepción de la neutralidad que se desprendió de la legalidad internacional vigente desde 1919.

En la interpretación de la actitud neutralista de España como una política pasiva - caso de autores como V. MORALES LEZCANO e H. de la TORRE -, sin negar la validez de esa visión, es pertinente, a nuestro juicio sugerir ciertas matizaciones a tener en cuenta de la condición de España como un actor no privilegiado en la escena internacional. El hecho de que un Estado al adoptar la neutralidad en caso de guerra predefina su posición en función de las circunstancias, explica, en parte, la argumentación de que estos Estados tienen una política exterior pasiva o que, simplemente, carecen de ella. Las medias y pequeñas potencias han tenido que recurrir a diversas estrategias - aislamiento, alianzas, neutralidad, o más recientemente al no-alineamiento -, para

protegerse de las eventuales amenazas del medio internacional. Los pequeños Estados, como iremos analizando a lo largo del trabajo, concebían sus aspiraciones en el deseo ferviente de evitar ser arrastrados a la guerra de otros como un objetivo natural y lógico. Este razonamiento, según Efraim KARSH, implica la consideración del "pequeño Estado" como un ente autónomo con su propia psicología, así como sus comportamientos característicos que le distinguen de las grandes potencias. En esta lógica, los pequeños Estados tratan de protegerse de la guerra, pero su habilidad para conseguirlo depende de los intereses de los beligerantes. Por otro lado, para una gran potencia la neutralidad es a menudo una cuestión de simple valoración de costos y beneficios, mientras que para el resto de los Estados es una cuestión de supervivencia. Además, los pequeños Estados a diferencia de los grandes no poseen los medios necesarios para garantizar su propia soberanía e integridad territorial. En definitiva, de lo que se trata, a nuestro juicio, es de considerar la política de neutralidad desde los parámetros en que se desarrolla la actividad internacional de los pequeños Estados y no desde los baremos de comportamiento de los grandes. Es precisamente, en este marco, donde debemos situar la actividad de la República en su condición de potencia poco privilegiada en la jerarquía internacional con vocación de neutralidad.

El nuevo concepto de neutralidad que se acuñará a partir del reordenamiento internacional de 1919, elemento clave del segundo nivel de análisis propuesto, supondrá importantes cambios respecto a la visión tradicional sobre el mismo, tras los importantes avances normativos por establecer las reglas de la neutralidad en las Conferencias de La Haya en 1899 y 1907. Con el nuevo reordenamiento internacional a que dio lugar la Guerra del Catorce y el establecimiento de un organismo internacional para la canalización de las relaciones entre los Estados en un sentido pacífico, desaparece el concepto de abstención que implicaba la adopción de la neutralidad. El sistema de seguridad colectiva que se articula en la Sociedad de las Naciones se fundamentaba en la "solidaridad". Sobre esta base se conciben los mecanismos sancionadores del artículo 16 para garantizar la seguridad de los miembros de la Sociedad. Las sucesivas crisis de los años treinta fueron deteriorando la maquinaria de Ginebra, dejando al descubierto las fisuras del Pacto.

En esta dinámica los distintos grupos político-ideológicos republicanos tuvieron que plantear respuestas a la posición de España

respecto a la seguridad colectiva y su papel en la Sociedad de las Naciones. Se irá planteando, cada vez de forma más acuciante, la paradoja de un régimen que se incorpora plenamente a los principios societarios, tras haber homologado los fundamentos y estructuras del Estado con el ideal de sociedad internacional que encarnaba la Sociedad de las Naciones, cuando comienza a desmoronarse el edificio de Ginebra. La paradoja se plantea entre la fidelidad a los principios del Pacto y el retorno generalizado de las potencias ex-neutrales hacia la neutralidad. Estas son las variables que debemos utilizar para la comprensión de las diferentes concepciones que en torno a la neutralidad se van a formular durante la República. El criterio de diferenciación entre la adopción de una "neutralidad activa" y una neutralidad de corte tradicional oscilaba en el grado de asunción consciente y el compromiso de respeto a los principios evocados por el Pacto de la Sociedad de las Naciones. A esta matización de base habría que añadir el factor de la evolución coyuntural, ya que el empeoramiento del clima internacional incidirá en una evolución de la política exterior republicana en un sentido realista frente al fervor idealista de los primeros momentos. Finalmente, cabe plantearse en que medida la política de neutralidad fue concebida como un medio o como un fin. En nuestra opinión, la neutralidad, con matizaciones que más adelante especificaremos, fue concebida como un fin en la medida que definía una actitud en la política exterior de España. Un fin que a su vez servía a un objetivo superior - la paz -, pero que se matiza - neutralidad activa y tradicional - en función del compromiso con la Sociedad de las Naciones y la capacidad de ésta para garantizar la paz internacional.

La concepción de la política de defensa nacional en la II República.

Utilizar el concepto de política de defensa nacional en el periodo de la II República puede resultar desde algunos puntos de vista prematuro, ya que en la praxis es un concepto de reciente cuño, que se ha ido conformando según el problema de la seguridad se ha ido concibiendo de un modo global desde las altas instancias del Estado. Esta visión global - que explica la creación de los Ministerios de Defensa - vinculaba la política exterior, la política económica, principalmente, a la esfera de la política estrictamente militar.

Se hace, pues, evidente la necesidad de definir los términos a

la luz de la complejidad del conjunto de actividades que conforman la tarea de la seguridad. Sobre esta cuestión, que trataremos con mayor profundidad en los diferentes capítulos, las pautas dadas por Eduardo MUNILLA (Introducción a la estrategia militar española) quizás sean las más claras y concisas. Éste sostiene que la estrategia se basa en tres pilares: la Política de Defensa, la Seguridad Nacional y la Defensa Nacional. La Política de Defensa se compone a su vez de tres políticas: la primera, la "política general" que consiste en la forma por la que el Gobierno se propone ordenar y emplear el conjunto de las actividades nacionales para alcanzar y mantener las metas definidas por la Constitución; a continuación, la "Política de Defensa" que dependiendo de la anterior determina los objetivos de la Defensa Nacional y los recursos y acciones - políticas, económicas y militares - necesarios para conseguirlos; y, finalmente, la "política militar" que es la que desarrolla, establece cómo debe hacerse y con qué medios realizar la defensa. La Seguridad Nacional es la capacidad de protección ante las diversas amenazas, evitando las situaciones de vulnerabilidad. El concepto de "seguridad exterior de la nación" ya aparece incluido en la Constitución de 1812 pero su contenido no fue suficiente explicitado. No es sino hasta los años setenta cuando el término "seguridad" asciende a una categoría superior, vinculado a la generalización en el uso del término en el mundo occidental tras la II Guerra Mundial. Y, por último, la Defensa Nacional, íntimamente ligada al concepto anterior, es el conjunto armónico de medios para lograr el objetivo fundamental y permanente de Seguridad Nacional.

El establecimiento de ciertos paralelismos entre estos conceptos y los utilizados por las autoridades republicanas ha de realizarse con gran cautela, ya que muchos de estos términos a pesar de su posible similitud tratan de dar respuestas a problemas similares pero ante realidades diferentes. Debemos tener en cuenta que durante los años veinte y treinta en toda Europa asistimos a un periodo de grandes transformaciones respecto a las doctrinas militares, tanto por los efectos de la Guerra del Catorce, como por las amenazadoras expectativas de una nueva conflagración mundial. El concepto de "guerra total" durante la Guerra del Catorce potenció extraordinariamente el poder de coordinación y control del Estado sobre todos los recursos y, obviamente, esta experiencia influiría en los conceptos tradicionales sobre la "Defensa Nacional". Una vez instaurada la República se inicia una profunda reforma de las instituciones militares de la mano de M. Azaña, al encargarse de la cartera de Guerra. Éste, en un discurso en

las Cortes sobre el presupuesto de su Ministerio en diciembre de 1932, concebía que el desarrollo de una "política positiva de defensa nacional" debía discurrir por tres cauces: la política internacional, la política de guerra, y la política militar. La **Política Internacional** se orientaba en dos sentidos: la relación directa con los demás países del mundo y la orientación de la acción de España en la Sociedad de las Naciones. La **Política de Guerra** consistía en "tomar las informaciones obtenidas por los servicios de la política internacional" y valorar, en consecuencia, la posibilidad de conflicto y los enemigos y amigos potenciales. El Ministerio de la Guerra adoptará las disposiciones necesarias para prevenir los casos señalados en contacto con el Gobierno. Finalmente, la **Política militar** es posterior a las anteriores, de tal modo que conjuga estos elementos y es propuesta por el Gobierno a las Cortes, porque es la función del Gobierno. Estas tres políticas concebida a modo de fases componían el "sistema de defensa nacional".

Los razonamientos de Azaña están realizados con un criterio fundamentalmente político, respondiendo a las fases en que debe desarrollarse la política del Estado en materia de defensa. El tema, como analizaremos más adelante, fue objeto de discusión y debate dentro de las esferas militares, en un intento de definir los cauces de relación y armonización entre los principios de la política exterior y la política de defensa.

El estudio de estas cuestiones requiere, como ya planteábamos al estudiar el panorama historiográfico, un análisis conjunto de las fuentes diplomáticas y militares para complementar los estudios hasta ahora existentes desde una óptica global. No puede ser de otro modo, en nuestra opinión, si queremos analizar el modo en que desde las distintas instancias burocráticas del Estado se pretendió articular una política de defensa nacional coherente. Es, asimismo, el medio más idóneo de observar como reaccionan distintos estamentos institucionales del mismo Estado ante problemas como el de la seguridad colectiva, que absorbió gran parte de los esfuerzos de la actividad diplomática republicana.

Las coordenadas mediterráneas.

El "hinterland" del Mediterráneo, junto a la proyección atlántica de la península, conforman el espacio natural de actuación de España. Las realidades derivadas de la posición geográfica, el devenir

histórico, los supuestos estratégicos y la herencia cultural, entre otras, determinan una serie de condicionantes que intervienen de forma activa y permanente en la la proyección exterior de España y la propia percepción del exterior.

La conversión de España en una potencia exclusivamente euroafricana, tras la pérdida de las últimas colonias americanas y asiáticas, va a ser decisiva en el desarrollo de la política exterior, de seguridad y colonial española. La superación del aislamiento a través de la vinculación a la entente franco-británica condicionará sustancialmente la situación internacional de España. Hasta 1919 el Mediterráneo será el principal teatro de operaciones desde el cual España percibirá y entrará en contacto con los grandes problemas políticos internacionales. Esta situación se hará más compleja con el nuevo orden internacional surgido tras la Guerra del Catorce. La admisión de España en la Sociedad de las Naciones y, por tanto, la participación en un organismo internacional de pretensiones universales habilitará nuevos canales de acceso y contacto con la realidad internacional. No obstante, España, precisamente por su carácter de potencia mediterránea, percibirá y medirá la eficacia del sistema internacional por su potencial posición en el Mediterráneo. De hecho, la percepción de la tensión internacional y de las debilidades de la Sociedad de las Naciones se hace más penetrante y angustiosa a partir del incremento de la amenaza de conflicto armado en el Mediterráneo, como sucedió durante la crisis italo-etíope durante 1935 y 1936.

En la naturaleza mediterránea de España confluyen las tres líneas de análisis propuestas sobre la actividad política de la República: la política exterior, la defensa nacional y la dimensión internacional de la política colonial. En la primera, la política mediterránea siempre ocupa un lugar privilegiado entre las prioridades de la política exterior de España. Su condición mediterránea predefine su relación con las grandes potencias europeas con intereses directos en el Mediterráneo - Francia, Gran Bretaña e Italia -. Respecto a la defensa nacional, el ámbito mediterráneo, junto al atlántico, conforman el espacio de seguridad. La preocupación por la defensa del territorio nacional y la potencialidad de peligro en el sur - el norte de Marruecos, el Estrecho y el Mediterráneo Occidental -, convertían al Mediterráneo en el "nudo gordiano" del problema de la defensa. Un problema que, bien es cierto, estaba en estrecha conexión con el problema de la seguridad colectiva, es decir, con la eficacia de la Sociedad de las Naciones para garantizar el equilibrio y el orden en

ese área del globo. Finalmente, la dimensión internacional de la política colonial era una de las claves de la política mediterránea. El problema colonial era una de las cuestiones que había llevado a principios de siglo a la vinculación de España con la entente franco-británica. Las relaciones de dependencia de España respecto a las grandes potencias - Francia y Gran Bretaña - habían derivado en un sentimiento de frustración respecto a la posición de España en Africa. Ese irredentismo, tendente a mejorar, fundamentalmente, la posición de España en el Magreb, estaría presente tanto en la política de la Monarquía - incluida la Dictadura - como de la República, aunque fuese tratado con distinta sensibilidad.

El modelo reformista de Estado en la República: la burocracia, la información y el hombre.

No es la pretensión de este trabajo llevar a cabo un estudio global del proyecto reformista de Estado de la II República, lo que excedería las limitaciones de nuestra investigación, sino analizar el alcance de este proyecto en aquellas esferas de actuación del Estado concernientes a la política de defensa nacional. El proyecto republicano, suponía de acuerdo con las pretensiones politico-ideológicas de los nuevos equipos de poder, una dinámica de modernización, racionalización y democratización del Estado. El propio texto de la Constitución republicana y el espíritu de las reformas iniciadas por el Gobierno Provisional apuntaban, a priori, hacia una nueva sensibilidad y una nueva actitud en la conducción de los problemas de la actividad internacional y la defensa nacional. Unos proyectos que en cualquier caso, bien materializados en la realidad legislativa y política, bien en el universo ficticio de los borradores e informes para su discusión, no llegaron a consumarse de forma definitiva por la brevedad de la experiencia republicana, la falta de recursos materiales, el delicado contexto internacional y la trágica pendiente de la evolución de los asuntos internos.

En esta dinámica creemos sumamente interesante indagar sobre la importancia de ciertos elementos para la comprensión de la actitud y las decisiones tomadas desde los medios oficiales sobre estas materias, en interacción con su entorno nacional e internacional. Entendido el proceso de formación de decisiones como aquel que se sigue en la toma de decisiones y en la elección por políticas concretas en la elaboración de la política exterior de un Estado, y

considerando la política exterior como el conjunto de líneas de acción de un Estado en sus relaciones con otros Estados o con otras instituciones internacionales, conocida, además, la proyección que la política exterior tiene en la concepción de la política de defensa nacional; hemos considerado oportuno subrayar tres aspectos, a nuestro juicio, fundamentales para conocer el proceso de toma de decisiones en las altas esferas republicanas en este ámbito de acción del Estado: la **estructura burocrática**, el tratamiento y canalización de la **información**, y, finalmente, los **hombres** como piezas claves que en puestos privilegiados son protagonistas de excepción en estos procesos.

El análisis de la política exterior y de defensa dada su naturaleza interdepartamental requiere el estudio del papel y la relación existente entre distintas unidades administrativas. El estudio de la **estructura burocrática** del Estado se hace, pues, indispensable para la valoración y comprensión de las decisiones adoptadas por los Estados. Hasta hace algunos años el estudio del funcionamiento de la Administración española, especialmente en lo concerniente a la Administración Exterior, no se ha comenzado a desarrollar. Este tipo de estudios responden a la necesidad de buscar vías de racionalización de la Administración en las sociedades tecnocráticas. Realizar este tipo de estudios para la España de la II República presenta no pocas dificultades, debido a que la España de los años treinta, como otras sociedades de su entorno, habían iniciado en el periodo de entreguerras un largo y costoso camino hacia la modernización del Estado que en el caso de la República española se truncó por el estallido de la contienda civil. Al inconveniente de un Estado pretecnocrático, se suman una serie de inconvenientes tradicionales en la historia de la Administración española, entre los que podemos resaltar: el carácter confidencial y de reserva en que se formula internamente la política, tanto entre los políticos como los burócratas; la óptica jurídica con que se han realizado este tipo de estudios en España hasta fechas recientes; y, finalmente, la incidencia de la impronta personalista en el proceso decisonal en la práctica administrativa suele eclipsar el papel de los mecanismos organizativos.

En el estudio de los procesos de toma de decisiones y la valoración, en líneas generales, de la política exterior y de defensa, se hace indispensable analizar conjuntamente las relaciones entre las distintas entidades burocráticas relacionadas con los problemas de la acción exterior y de defensa, así como el peso específico de estas

entidades en el conjunto general de la Administración del Estado. Estas facetas de la actividad del Estado, en el caso de la República, involucran a las siguientes entidades: la Presidencia del Consejo de Ministros y dependiendo de ella la Dirección General de Marruecos y Colonias y la Dirección General de Aeronáutica, el Ministerio de Estado, el Ministerio de Guerra y el Ministerio de Marina, así como las directrices generales de la política presupuestaria desde el Ministerio de Hacienda.

Otro aspecto que nos interesa destacar es estudiar el grado de planificación con que se prepara la política de defensa nacional. Esta cuestión, es relevante, en nuestro caso, por las siguientes circunstancias: en primer lugar, porque con el comienzo de la empresa reformista republicana con el fin de modernizar y racionalizar los "asuntos públicos", obviamente, era necesario plantear la idoneidad de la planificación para preparar la acción política; y en segundo lugar, por la tradición de improvisación en la política española. Esta realidad era aún más acuciante en la política exterior y de defensa. Durante los años de vida pacífica de la República los intentos por dotar a la acción exterior de mayor dosis de planificación no faltaron, pero las propias deficiencias de la diplomacia española, junto a las limitaciones de sus recursos interiores y el deterioro del sistema internacional, imposibilitaron el éxito de aquellas iniciativas. Unicamente persistieron algunos ejemplos de planificación política para objetivos más modestos y localizados, como en el caso de las cuestiones mediterráneas y coloniales durante 1934 y 1935, pero cuyos frutos se truncaron con el estallido de la guerra civil.

El tratamiento y control de la **información** es otra de las claves explicativas utilizadas para llevar a cabo esta labor de aproximación a los procesos de toma de decisiones y al desarrollo general de la política exterior y de defensa. La información es poder y, en este sentido, la capacidad para lograrla, los medios para su control y la habilitación de los cauces idóneos para su fluida transmisión, serán poderosas armas para el incremento de la eficacia en la actividad internacional del Estado. La información incide, pues, de forma directa en la habilidad de un Estado para conducir su política exterior. La posibilidad de estar bien informado sobre lo que esta ocurriendo y tener los medios para desplegar esta actividad - medios económicos, infraestructura, representantes capaces -, otorga, una gran ventaja a las grandes potencias respecto a los demás Estados. Esta situación quedaba claramente reflejada en las reuniones del

Consejo de la Sociedad de las Naciones donde los miembros permanentes - las grandes potencias - disfrutaban de copiosos y abundantes informes sobre las cuestiones pendientes de tratamiento. Esta posibilidad está en relación directamente proporcional con el potencial económico, militar, cultural y político de los Estados.

La información es, asimismo, un instrumento eficaz para poder medir y determinar el grado de coordinación que se produce en el desarrollo de la política exterior y de defensa entre las entidades burocráticas vinculadas a estos problemas. El flujo de información que se produce entre ellas, cuando devienen los acontecimientos y se activan los proyectos de planificación y actuación, exige el incremento de las interacciones entre ellos - en términos de aumento en el flujo de información -. Éste es un fiel instrumento de medición para valorar el grado de coordinación y la naturaleza de las relaciones entre estas instancias. El estudio de esta variable y el análisis de esa información puede dar una idea precisa del papel que pueden jugar esas instancias oficiales en el proceso de toma de decisiones.

La peculiaridad de la política exterior y de defensa, en el caso de esta última como otras parcelas de la actividad del Estado con proyección en el exterior, requiere la existencia de una estructura organizativa que excede las propias fronteras nacionales. La existencia del "Servicio Exterior" es una pieza fundamental de la maquinaria diplomática. La estructura y las competencias del Servicio Exterior se han ido complicando a medida que se ha ido haciendo más compleja la sociedad internacional. El incremento de la proyección exterior del Estado y de la importancia del medio internacional dentro de éstos, fruto del proceso de mundialización de la sociedad internacional, ha derivado en una dinámica de crecimiento físico y de competencias del Servicio Exterior. Este proceso, que se inició a finales del s. XIX, experimentará una notable aceleración durante el periodo de entre-guerras. En lo que concierne a los problemas propios de la política exterior y de defensa, este proceso se traduce en una potenciación de los órganos periférico y centrales de la administración exterior, así como una mayor interrelación entre las entidades burocráticas y la mayor presencia de aquellas, en principio ajenas a la acción exterior del Estado, allende las fronteras nacionales. Estas circunstancias explican la existencia de las agregadurías militares, navales y aéreas, vinculadas a la infraestructura de los órganos periféricos de la Administración exterior. Este entramado organizativo sostiene dentro de su estructura una jerarquía en cuanto a la consideración de

los diferentes puestos y enclaves, de tal modo, que tanto dentro del propio Ministerio de Estado como en la distribución geográfica de la red de órganos periféricos existen unos puestos de privilegio. A estos puntos privilegiados, al frente de los cuales se sitúan personajes que van a jugar un papel activo en la toma de decisiones, les van a corresponder canales privilegiados en el flujo de información. Entre ellos se va a cursar el mayor volumen de intercambio de datos, así como el monopolio de la información sustancialmente más importante. La valoración de estas claves se hace especialmente relevante en momentos determinados, por ejemplo en el desarrollo de importantes crisis internacionales o de un evento de especial transcendencia para un Estado determinado. Estas circunstancias son especialmente interesantes porque el incremento en la actividad de los mecanismos del Estado aumentan el flujo de información.

En este entramado no podemos olvidar el papel de la opinión pública y, más concretamente, en los medios de creación y difusión de opinión, en el doble flujo de propagar las visiones oficialistas en torno a los problemas de la seguridad y de influencia en los estamentos oficiales a la hora de valorar todos los elementos al adoptar una decisión y justificar una actitud.

La última pieza y clave en todos estos procesos es el **hombre**. El conocimiento de éste como ente individual y como miembro de un conjunto social ofrece unas claves, en muchas ocasiones, fundamentales para la comprensión del proceso de toma de decisiones. La situación de determinados individuos en puestos claves, ya sea como funcionario, como político o como militar, puede suponer importantes cambios en la elaboración y desarrollo de la política. El papel de personajes como M. Azaña, S. de Madariaga, L. de Zulueta, J. M^a Doussinague, J. M^a. de Aguinaga, J. M^a. Gil Robles, el general Goded, etc. son claves para comprender ciertos procesos y la adopción de ciertas decisiones o conjuntos de decisiones en relación a la política exterior y de defensa del régimen inaugurado el 14 de abril de 1931.

III

Expuestos los criterios y precisiones metodológicas, a nuestro juicio, necesarias para definir ciertos aspectos instrumentales sobre los que se ha basado nuestra investigación, creemos conveniente realizar una exposición sobre las **hipótesis** fundamentales de trabajo:

- (1) El fracaso de la ambición universalista de la Sociedad de las

Naciones llevó a algunos políticos europeos como E. Herriot o A. Briand a hacerse eco de los proyectos paneuropeístas y plantear fórmulas de integración económica y política, así como modelos de seguridad exclusivos para el marco europeo. El fracaso de estos modelos continentales condujo a la elaboración de proyectos más limitados y acordes al proceso de desintegración que sufrió la sociedad internacional durante los años treinta. El advenimiento de la II República en 1931 implicó la incorporación de los principios de democracia, igualdad y justicia defendidos por los republicanos para la política interior en la política exterior. Esta nueva situación alcanzó su máxima expresión en la Constitución republicana. La aceptación implícita que hacía de la legalidad internacional heredada de los Tratados de paz desde 1919 situaban a España en completa armonía con un sistema al que la crisis de los primeros años treinta "pondrían jaque". La crisis de Manchuria, la Conferencia del Desarme, la Conferencia Económica de Londres, el rearme alemán, sucesivamente, hasta el conflicto italo-etíope y la crisis renana obligaron a establecer nuevas estrategias dentro y fuera del marco de la Sociedad de las Naciones. En esta dinámica, aparecen modelos alternativos que se explicaban en función de las propias necesidades de las grandes, medias y pequeñas potencias. Así junto a la iniciativa francesa de los pactos o conciertos regionales en el ámbito europeo - siguiendo sus tradicionales tesis sobre la seguridad -, aparecieron modelos de carácter jerárquico como el italiano - en su pretensión de crear un directorio de las grandes potencias dentro de la Sociedad de las Naciones -, el modelo de equilibrio continental británico, o las más modestas pretensiones de cooperación por la paz - como la iniciativa española en la creación del "Grupo de Neutrales"-. El fracaso de la seguridad colectiva a partir de 1935-1936 condujo a la formulación oficial por numerosos miembros de la Sociedad de la necesidad de incorporar ciertas modificaciones en el Pacto, donde el imperativo regional europeo jugó un papel de primer orden.

(2) En esta perspectiva general, España - desde el advenimiento de la República - trató de jugar un papel más activo en la política de colaboración por la paz dentro de las estructuras de Ginebra. Esta política, no exenta de idealismo, era fruto de una racional reflexión en torno a la misión y a las posibilidades de España en el medio internacional. Esta reflexión obedecía a los nuevos ideales reformistas de los prohombres de la República y, concretamente, a las necesidades de reconstrucción y modernización internas. Esta actitud

derivó hacia una peculiar cooperación con las medias y pequeñas potencias - el "Grupo de los Ocho" - con quienes compartía un mismo concepto de la seguridad a partir de la legalidad de Ginebra. Esa política de colaboración tenía un ámbito regional específico de actuación: Europa. La evolución de la política internacional en Europa llevó a la Sociedad de las Naciones a un proceso de desintegración que se aceleró progresivamente durante los años treinta. La pérdida de efectividad global de la Sociedad de las Naciones para salvaguardar la paz planteó un dilema, en materia de seguridad, a aquellas medias y pequeñas potencias que habían permanecido neutrales durante la Guerra del Catorce. Por un lado, la pérdida de la eficacia de la Sociedad para solucionar las situaciones conflictivas actualizaba el recurso a la neutralidad como medio para evitar la implicación en una guerra, lo que indirectamente suponía la potenciación de la defensa nacional en Estados, por lo general, de escasos recursos económicos. Por otro, la pertenencia a la Sociedad y el incremento de las situaciones de tensión en la sociedad internacional exponía a estas potencias a ciertos riesgos en virtud de las obligaciones prescritas en el Pacto. Esta situación llevó a iniciativa de España a la creación del denominado "Grupo de Neutrales". Este fenómeno reflejaba una inédita forma de colaboración entre las potencias de menor rango para trabajar desde una postura crítica ante los intereses de las grandes potencias europeas por el mantenimiento de los mecanismos de la seguridad colectiva.

En suma, la plasmación de un ideal democrático en la política interna y externa llevó a la asimilación global de los principios que regían el sistema internacional articulado en la Sociedad de las Naciones. La búsqueda de una coherencia entre los objetivos de la política exterior y de defensa nacional tanto en el medio externo como en la propia dinámica interna llevó: en un primer momento, a la total adscripción a los principios de Ginebra, reflejando una total coincidencia entre los planteamientos de seguridad en Ginebra y en España; a continuación, conforme se fue debilitando y fracturando el sistema internacional, se fue incorporando una política más realista, donde el concepto tradicional de neutralidad se comenzó a reincorporar como opción de política exterior; y, finalmente, la llegada al poder del Frente Popular en febrero de 1936, en plena crisis internacional, condujo a la praxis de una política progresivamente ambigua, entre el mantenimiento de una "política realista" en la práctica y el mantenimiento de un discurso oficial "filosocietario".

(3) La difusión en el lenguaje y las prácticas diplomáticas en el ámbito europeo de los pactos regionales de seguridad, cobraron un gran protagonismo en España cuando las expectativas en torno a la conclusión de un "Pacto Mediterráneo" se hicieron persistentes. En efecto, estas iniciativas, que alcanzaron una gran popularidad gracias a la incorporación de estas prácticas a las tesis sobre la seguridad en Francia, fueron objeto de atenta preocupación por parte de las autoridades españolas desde finales de 1929, año en que por primera vez Francia hizo público un proyecto de "Pacto Mediterráneo" en el marco de la Conferencia Naval de Londres. Las implicaciones que un acuerdo regional tendrían en la política exterior y de defensa, así como la política colonial explican de por sí el interés que dicho proyecto despertaba en los medios republicanos.

Es sobre estas premisas sobre las que debemos comprender como fue precisamente el "enrarecimiento" de la situación en el Mediterráneo el que incide directamente en los intereses de la seguridad nacional, en el marco de una crisis generalizada en Europa que va dejando profundas huellas en el santuario de Ginebra. Esta situación produjo un efecto regresivo en los procedimientos diplomáticos, tras las innovaciones adoptadas desde 1919. El retorno a la diplomacia secreta resucitó, en unos casos, y reanimó, en otros, la puesta en práctica de una doble diplomacia que vulneraba con frecuencia los preceptos del Derecho Internacional. En el caso de España, este fenómeno se convierte en una realidad concreta a tenor de su posición en el marco de las difíciles y contradictorias relaciones entre las principales potencias con intereses directos en el Mediterráneo - Francia, Gran Bretaña e Italia - al compás de sus intereses nacionales y la evolución de la situación europea.

(4) Finalmente, el advenimiento de la República en España supuso la puesta en práctica de un ambicioso proyecto reformista del Estado. Bajo los imperativos de la modernización, la racionalización, la democratización y, utilizando la expresión de Azaña, la "reconstrucción interna", esta dinámica tuvo importantes repercusiones en la política de defensa nacional de la República. El ideal reformista del nuevo régimen logró poner en armonía un ideal que había presidido los esquemas teóricos de los grupos político-ideológicos de signo progresista en los debates sobre la adhesión de España a la Sociedad de las Naciones en 1918 y 1919. Este ideal consistía en la esperanza y la convicción de que el ingreso en este organismo - símbolo del carácter democrático con que se concebía la nueva sociedad internacio-

nal -, se correspondiese con una evolución paralela, en sentido democratizador, de la sociedad española. Materializado ese ideal, cuya más perfecta expresión se alcanzó en la Constitución republicana, quedaba el difícil reto de llevar a cabo ese ambicioso proyecto de modernización del Estado. Una empresa, que si bien es cierto en unos casos se tradujo en importantes cambios - reforma militar, reforma de la administración colonial, la administración exterior -, en otros no se llegó a concretar - la normalización institucional de la situación de la Delegación española en Ginebra o la elaboración y coordinación de una auténtica política de defensa nacional como había concebido M. Azaña -. Sea como fuere, el proyecto republicano pereció ante los insalvables obstáculos que fueron apareciendo en la evolución de la sociedad internacional y de la propia sociedad española.

Expuestas las hipótesis fundamentales de trabajo, podemos definir los tres niveles de análisis a través de los cuales discurre la presente investigación: en primer lugar, un nivel general que abarca la política exterior y de defensa de la República en el marco de la Sociedad de las Naciones; en segundo lugar, un nivel más concreto que se circunscribe al área mediterránea - el espacio de seguridad mediterráneo -, donde pretendemos analizar como se materializan y proyectan los postulados generales en materia de seguridad de la Sociedad de las Naciones sobre el ámbito del Mediterráneo occidental; y, en último lugar, el estudio de aspecto puntuales de la dimensión internacional de la política colonial de España, que ocupa un lugar privilegiado en la política mediterránea de España.

Estos niveles de análisis compondrán la estructura básica sobre la que se ha concebido la articulación de las diversas partes del presente trabajo. Partes que hemos dispuesto del siguiente modo: una primera, dedicada a la formulación de la política de defensa nacional de la República, que fundamentalmente abarca el período del Gobierno Provisional, sin que ello impida extenderse más en el tiempo cuando algunos aspectos del proyecto reformista republicano requieran un intervalo de tiempo más amplio; una segunda parte, que se desarrolla entre finales de 1931 y 1933, años en que la praxis en la política exterior y de seguridad entra en armonía con los planteamientos societarios de Ginebra, aunque desde 1933 a raíz de la trayectoria de la Conferencia del Desarme comienza a detectarse un cambio sensible en la actitud hacia el Pacto; a continuación, un espacio de tiempo relativo al año 1934 y la primera mitad de 1935, donde en el marco de la crisis europea la diplomacia española fue desarrollando

estrategias de ajuste ante las nuevas condiciones internacionales, bajo la consigna de la neutralidad; y, finalmente, desde mediados de 1935 hasta el estallido de la guerra civil en España, que internacionalmente coincidió con la polarización de la crisis internacional en el Mediterráneo, como un escenario más de la crisis general que asolaba a Europa, a la que acabaría sumándose España una vez envuelta en la contienda civil.

IV

Debemos hacer, finalmente, una obligada referencia al capítulo de fuentes y centros de investigación que dividiremos en cuatro apartados: documentación no impresa, documentación impresa, la bibliografía y los fondos hemerográficos y prensa especializada. La investigación se ha llevado a cabo en centros españoles, fundamentalmente en Madrid, y extranjeros, concretamente en Londres y París.

El estudio de la actitud de la República ante el problema de la seguridad colectiva y la defensa nacional nos condujo necesariamente a consultar la documentación diplomática y militar. El estudio de la **documentación no impresa** diplomática nos ha permitido obtener un conocimiento global de la política exterior republicana y profundizar en el estudio de la actividad española en la Sociedad de las Naciones, así como su proyección en el ámbito mediterráneo. La documentación militar, fundamentalmente la generada por los Estados Mayores y los informes de los agregados militares y navales, nos ha suministrado el complemento indispensable para estudiar la dimensión internacional del problema de la defensa nacional.

La documentación diplomática consultada en España procede de dos centros: el ARCHIVO DEL MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES (en Madrid) y el ARCHIVO GENERAL DE LA ADMINISTRACION (en Alcalá de Henares). El primero contiene una gran riqueza documental, cuyo acceso no es siempre fácil debido al anticuado sistema de fichas utilizado en el Archivo. Esta situación afortunadamente parece llegar a su fin gracias a las actuales labores de modernización e informatización de la catalogación de los fondos. Estas dificultades hemos intentado paliarlas con la utilización de los índices de remisión, gracias a los cuales pudimos tener un conocimiento bastante completo de los fondos del Archivo Renovado (R) relativos a la política exterior republicana. Hemos consultado para estudiar la diplomacia multilateral la documentación relativa a la Oficina Española de la Sociedad de las Naciones,

tanto la generada por la actividad española en dicho organismo, como la documentación oficial de la Sociedad. Asimismo, hemos utilizado los informes elaborados por las Secciones y el subsecretario sobre las cuestiones concernientes a los problemas de la seguridad en Europa y el Mediterráneo. Especial mención requiere la ingente labor de J. Ma. de Aguinaga - subsecretario de Estado entre 1934 y 1936 - que en la década de los cincuenta y primeros años sesenta completó sus Cuadernos de política internacional de España. Estos cuadernos constan de anexos documentales para algunos de los problemas internacionales que la República tuvo que afrontar. Cuestiones como la Conferencia del Desarme y el proceso de formación del Grupo de Neutrales, el conflicto italo-etíope, el contencioso de Gibraltar o la cuestión mediterránea, fueron objeto de una privilegiada atención por el citado diplomático. Esta tarea fue complementada con el estudio de la correspondencia entre los representantes españoles en los Estados europeos y el Ministerio de Estado, a partir de la consulta de determinadas cuestiones relacionadas con el problema de la seguridad colectiva. Los informes de S. de Madariaga, J. López Oliván y R. Pérez de Ayala, como actores privilegiados de la diplomacia republicana, han sido de gran valor para reconstruir la información y la percepción que éstos tenían de los problemas europeos. Finalmente, esta documentación fue completada con el estudio de los expedientes personales (P) de los diplomáticos y los agregados militares y navales de la II República.

La consulta de la documentación diplomática en España fue afortunadamente completada con los fondos del Archivo General de la Administración. En este centro hemos trabajado en dos secciones: la de Asuntos Exteriores y la de Africa. Las pesquisas en el Archivo General no pudieron ser más halagueñas. En la Sección de Asuntos Exteriores consultamos los archivos de las embajadas españolas en París y Londres, así como las legaciones en Berna y Oslo, ante la imposibilidad de acceder a otros fondos como las de las embajadas en Berlín y, especialmente, en Roma por problemas de catalogación. Sin embargo, esta deficiencia fue parcialmente paliada porque, junto a la documentación ya utilizada en el centro anterior, copias de la documentación de Berlín y Roma era habitualmente remitidas a París y a Londres. Debemos tener en cuenta que los embajadores en Londres y París era dos de los miembros mejor informados de la diplomacia española. Además, el archivo de la embajada de París presentaba un doble interés, ya que a la anterior circunstancia se sumaba el hecho que, como ya ocurriera en la etapa de Quiñones, S. de Madariaga

desempeñó paralelamente a su puesto de embajador, el de jefe de la representación española en la Sociedad de las Naciones. En estos fondos encontramos series completas de los informes realizados por los agregados militares y navales en las principales capitales europeas, quienes informaban de la situación militar de los Estados que estaban asignados a su agregaduría, los contactos entre los medios militares españoles y otros ejércitos y, finalmente, reflexiones y valoraciones sobre los grandes problemas que en Europa atentaban contra la legalidad de Ginebra. Por otro lado, en la Sección de Africa hemos trabajado sobre los fondos documentales de la Dirección de Marruecos y Colonias que, aunque en gran parte se hallaba duplicada en la Sección de Asuntos Exteriores, complementaron la visión de la dimensión internacional de los problemas coloniales. También en esta misma Sección pudimos acceder al archivo de la Oficina Mixta de Información de Tánger, que acumulaba informaciones interesantes sobre la situación del Mediterráneo para la coyuntura de 1934-1936.

La recopilación y estudio de la documentación militar se realizó fundamentalmente en dos centros: el ARCHIVO GENERAL MILITAR de Segovia y el ARCHIVO GENERAL DE LA MARINA "D. ALVARO BAZAN" en el Viso del Marqués. En el primero, pudimos completar el estudio de los expedientes personales de los agregados militares españoles en tiempos de la República, ya iniciado en el Archivo de Asuntos Exteriores. Peor fue la suerte corrida para encontrar los informes de los citados representantes enviados a la Sección de Información del Estado Mayor Central, ya que los relativos a las agregadurías militares españolas en Europa llegaban hasta 1925-1927. Estas insuficiencias fueron parcialmente subsanadas con la documentación consultada en Alcalá de Henares. Más positivos fueron los resultados obtenidos en el Archivo del Viso del Marqués, donde tuvimos acceso a interesantes series de informes elaborados por los agregados navales y por la Sección de Información del Estado Mayor Central de la Marina. Con el fin de minimizar en lo posible las inevitables carencias en cuanto a la agrupación de la información remitida y elaborada por los agregados militares, hemos recurrido a recopilar las colaboraciones que habitualmente realizaban éstos en las revistas especializadas militares, donde ofrecían importantes testimonios y opiniones sobre cuestiones tales como: el estado de las fuerzas armadas de otros Estados, la situación europea en general o la evolución en la carrera de armamentos.

Como complemento a este trabajo sobre la documentación no impresa en España debemos aludir a la consulta de los fondos del ARCHIVO DEL

CONGRESO DE LOS DIPUTADOS. En éste utilizamos los Diarios de Sesiones de las Cortes y las Áctas de las sesiones de las Comisiones Permanentes de Estado, Guerra y Marina. Estas últimas eran, en nuestra opinión, pertinentes para conocer con mayor exactitud la actitud de las diferentes agrupaciones políticas y por el papel de control de las Cortes en estos campos de acción del Ejecutivo en el sistema político republicano. Finalmente, en un frustrado intento de acceder a las actas de las reuniones de los Consejos de Ministros fuimos al ARCHIVO DE LA PRESIDENCIA DEL GOBIERNO, tuvimos que conformarnos a pesar de la ayuda prestada por el personal del Archivo, con una publicación del propio Centro con extractos de notas de prensa sobre las reuniones de los "Consejos de Ministros", dada la inexistencia de transcripciones de las Actas de dichas sesiones para el período republicano.

Nuestro trabajo, dada su naturaleza, debía ampliarse con la utilización de fuentes documentales extranjeras. El hecho de que Londres y París fueran los destinos elegidos no obedece obviamente al azar. La elección de ambas ciudades responde a las siguientes consideraciones: en primer lugar, porque Francia y Gran Bretaña seguían siendo dos de las grandes potencias europeas con mayor ascendiente sobre la política exterior y de defensa española en el período de entreguerras; en segundo lugar, por el papel clave que ambas desempeñaron en la diplomacia multilateral en la Sociedad de las Naciones; en tercer lugar, su condición respectiva de grandes potencias con intereses directos en el Mediterráneo; y, finalmente, porque seguían siendo a pesar de los avances de la diplomacia alemana e italiana las diplomacias mejor informadas y con mejor infraestructura del ámbito europeo.

En el caso de Francia la labor de estudio y recopilación se llevó a cabo en los "ARCHIVES DU QUAI D'ORSAY". El resultado de la investigación en París siempre ha de someterse a la cautela a que obliga el hecho de que gran parte de la documentación francesa de este período desapareciera durante la ocupación alemana. Todo ello a pesar de los esfuerzos realizados en años posteriores por M. Baumont, P. Renouvin y J.-B. Duroselle por reconstruir los fondos al estudiar las responsabilidades de la II Guerra Mundial. Hecha esta salvedad, los fondos consultados en París fueron los relativos a la correspondencia del embajador francés J. Herbette - nombrado poco después de la proclamación de la República en España -, con el Ministerio de Asuntos Exteriores francés. Este estudio era indispensable para profundizar en el conocimiento del proceso de aproximación que se potencia con la

llegada de la República en España y la valoración de la dimensión internacional de sus respectivos contenciosos coloniales. Finalizada esta labor realizamos el seguimiento de ciertas cuestiones relacionadas con la seguridad colectiva como la Conferencia del Desarme, el rearme alemán, el conflicto italo-etíope y la remilitarización de Renania. Sobre estas cuestiones existía una copiosa documentación oficial publicada por la Sociedad de las Naciones. Mención aparte requiere la abundante documentación en torno a los proyectos sobre el Pacto Mediterráneo, que desde 1929 será objeto de constante atención por la diplomacia republicana.

La búsqueda de fuentes extranjeras culminó en Londres en el "PUBLIC RECORD OFFICE". La buena organización de los diferentes archivos del centro y los excelentes índices de documentación facilitaron y aceleraron extraordinariamente el proceso de búsqueda y recopilación. Nuestro trabajo se concentró fundamentalmente en dos fondos: los del "Foreign Office" (F.O.) y los "Cabinet Papers" (C.P.). Los primeros fueron los más importantes cuantitativa y cualitativamente. Siguiendo criterios similares a los utilizados en París comenzamos por estudiar la correspondencia entre los embajadores británicos en Madrid - sir George Grahame y sir Henry Chilton - para valorar en conjunto las relaciones bilaterales y la interpretación de la política exterior y de defensa, así como la evolución general de la España republicana. Estas visiones de conjunto quedaban plasmadas en los excelentes informes anuales, esencialmente los de sir G. Grahame gracias a sus grandes dotes de observación y análisis y sus buenas relaciones con los medios republicanos y el cuerpo diplomático extranjero. A continuación se realizó una búsqueda sobre cuestiones de la seguridad colectiva en la Sociedad de las Naciones. De este modo, con abundantes fondos oficiales de la Sociedad, estudiamos la documentación relativa a la Conferencia del Desarme, el rearme alemán y la dinámica de rearme generalizado que se inicia en Europa desde la primera mitad de los años treinta, la aproximación entre británicos, franceses e italianos en Stresa y el conflicto italo-etíope. Asimismo, la cuestión mediterránea fué objeto de seguimiento a partir de: la aproximación hispano-francesa, el Pacto Mediterráneo, los contenciosos coloniales en Marruecos y las implicaciones mediterráneas de la crisis de Abisinia. El problema de Gibraltar presentó insolubles dificultades debido a que los estudios realizados por el "Committee of Imperial Defence" en 1931 sobre la situación de Gibraltar fueron reclasificados en los años cincuenta como confidenciales hasta el próximo milenio.

Finalmente, los fondos de los "Cabinet Papers" sirvieron para el conocimiento de las actitudes adoptadas por los distintos gabinetes sobre algunos de los problemas anteriormente planteados.

La documentación impresa, entendiendo por tal las publicaciones de documentación diplomática y militar, así como la documentación publicada por los organismos internacionales y estatales, ha sido más modesta cuantitativamente, pero no por ello menos importante. Hemos recurrido en cuanto a la documentación diplomática a las colecciones siguientes: Documents Diplomatiques Français, 1919-1939, 1ère Série 1932-1936; Documents on British Foreign Policy, 1919-1939, Second series, 1930-1937; y la Colección de Tratados Internacionales suscritos por España, 1911-1936, volúmenes IV y V. En relación a la Sociedad de las Naciones hemos utilizado algunas de sus publicaciones oficiales donde se daba cuenta de las actividades realizadas en la Asamblea, el Consejo, las Conferencias y las Comisiones especializadas. Estas publicaciones eran las siguientes: Le Journal Officiel, la recopilación de actas de las sesiones de la "Conférence pour la réduction et limitation des armements", el Anuario Militar e informes de las reuniones de la Asamblea y del Consejo.

Las publicaciones estatales sobre la labor legislativa y normativa de los Ministerios y de la actividad de instituciones como las Cortes ha sido indispensable para el conocimiento del alcance del proceso reformista iniciado con la República en las instancias burocráticas. Además de la obligada consulta de la Gaceta de Madrid, debemos añadir para el estudio concreto de las cuestiones diplomáticas: el Boletín Oficial del Ministerio de Estado, la Recopilación de Ordenes Circulares, 1902-1989; para los problemas de índole militar: el Anuario Militar de España, el Diario Oficial del Ministerio de la Guerra y el Estado General de la Armada. Finalmente, en relación con los debates de las Cortes sobre problemas internacional y de defensa hemos recurrido a los Diarios de Sesiones de las Cortes.

A continuación haremos una rápida mención de los centros donde hemos llevado a cabo el estudio de los fondos bibliográficos. En España la totalidad de los centros utilizados se encuentran en Madrid. El elenco de bibliotecas ha sido muy diverso en función de la capacidad de las mismas y su especialización en los temas de política exterior y de defensa de nuestro país. Entre las primeras cabe destacar: la Biblioteca Nacional, la Biblioteca del Ateneo de Madrid, la Biblioteca del Departamento de Historia Contemporánea del C.S.I.C., las Bibliotecas del Senado y del Congreso de Diputados, y las

Bibliotecas de las Facultades de Geografía e Historia, de Ciencias Políticas y Sociología y de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid. La aportación de las bibliotecas especializadas ha sido especialmente gratificante al suministrar numerosas publicaciones de difícil acceso. Entre estas debemos mencionar: la Biblioteca de la Escuela Diplomática, la Biblioteca del Archivo del Ministerio de Asuntos Exteriores, la Biblioteca de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, la Biblioteca del Centro de Investigaciones y Estudios Republicanos, la Biblioteca del Banco de España, el Servicio Histórico Militar y, por último, el Museo Histórico Naval.

Como ya ocurriera con la recopilación de documentación no impresa en el extranjero, el acceso a importantes centros de documentación en Londres y París ampliaron de forma muy notable el horizonte bibliográfico de la presente investigación. Entre éstos no queremos dejar sin mencionar la riqueza de materiales y la eficaz gestión de recursos de la "British Library", la biblioteca del "London School of Economics and Political Science" y del "Institute of Historical Research" de la Universidad de Londres, todos ellos en la citada ciudad; así como, la "Bibliothèque Nationale", la "Foundation Nationale des Sciences Politiques" y la "Bibliothèque de Documentation Internationale Contemporaine", en París.

En último lugar, en lo concerniente a la **prensa y las revistas especializadas**, en el repertorio de fuentes se puede consultar un índice de órganos de prensa utilizados en la investigación. La recopilación de estas fuentes se ha realizado, para el caso de la prensa diaria de opinión en las Hemerotecas Nacional y Municipal, ambas en Madrid, y el resto de la prensa especializada en las hemerotecas mencionadas, la Biblioteca Nacional y las bibliotecas especializadas citadas con anterioridad.

PARTE I

LA POLITICA DE DEFENSA NACIONAL EN EL PROYECTO
REFORMISTA DE LA II REPUBLICA

CAPITULO 1

PRINCIPIOS Y ORIENTACIONES DE LA POLITICA EXTERIOR Y DE
DEFENSA EN LA II REPUBLICA. EL ESPACIO DE SEGURIDAD
MEDITERRANEO

"¿Cuánto deberemos esperar hasta que también los demás se tornen pacifistas? Es difícil decirlo, pero quizá no sea una esperanza utópica la de que la influencia de estos dos factores - la actitud cultural y el fundado temor a la guerra futura - pongan fin a los conflictos bélicos en el curso de un plazo limitado. Nos es imposible adivinar a través de qué caminos o rodeos se logrará este fin. Por ahora sólo podemos decirnos: todo lo que impulse la evolución cultural obra contra la guerra"¹.

Esta reflexión final de S. Freud a la pregunta formulada por A. Einstein sobre "¿Qué podría hacerse para evitar a los hombres el destino de la guerra?", sintetiza con claridad el espíritu con que se concibió la Sociedad de las Naciones y las limitaciones que mediatizaron su eficacia en la escena internacional. El mesiánico deseo de los creadores de la Sociedad de las Naciones de erradicar el recurso a la guerra y de instrumentalizar unos cauces para el desarrollo pacífico de las relaciones entre los Estados, dependía de forma sustancial de la madurez de éstos para armonizar su comportamiento con las nuevas reglas del sistema internacional. En definitiva, esa nueva actitud cultural, a la que se refería S. Freud, legitimada por su dimensión normativa en el Pacto de la Sociedad de las Naciones y por la amarga experiencia de la Guerra del Catorce, implicaba un replanteamiento profundo del papel de los Estados como actores del sistema internacional. La seguridad colectiva, que en suma, era el conjunto de normas y mecanismos articulados en el Pacto para garantizar el desarrollo pacífico de la vida internacional, requería, para su eficacia, el "compromiso real" de los miembros con esas reglas de comportamiento.

El advenimiento de la II República en España el 14 de abril de 1931, supondrá el acceso al poder de sectores político-ideológicos que, bajo la Monarquía, habían asociado la adhesión de España al nuevo organismo internacional a una evolución democrática del medio interno similar y pareja a la del espíritu del nuevo sistema internacional. Estas élites, una vez en el poder no dudaron un instante en llevar a cabo ese esfuerzo de armonización y normalización. En el esfuerzo iniciado por la República en pro de la modernización y racionalización del Estado, esa dicotomía entre el espíritu y las limitaciones del sistema internacional se implicarán en el proyecto nacional de la República. La valoración de los intereses nacionales y los principios

¹ FREUD, S. "El porqué de la guerra" (Viena, septiembre de 1932), en Obras Completas, Madrid, Ed. Biblioteca Nueva, vol. 3, 1973, pg. 3.215.

directores de la política exterior y de defensa en relación a las directrices en boga en el sistema internacional, planteará en toda su dimensión las dificultades y prevenciones para la ejecución y materialización de los principios evocados en los primeros compases de la República. El seguimiento de esos principios se iría haciendo más inviable cuanto mayor fue el descrédito de la Sociedad de las Naciones.

La proclamación del nuevo régimen, subraya A. Toynbee, pudo constituir una "primera señal" para la reafirmación del liberalismo en Europa tras el avance del fascismo en Italia, sin embargo fue el último eco del modelo democrático de Estado y del libre sistema de relaciones entre ellos que se había tratado de desarrollar desde 1919². Se inserta, de este modo, el nacimiento del nuevo régimen en España en un punto de inflexión de las relaciones internacionales del periodo de entreguerras. En esta coyuntura, la década de los treinta asistirá al afianzamiento de la experiencia fascista, el desarrollo de la vía nacionalsocialista, y la consolidación del proyecto revolucionario en la URSS, bajo la dirección de Stalin. Estas "opciones contrapuestas - utilizando las palabras de M^a. de los A. Egido -, que convivían con los regímenes democráticos y el sistema de seguridad colectiva vertebrado tras la guerra y encarnado por la Sociedad de las Naciones, configuraban el mundo plurivalente que no podía quedar al margen de la observación española"³. Es, precisamente, en este intervalo de tiempo, en que tendencias de signo contrario conviven y se confrontan en el medio internacional, donde debemos insertar la proyección de los principios de la política exterior y de defensa republicana, así como la evolución y las limitaciones a que se deberá enfrentar su praxis política hasta el estallido de la Guerra Civil el 18 de julio de 1936.

Con el propósito de analizar de modo conjunto el alcance del proyecto reformista republicano en materia de política de seguridad - política exterior y de defensa -, vamos a estudiar en sus distintos aspectos las DIRECTRICES y OBJETIVOS que definieron las autoridades republicanas. El punto de partida y el periodo más dinámico para la

² TOYNBEE, A. Survey of International Affairs 1931, pp. 29-30, citado por SAZ, I. "La política exterior de la Segunda República en el primer bienio (1931-1933): una valoración", en Revista de Estudios Internacionales, vol. 6, n. 4, octubre-diciembre 1985, Madrid, pg. 843.

³ EGIDO, M^a. de los A. La concepción de la política exterior española durante la 2^a República, Madrid, UNED, 1987, pg. 16.

puesta en marcha de los supuestos y los mecanismos de actuación tuvo lugar, fundamentalmente, durante la gestión de los primeros gobiernos - desde abril a diciembre de 1931 con la aprobación del nuevo texto constitucional -. No obstante, el proceso no se cierra en estas fechas, sino que estará en continuo dinamismo en función de la evolución del contexto internacional y del propio devenir interno de la República, aunque ciertamente el proyecto reformista republicano adquirió su plena formulación durante el primer bienio.

La historiografía coincide, sin excepción, en analizar la experiencia republicana no como una revolución, sino como un amplio y vasto proyecto, o conjunto de proyectos reformistas para la modernización del Estado. El testimonio de los políticos y las impresiones de los representantes diplomáticos extranjeros en España, a pesar de los temores hacia una progresiva radicalización de la República en algunas cancillerías, reflejan con claridad el espíritu reformista con que el Gobierno provisional inició su labor.

Existe una clara unanimidad, entre los especialistas, en aceptar que la República constituyó un peldaño más en el ciclo regeneracionista. En el intervalo de tiempo comprendido entre la pérdida de las últimas posesiones del Imperio ultramarino y la II República, se sucedieron, según las tesis sostenidas por Carlos Seco Serrano, dos experiencias regeneracionistas: la primera, dentro de la estructura del sistema canovista - fueron los intentos de Silvela, de Maura, de Canalejas y de Alba -, tratando de renovar los partidos "dinásticos" en sus jefes y sus programas; y la segunda, de naturaleza autoritaria, fue la Dictadura de Primo de Rivera, entendiéndose a si mismo como el "cirujano de hierro" de la literatura costista. Con la República entra en escena el "tercer intento regenerador", planteado al margen de la estructura monárquica en clave democrática⁴. Este último intento, estudiado por Carlos Seco Serrano, para el proyecto de modernización

⁴ SECO SERRANO, C. "De la democracia republicana a la guerra civil", en Historia General de España y América, T. XVII, Madrid, Rialp, 1986, pp. XIII-XIV. Profundizando en el perfil de los proyectos de modernización, el propio autor, antecede a los proyectos citados el regeneracionismo interno de la construcción canovista. En suma, desde una perspectiva histórica en progreso "se nos va haciendo evidente que la II República no supone un 'corte violento' con todo el proceso anterior, sino que se enmarca como una nueva etapa, en el ciclo regeneracionista que, a partir del 98, jalona, con sucesivos ensayos revisionistas del Estado creado por Cánovas, el primer tercio de nuestro siglo". (SECO SERRANO, C. "Chapaprieta: un técnico anterior a la democracia", en CHAPAPRIETA, J. La paz fue posible. Memorias de un político, Barcelona, Ariel, 1971, pg. 19).

del Estado, es analizado por M^a. de los A. Egido en el ámbito de la política exterior republicana. La lectura regeneracionista de la proyección internacional de España, a partir del estudio del pensamiento de algunas de las figuras más representativas de la República - caso de M. Azaña y S. de Madariaga -, revela, subraya M^a. de los A. Egido, los principales objetivos del nuevo régimen: "acabar con la política de 'achicamiento y encogimiento' de la Monarquía y potenciar la presencia de España en el mundo"⁵. Esta política no implicará, sin embargo, una actitud de agresión y de veleidades expansionistas, como analizaremos más adelante, sino una actitud de paz y colaboración en el orden internacional postbélico. La influencia de la literatura de algunos regeneracionistas como A. Ganivet, especialmente su Idearium publicado en la antesala del desastre en 1897⁶, se dejaría sentir tanto en M. Azaña como en S. de Madariaga. En suma, para M^a de los A. Egido, la "herencia regeneracionista" en el pensamiento liberal en materia de política internacional puede resumirse en "el convencimiento de que no debía confundirse la grandeza de un país con la extensión de sus territorios y en la prioridad de la política africana y mediterránea"⁷, aunque estas dos últimas nunca abandonarían su papel estelar en el diseño de la política exterior y, menos aún, en la defensa nacional.

Cuando hablamos del ciclo regeneracionista y del esfuerzo de modernización de España el eje de referencia no es otro que Europa. Una Europa que, como solución, es interpretada con diferente sensibilidad según las generaciones de intelectuales y políticos que monopolizan el medio cultural y político de la España de la primera mitad de siglo. Las tres generaciones de intelectuales - la del 98, la del 14 y la del 27 -, asumieron el reto de reencontrar el equilibrio entre lo español y lo europeo. La primera de ellas, asociada al acontecimiento del "desastre" formuló el "casticismo ideológico", expresión de un espíritu nacionalista insuficientemente desarrollado. Todos sus miembros, apunta J.L. Abellán, quieren ser "castizos, todos quieren mantener los valores más importantes de la tradición española

⁵ EGIDO, M^a de los A. Opus cit. Pg. 52.

⁶ Vid. GANIVET, A. Idearium español. El porvenir de España, Madrid, Espasa-Calpe (Austral), 1981.

⁷ EGIDO, M^a de los A. Opus cit. Pg. 58. Un estudio detallado sobre las reflexiones de M. Azaña y S. de Madariaga sobre la obra de A. Ganivet, puede consultarse en las páginas 52 a 60 del citado trabajo.

y, al mismo tiempo, todos son críticos respecto a la decadencia nacional y al pasado que trajo esa decadencia". El programa del casticismo, prosigue el autor, es un fórmula para la "exaltación y la salvación de lo nacional, al que recurrirán autores posteriores"⁸. Esta perspectiva explica la peculiar europeización de España en la concepción de Unamuno, a partir de la españolización de Europa. Con la Generación del "14" - "los hijos del 98" -, se producirá por fin una plena aceptación del programa costista de la europeización. Esta generación de intelectuales, que nutrirá gran parte de las filas de los partidos que protagonizarán la vida pública de la República, ha heredado del "98" el "problema de España", pero frente a los rasgos casticistas, se pronunciarán como plenamente europeos. El "europeísmo" es el lema básico de su programa político. Este es el campo de cultivo donde acontecerá la intensa polémica entre Unamuno y Ortega, entre la "españolización de Europa" y la "europeización de España". En este contexto, para M. Azaña, S. de Madariaga, J. Ortega y Gasset, E. D'Ors, R. Pérez de Ayala o Américo Castro, la "regeneración es el deseo, europeización es el medio de satisfacerlo. Verdaderamente se vió claro desde un principio que España era el problema y Europa la solución". Luego, en la dialéctica centro-periferia, que plantea J.L. Abellán, "la generación del 14 se limita a defender un 'racionalismo' que para ellos es simple 'cientificismo'. En este sentido, 'razón europea' es para ellos 'razón científica' y reto, por tanto al secular atraso de España"⁹. Europa era, pues, la única solución, de tal modo que sólo se concebía la españolidad en función de esa identidad con Europa. Para M. Azaña estas premisas eran irrefutables porque:

"Español es una cualidad de europeo civilizado, que es estar al nivel de otras cuatro, cinco o seis de europeos civilizados. Otra cosa sería haber nacido patagón o manchú, si es que hay manchúes de nacimiento, yo no lo sé, habrá que preguntárselo a los especialistas de la Sociedad de Naciones; pero nacer español es nacer en el cogollo de la civilización del mundo. Y puesto que somos españoles sobre nuestra cualidad de tales tiene que apoyarse nuestra emoción política (...)"¹⁰.

⁸ ABELLAN, J.L. "El significado de la idea de Europa en la política y en la historia de España", en Sistema, n. 86-87, noviembre de 1988, Madrid, pp. 36-38.

⁹ Ibídem. Pg. 41.

¹⁰ AZAÑA, M. "Grandezas y miserias de la política", (Conferencia en "El Sitio" de Bilbao, el 21 de abril de 1934), en Obras Completas, México, Oásis, vol. III, 1966-1968, pg. 19.

La identificación con Europa de la Generación del "14", durante la Guerra y tras el nuevo orden internacional instaurado desde 1919, tenía unos rasgos definidos. En el marco del debate entre aliadófilos y germanófilos y la posterior toma de posturas ante la Sociedad de las Naciones, este nuevo organismo representaba el triunfo de una nueva concepción de Europa. Una Europa "pacífica, liberal, democrática, a imagen y semejanza de los vencedores de la contienda". Aquellos "intelectuales, hombres de negocios, republicanos y políticos de mentalidad liberal" que, durante la neutralidad, abrazaron la causa aliada frente a los germanófilos, identificaron ésta con "la democracia, la libertad, el laicismo", con todo aquello que querían para España¹¹.

No era de extrañar, en consecuencia, que al plantearse el problema de la adhesión de España a la Sociedad de las Naciones se interpretase este gesto como un modo de armonizar las estructuras políticas del interior con esa superestructura exterior de democracia y libertad, que había galvanizado el apoyo a la causa aliada. Más adelante los proyectos y expectativas en torno a la unidad europea, a raíz del desarrollo del paneuropeísmo o la aparición de iniciativas oficiales como el plan Briand, alimentó las reflexiones de algunos intelectuales españoles sobre el futuro del viejo continente. Así, junto a iniciativas de carácter militante como el Comité Paneuropeo Español creado en 1928, bajo la presidencia de E. Aunos y la participación de figuras tan relevantes del mundo de la cultura como E. D'Ors¹², otros intelectuales como J. Ortega y Gasset y S. de Madariaga evocaban visiones distintas del proyecto europeo. De este modo, mientras el primero, al formular su teoría de la integración, no concebía este proceso de forma lineal - como una absorción progresiva de los diferentes grupos por un núcleo principal -, sino que la contemplaba como una articulación de los distintos grupos en una unidad superior, donde la capacidad de imposición centralizadora sobre las fuerzas centrífugas era fundamental para la progresión del proceso

¹¹ EGIDO, M^a. de los A. "España ante la Europa de la Paz y de la Guerra (1919-1939)", en Portugal, España y Europa. Cien años de desafío (1890-1990), Mérida, UNED, 1991, pp. 33-35.

¹² Vid. MENCHEN BARRIOS, M^a. T. "La actitud de España ante el Memorándum Briand", en Revista de Estudios internacionales, vol. 6, n. 2, abril-junio 1985, Madrid, pp. 416-417; y el prólogo de Ernesto ANASTASIO PASCUAL en PRAT BALLESTER, J. La lucha por Europa, Barcelona, Luis Miracle Editor, 1952, pp. 5 y ss. Desde el ámbito de la economía el proyecto de Unión Europea de A. Briand fue objeto de estudio por PERPIÑA GRAU, R. De economía crítica (1930-1936), Valencia, Instituto Alfonso el Magnánimo, 1982.

de integración¹³; para el segundo, convencido también de la unidad europea en la diversidad, consideraba que la suma de éstas no era contradictoria, sino que se complementaban y fortalecían entre sí¹⁴.

Esta identificación entre las generaciones del "98" y del "14" en los ciclos regeneracionistas, como hemos podido constatar, no está exenta de rasgos de cambio que definen la personalidad de una ante otra. A la personalidad de Ortega, cuya nueva sensibilidad ante el problema de España quedaba plasmada en su famosa polémica con Unamuno, otros como M. Azaña acentuaban sus rasgos de modernidad por otros senderos. Las bases de la modernidad de Azaña, de acuerdo con las tesis de Tuñón de Lara, se asentaban en sus profundas convicciones democráticas frente al carácter poco democrático y participativo de la base popular del sistema monárquico. Esas convicciones se habían labrado en: su experiencia en el Ateneo y la Liga de Educación Política, la militancia en el Partido Reformista de Melquíades Álvarez, su acceso a Europa a través de la "ventana francesa" y, por último, la "entrega a una acción que si era política no desdecía la función intelectual que incluso tenía el primado en aquella conjunción"¹⁵.

Esta fluida dinámica entre los elementos de continuidad respecto a esos ciclos regeneracionistas y de la propia tradición histórica y los componentes de cambio conforman los dos puntos de gravedad, sin perder en ningún momento el horizonte de referencia internacional, para el estudio de los principios, las orientaciones y los objetivos de la política exterior y de defensa, indispensables, a nuestro juicio, para un adecuado conocimiento de la actitud de España - potencia mediterránea - ante el problema de la seguridad colectiva y la defensa nacional. Dentro de éstas analizaremos la proyección de la política colonial, aspecto sin el cual sería imposible emprender cualquier estudio sobre la política mediterránea de España.

¹³ Vid. MEDINA, M. "Notas para la historia del pensamiento internacional español: la teoría de las relaciones internacionales de Ortega y Gasset", en el Anuario de Derecho Internacional, III, Madrid, 1976, pp. 349-375; y también ELORZA, A. La razón y la sombra. Una lectura política de Ortega y Gasset, Madrid, Anagrama, 1984.

¹⁴ Vid. MADARIAGA, S. de Bosquejo de Europa, México, Hermes, 1951.

¹⁵ TUNON DE LARA, M. "La 'Modernidad' de Manuel Azaña", en Azaña, Madrid, Edascal, 1980, pg. 399; y del mismo autor "Grandes Corrientes Culturales", en VV.AA. Los orígenes culturales de la II República, Madrid, s. XXI, 1993, pp. 20-22.

1. LA POLITICA EXTERIOR.

La proclamación de la República despertó en gran parte de la sociedad española unas expectativas de cambio acumuladas durante el proceso de deterioro de la Monarquía. El pueblo español, como afirma Emilio Torres Gallego, sintió la "esperanza colectiva" de que todo iba a cambiar¹⁶, y en este reto la incorporación de España a la Europa de su tiempo era una máxima incuestionable. Estas esperanzas de cambio no se tradujeron en una ruptura - una revolución -, sino en una dinámica de moderación donde las ansias de innovación convivieron con la persistencia de una tradición que la mayor parte de los republicanos no estaban dispuestos a ignorar.

1.1. LA HERENCIA DEL PASADO: REFORMISMO Y CONTINUIDAD.

La República, como sostiene Shlomo Ben-Ami, fue "el resultado de la transición de un sistema que descansaba en la apatía política a otro que confiaba en la movilización democrática y que había llevado la politización de las masas hasta unos niveles hasta entonces desconocidos"¹⁷. Asimismo, la proclamación del nuevo régimen en 1931, que permitió el acceso al poder a unas nuevas élites político-intelectuales, no fue sólo el resultado exclusivo de la lucha contra la Dictadura y la Monarquía, sino la culminación de un proceso que condujo a los intelectuales a asumir la responsabilidad de la modernización y la democratización del país¹⁸.

En este sentido, si bien es cierto que la República completa el ciclo regeneracionista, no se puede considerar a ésta como un "último disfraz de la Restauración". Las reformas emprendidas en los primeros años de la experiencia republicana respondieron al proyecto de Estado liberal progresista que persiguieron los prohombres de la República. El Gobierno provisional, compuesto por un amplio abanico de tendencias político-ideológicas, se afanó por buscar una vía alejada de los

¹⁶ El País, 14 de abril de 1982, "Elogio y nostalgia de la República", por Emilio TORRES GALLEGO.

¹⁷ BEN-AMI, S. Los orígenes de la Segunda República española: Anatomía de una transición, Madrid, Alianza Universidad, 1990, pg. 427.

¹⁸ Vid. AUBERT, P. "Intelectuales y cambio político", en VV.AA. Los orígenes culturales...., pg. 67.

extremismos de derecha e izquierda. Siguió una línea de compromiso y moderación desde los primeros momentos, aunque a veces el lenguaje adquiriese un claro tono revolucionario, como así lo muestran la política agraria, la política económica o las reformas militares - éstas últimas más revolucionarias en el estilo que en el contenido-.

Ese espíritu de compromiso y moderación afloró en la pervivencia de ciertas líneas de continuidad muy firmes con "la inflexión histórica iniciada a comienzos de siglo". Estas líneas se manifestaban desde un plano general, siguiendo los criterios de Carlos Seco Serrano, en tres ámbitos: en primer lugar, en el aspecto estructural más profundo, el "camino hacia el desarrollo" y la modernización, cuyo promotor había sido la propia Monarquía, pero que en última instancia sucumbió a las exigencias de ese reto; en segundo lugar, la supervivencia en el panorama político de hombres y programas, como Niceto Alcalá-Zamora (que sería presidente del Gobierno provisional y, posteriormente de la República), Santiago Alba (que presidiría las Cortes durante el segundo bienio), Joaquín Chapaprieta y Manuel Portela Valladares (ambos serían presidentes del Gobierno republicano), quienes ocuparon carteras ministeriales en la fase final de la Monarquía; y, finalmente, la persistencia de problemas afrontados, pero no resueltos, por la Monarquía, como la reforma militar, la religiosa o la regional¹⁹.

Ese carácter complementario, entre elementos de continuidad y de cambio, es perfectamente perceptible en las directrices sobre las que se va a concebir la política exterior y de defensa de la República. Los planteamientos teóricos y la praxis política de figuras tan representativas como Manuel Azaña, pieza clave del "reformismo ilustrado" - utilizando la expresión de Carlos Seco Serrano -, Niceto Alcalá-Zamora y de Salvador de Madariaga, nos presentan ejemplos clarividentes de este fenómeno.

La política exterior del nuevo régimen, subrayaba Salvador de Madariaga en el diario de tendencia moderada Ahora el 20 de abril de 1931, debía ser en el terreno de las relaciones exteriores la expresión de una filosofía concreta de la República. En este sentido, era evidente la necesidad de realizar esta definición en contraposición a los vicios de la política de la Monarquía y, en especial, de la Dictadura de Primo de Rivera. En unas declaraciones realizadas por el representante español en Ginebra en octubre de 1932

¹⁹ SECO SERRANO, C. "De la democracia republicana...", pp. XIV y ss.

sobre la política internacional de España en la Sociedad de las Naciones, manifestaba que:

"- La primera idea que se me suscita en estos momentos es ésta: la del contraste entre la Monarquía y la República en materia de política internacional. El contraste es de esta rudeza: la Monarquía no tenía política internacional, y la República la tiene. Para el régimen muerto, la única preocupación era asegurar su vida, 'ir tirando' lo mejor que pudiera. La noción de esta agonía era lo único que llevaba a Ginebra.

Pero la República no tiene la preocupación de la subsistencia. Como tiene la juvenil seguridad de supervivencia, puede actuar y actúa sin preocupaciones de aquella clase (...)

- Nuestra política exterior tiene que ser una prolongación de nuestra política interior. Ahora bien: ¿cuál debe ser ésta? Una idea central la debe presidir, es decir, la preside ya: republicanizar España"²⁰.

Evidentemente la personalidad de la política exterior republicana en el razonamiento de S. de Madariaga debía ser fruto del desarrollo de dos axiomas: en principio, la democratización (republicanización) a todos los niveles del Estado de tal modo que la política exterior e interior se basasen en los mismos principios; y posteriormente, como consecuencia lógica, la armonización con un sistema internacional que se regía desde su fundación por principios de justicia y democracia.

Una de las cuestiones criticadas a la política exterior de la Monarquía, caracterizada por T. Giménez de Valdivieso como "una de las vergüenzas de la monarquía", era el secular aislamiento de España en el panorama internacional desde el s. XIX. España, salvo en algunas excepciones, no había intervenido en los acontecimientos importantes de la Europa contemporánea. La República se revelaba, pues, como solución a esta situación. Y esta solución radicaba en que este "apartamiento de España de la acción europea y americana, debe ser sustituido por una nueva era en que el nombre de España suene en el mundo defendiendo una política internacional que resulte simpática y atraiga a los partidarios del progreso de todos los pueblos de la tierra"²¹. Esta crítica, siempre presente cuando se habla de las orientaciones tradicionales de la política exterior española, había sido objeto de atención por los políticos e intelectuales de la Generación del "14" durante los años de la Guerra del Catorce y la

²⁰ El Sol, 28 de octubre de 1932, "España en Ginebra por la paz de Europa", por Salvador de Madariaga.

²¹ GIMENEZ VALDIVIESO, T. La República. Su organización y principales problemas que ha de resolver, Valencia, Tall. Tip. La Gutenberg, 1931, pp. 145-146.

década de los veinte. Algunas de las figuras más representativas - Manuel Azaña, Luis Araquistain, Salvador de Madariaga, José Ortega y Gasset o Ramón Pérez de Ayala - no dejaron pasar el contexto del debate entre aliadófilos y germanófilos ante el problema concreto de la neutralidad para exponer sus opiniones sobre el reducido papel de España en la Europa contemporánea²².

Desde la crítica y la matización de la neutralidad de España Luis Araquistain - dentro del debate del socialismo sobre el problema de la guerra - calificaba desde las páginas de El Liberal "el deseo de no tomar parte moral en la contienda, por considerarla exclusivamente obra del capitalismo", de "abstencionismo estéril"²³. La aliadofilia del intelectual socialista se derivaba de una interpretación pragmática de las expectativas de progreso para el socialismo como consecuencia de una hipotética victoria de los imperialismos centrales frente a las potencias capitalistas democráticas.

En el caso de José Ortega y Gasset, al aludir a la concepción inhibitoria y defensiva de la neutralidad practicada en España y pensando en la futura posguerra, advertía - como afirma Victor Morales - que "España, desgajada de la civilización europea durante mucho tiempo ha de prepararse (...) para encajar en la unidad integradora de posguerra que supere el enconado nacionalismo predominante hasta 1914. Y obtener, de este modo, la regeneración cívica, cultural y científica que no obtuvo durante el siglo XIX, siglo de aislacionismo pernicioso que había convertido al país en un Tíbet provinciano, en comarca marginal del núcleo central de la civilización europea más avanzada"²⁴. Por su lado, Salvador de Madariaga, quien ejerció una intensa actividad periodística en Londres durante la guerra, deseaba una plena incorporación de España a la familia europea. Para el

²² Un estudio global sobre la cuestión puede consultarse en: MORALES LEZCANO, V. "La intelectualidad del 14 ante la guerra", en Historia 16, n. 63, julio 1981, Madrid, pp. 44-52; y, también, del mismo autor "El aislacionismo español y la opción neutralista: 1815-1945", en Ideas para la Democracia, n. 1, 1984, Madrid, pp. 251-261, así como "L'Espagne, de l'isolatonisme à l'integration internationale", en Relations Internationales, n. 50, été 1987, Paris, pp. 147-155.

²³ BIZCARRONDO, M. Araquistain y la crisis socialista en la II República. Leviatan (1934-1936), Madrid, s. XXI, 1975, pg. 28.

²⁴ MORALES LEZCANO, V. "Tres intelectuales regeneracionistas ante la guerra y la neutralidad (1914-1918)", en Las relaciones internacionales en la España contemporánea, Murcia, Juan Bautista Vilar Ed., 1989, pp. 240-241.

intelectual gallego la "España real" era aliadófila. Ésta - sostenida por el hombre de negocios, el trabajador, el intelectual -, era amante del progreso, esforzada y crítica. Una España que, tras haber tomado conciencia de la crisis del 98, aspiraba a la regeneración nacional²⁵. Finalmente, la crítica que realizaba Manuel Azaña acerca de la actitud de España ante la guerra y su situación internacional, discurría por trayectorias no muy diferentes a las de los anteriores. Para éste, en un discurso en el Ateneo de Madrid en mayo de 1917, la Guerra del Catorce sorprendió a España con una doble carencia:

"(...) dos aspectos, íntimamente ligados el uno con el otro (vosotros decidiréis cual es más grave): no teníamos preparación diplomática ni militar, no teníamos política europea; no teníamos tampoco preparación moral, no conocíamos los datos del problema, y carecíamos de la cultura interna necesaria para improvisar una apreciación de los valores morales que están en litigio"²⁶.

Y esa ausencia de una preparación militar, política y diplomática adecuada, no era más que la continuación de una tradición española "varias veces secular". El resultado de esa improvisación había sido que los grandes acontecimientos del mundo habían cogido siempre desprevenida a España, impidiendo reacciones óptimas a los problemas internacionales de su tiempo.

No menos dura era la severa crítica del primer ministro de la Guerra de la República a la política de la Dictadura de Primo de Rivera. Así lo evidenciaban las palabras del líder de Acción Republicana en la sesión de clausura de la Asamblea del partido en marzo de 1932, quien recordaba que España hacía menos de un año estaba sometida a una dictadura personal. En aquellas condiciones:

"España era un Estado mediatizado no sólo en el interior, sino en el exterior. No sólo los españoles todos no teníamos los derechos políticos, sino que el conjunto del ser español, el conjunto de la nación española, no eran conocidos ni respetados en el extranjero, sino que eran sólo unos siervos de intereses dinásticos.(...) Así es que nosotros, los republicanos de todos colores, y nuestros aliados los socialistas, cuando hemos tomado la gobernación del país, no sólo hemos organizado un régimen libre, sino que, además, hemos emprendido la obra de restaurar

²⁵ Vid. MORALES LEZCANO, V. "Salvador de Madariaga y 'The New Europe' (le journaliste comme historien du présent)", en MADARIAGA, S. de Exposición. Libro Homenaje. La Coruña, Ayuntamiento de la Coruña, 1987, pg. 383.

²⁶ AZAÑA, M. "Los motivos de la germanofilia" (Discurso en el Ateneo de Madrid, Sección de Ciencias Históricas, 25 de mayo de 1917), en O.C., vol. I, pg. 140.

el nombre de España en el mundo entero, con su autoridad moral y política, para situarla donde le corresponde por su masa y su historia"²⁷.

Luego, la República en la concepción azañista no era sólo la expresión espontánea del pueblo español, sino que era "el único sistema que en la actual situación del mundo puede llevar a España con más probabilidades de acierto a través de los gravísimos, de los enormes peligros que por el mundo surgen perturbando la vida de las naciones y, naturalmente, la de España"²⁸.

Este deseo de acabar con el aislamiento secular de España, que ya se venía manifestando desde principios de siglo y se potenció en el periodo de entreguerras, se insertaba en un proceso de cambio estructural. En el ventenio que discurrió entre 1933 y 1953 se consumaría un cambio radical en los condicionamientos de la percepción española de los conflictos europeos: "noción de grandeza pretérita y de condición histórica egregia, noción de marginación e invulnerabilidad propia con respecto a Europa, noción de una 'frontera meridional' como referencia exterior prioritaria de nuestra evolución histórica"²⁹.

Las críticas a la política exterior de la Monarquía se dirigieron también hacia cuestiones más concretas, como la "diplomacia monárquica" en oposición a la **diplomacia abierta** evocada por el Pacto de la Sociedad de las Naciones y en la Constitución del régimen del 14 de abril. Asimismo, la improvisación y la falta de planificación aparecían como rasgos definidores de la tradición española en la política internacional, materia en la cual España - juzgaba Camilo Barcia Trelles - "marchó siempre a la deriva, como un peso muerto y sin rumbo"³⁰. Más explícito aún, la política internacional de España:

²⁷ AZAÑA, M. "La República como forma de ser nacional" (Alocución pronunciada en la sesión de clausura de la Asamblea del partido de Acción Republicana, el 28 de marzo de 1932), en O.C., vol. II, pg. 224.

²⁸ AZAÑA, M. "Pasado y porvenir de la política de Acción Republicana. el régimen español y la situación del mundo. Crisis de la razón del individuo al Estado. El caso de España". (Discurso pronunciado en Madrid, el 16 de octubre de 1933, en la clausura de la Asamblea del partido de Acción Republicana), en O.C., vol. II, pg. 879.

²⁹ JOVER ZAMORA, J.M^a. "La percepción española de los conflictos europeos: notas históricas para su entendimiento", en Revista de Occidente, febrero 1984, Madrid, pg. 30.

³⁰ La Libertad, 3 de noviembre de 1932, "España ante la realidad europea", por Camilo Barcia Trelles.

"(...) ha padecido siempre de vaguedad e imprevisión. Los Gobiernos de la Monarquía se iban transmitiendo unos a otros la tarea circunstancial de resolver los problemas exteriores según estos iban llamando con urgencia a la puerta de casa. Y eran ellos, los problemas, los que sacudían la inercia política de los Gobiernos, obligándoles a dar soluciones empíricas y casi siempre poco meditadas para cada caso, para cada momento. La República marco un rumbo definido a las cuestiones internacionales"³¹.

Esta actitud de la Monarquía en la política exterior explicaba la irracionalidad de algunas decisiones tan reprochables como la retirada de España de la Sociedad de las Naciones en 1926, tras involucrarla con la cuestión de Tánger. La pretensión de Primo de Rivera de presionar a la Sociedad de las Naciones con la retirada de España, sostenía T. Gimenez Valdivieso, se vió frustrada. España, "dominada por una monarquía absoluta que impuso la dictadura no tenía personalidad para exigir nada a la Sociedad de las Naciones"³².

Esta reacción crítica hacia la política exterior desarrollada por la Monarquía se tradujo en un cambio en los principios y las formas que se pretendían instaurar en la política exterior del nuevo régimen. Unos principios y formas que no alterarían de forma sustancial los objetivos fundamentales de la política exterior española. Ciertamente es que fundamentos claves de la política exterior republicana como el ideal pacifista, había sido usado en la retórica y la fraseología del discurso oficial de la Monarquía - y de la Dictadura -, pero también no menos cierto es que con la República este ideal de comportamiento obtuvo un respaldo doctrinal e ideológico que nunca tuvo con la Monarquía.

Las figuras claves de la política exterior de la República nunca negaron la herencia del pasado y el carácter determinante de ésta en la formulación y el diseño de la política exterior. Imperativos que, arraigados a conceptos como la historia y la geografía, era necesario tener en cuenta independientemente de la forma de gobierno y el régimen político en boga. Escribía M. Azaña en 1935, criticando la instrumentalización de las cuestiones de orden internacional que hacía la "aglomeración de partidos amalgamados" en el Gobierno para la consecución de ventajas políticas de partido - obviando el interés nacional -, que era una "bobería digna de primario suponer o pensar que la política internacional de un país se altera caprichosamente"

³¹ El Sol, 16 de mayo de 1935, "Neutralidad y política exterior".

³² GIMENEZ VALDIVIESO, T. Opus cit. Pg. 147.

para servir a intereses partidistas, o para improvisar soluciones según las simpatías despertadas por los regímenes políticos. Esto, proseguía el líder republicano, era una simpleza, ya 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, y no es menester ir a buscar lecciones de historia, porque en nuestros propios días, en nuestra propia experiencia, hemos visto las más violentas explosiones políticas que han derruido de arriba a bajo el organismo interior de un país hasta dejarlo arrasado del todo, y que poco a poco va volviendo a los cauces de política internacional que le tienen trazados el interés, la geografía y la historia"³³.

Un razonamiento coincidente con el de L. de Zulueta, que sería ministro de Estado con M. Azaña en la Presidencia del Consejo de Ministros. Este partía de la consideración de que la política exterior no consistía esencialmente en un determinado sistema de amistades internacionales, sino que ese sistema debía ser la consecuencia de una política previamente adoptada. Definida plenamente la orientación de la acción de un Estado en el mundo, se subordinaba después, en cada momento, "el sistema todo de sus relaciones o alianzas". En cada Estado, en cada momento histórico, "la orientación internacional está determinada por una serie compleja de factores que la condicionan. Responde a impulsos profundos y a necesidades vitales. Así, en un determinado país, y aun a través de los cambios más radicales, vemos reaparecer las líneas directrices de su posición en el mundo y de sus actividades exteriores"³⁴. Luego, cabe cuestionarse ¿cómo interpretaban la impronta reformista que imprimieron a la política exterior una vez proclamada la República?. En el caso de M. Azaña, como hemos señalado

³³ AZAÑA, M. "Discurso en el campo de Comillas" (Madrid, 20 de octubre de 1935), en O.C., vol. III, pg. 277. El subrayado es nuestro. Un tema que sería reincidente durante la Guerra Civil, como argumento a aquellos que afirmaban que la República había deseado una guerra general en Europa para "disolver en ella nuestro problema nacional". Prueba de esta afirmación era, según Azaña que la política internacional de un país "está determinada por factores inmutables o de muy difícil mudanza, y por de debajo de los regímenes políticos, hay valores de otro orden que los rebasan y que, en realidad, los subyugan. (...) La República ha hecho la misma política internacional que la Monarquía y por iguales razones". (AZAÑA, M. "Discurso en el Ayuntamiento de Barcelona" (Pronunciado el 18 de julio de 1938), en O.C., vol. III, pg. 368).

³⁴ ZULUETA, L. de "La política exterior de la República", en Tierra Firme, n. 3, 1935, pg. 6.

con anterioridad, las propias deficiencias de la Monarquía evidenciaban que la República era la única salida para superar los seculares problemas de la presencia de España en el mundo, como parte del vasto programa reformista del nuevo régimen, si es que podemos utilizar el término "programa" a un proyecto que no se mostró siempre demasiado coordinado. El argumento que proporcionaba L. de Zulueta, por su lado, para explicar el nuevo estilo de la política exterior republicana era el siguiente:

"La política exterior no se inventa. Lo que ocurre es que, en un momento dado, pueden un pueblo y un Gobierno tener conciencia viva de su interés esencial y de su misión histórica, o pueden vegetar inconscientemente, movidos tan sólo por los acontecimientos inmediatos. En el primer caso, realizan su destino; en el segundo, son arrastrados por él"³⁵.

Sea como fuere, y en esto coincidimos con M^a. de los A. Egido, la República en sus planteamientos de política exterior no aspiró a provocar cambios esenciales en el fondo, sino más bien en los principios y la forma de la misma³⁶. Esta peculiaridad no pasó desapercibida para el embajador francés en Madrid - Corbin -, quién comentando las noticias de La Época sobre la intervención de A. Lerroux en Ginebra elogiaba la fidelidad a la política tradicional de España y no haberse lanzado a la improvisación de un programa de política exterior. Este gesto ponía de manifiesto que "l'Espagne républicaine est fille de l'Espagne monarchiste (...) la politique extérieure d'un pays est indépendante des changements de Ministres, de Governments et de Régimes"³⁷. Una somera enumeración de las que en opinión de S. de Madariaga eran las líneas generales de la nueva "política extranjera" que se trazó la República reflejaban con toda claridad el mensaje de ruptura y continuidad que entretejía el proyecto reformista republicano. El representante español en Ginebra sintetizaba estas líneas del siguiente modo:

"1. España intentaría hacer vivir en un ambiente moderno las ideas directrices de sus grandes teólogos juristas del s. XVI, y en particular, de Vitoria;

³⁵ Ibídem. Pg. 6.

³⁶ Cfr. EGIDO, M^a de los A. Opus cit. Pg. 46.

³⁷ A.Q.D. (S) Europe 1918-1940 (ss) vol. 204. D. n. 234. M. l'Ambassadeur de la France à M. le Ministre des Affaires Étrangères. Madrid, le 20 mai 1931.

2. Por lo tanto, procuraría no sólo hacer número entre las naciones de la Sociedad de Naciones, sino vivificarla con un nuevo espíritu sincero de colectividad internacional;

3. No por ello abandonaría España las dos pretensiones a las que tiene derecho; la restauración de Gibraltar y un acuerdo con las dos Américas a fin de que su lengua y cultura se respeten en el nuevo mundo - sin perjuicio a su vez de la libre evolución que por acción del tiempo y de sus propias vicisitudes vayan adoptando las naciones americanas;

4. España intentaría vivir siempre con la mayor amistad y cordialidad para con Portugal;

5. Finalmente, en cuanto a táctica, España seguiría en Ginebra una política de colaboración con las naciones democráticas de segundo orden. Neutral ante la lucha por el poder, endémica en Europa, procuraría permanecer en estrecho contacto con Francia y con la Gran Bretaña sin por eso enfrentarse con las demás grandes potencias; y si bien absteniéndose de toda pretensión o acción como país dirigente de grupo alguno, seguiría con especial interés la labor de las naciones de su lengua y cultura en el Parlamento de las Naciones"³⁸.

El texto es elocuente por si mismo. Temas tradicionales de la política exterior de la Monarquía como: la vinculación tradicional a Francia y Gran Bretaña, siguiendo la máxima de la política exterior en función del acuerdo o la divergencia entre Londres y París, aunque ahora se pretendiese mantener una mayor autonomía en la política internacional; la pieza clave del irredentismo español, Gibraltar; junto a la clave de las relaciones con el otro Estado de la península ibérica - Portugal - y la proyección atlántica de España hacia América; componían el "background" de la herencia monárquica. Una Monarquía que se había integrado en el nuevo sistema internacional de 1919, pero no con un compromiso de la amplitud que habían evocado la Generación del "14" ante el debate sobre el nuevo orden internacional. Era incuestionable que iniciativas como el rescate del pasado a los teólogos juristas españoles del siglo XVI y su vinculación al Derecho Internacional vigente en aquel momento habían sido llevadas a cabo por la Monarquía³⁹, pero la cooperación con la Sociedad de las Naciones en la dimensión esgrimida por la citada Generación no se consumaría hasta la llegada de la República.

³⁸ MADARIAGA, S. de España. Un ensayo de historia contemporánea, Madrid, Espasa-Calpe, 1979, pp. 387-388.

³⁹ El 14 de agosto de 1926 se había constituido en Madrid la "Asociación Española Francisco Vitoria" a iniciativa de de José de Yanguas, Benjamín Fernández Medina y Eduardo Callejo. Sus miembros fundadores fueron: Fr. Luis G. Alonso de Getino, Rafael Altamira, Camilo Barcia Trelles, Eduardo Callejo, Laureano Diez-Canseco, Benjamín Fernández y Medina, Joaquín Fernández Prida, Manuel González-Hontoria, el marqués de Olivart, Antonio Sánchez Bustamante y José de Yanguas.

Los criterios sobre los que se articulaba la política exterior de la República son testimonio de un determinado modo de interpretar la historia de España. Entre 1919 y 1939 se podían distinguir, según Denis de Rougemont, dos escuelas historiográficas: una optimista, continuadora de la tradición de las luces - la ilustración -, de la ciencia y de la técnica prometeicas y que consideraba a Europa como una creación del Renacimiento; otra, por contraposición, pesimista, que consideraba que la única y auténtica Europa era la de los grandes siglos - s. XI al XIII - de la Edad Media católica⁴⁰. Estas corrientes hallaron cumplido eco en el panorama político-cultural de España. De este modo a una visión de una Europa librepensante, democrática y no unida al ideal religioso se aproximarían las convicciones de M. Azaña, S. de Madariaga y J. Ortega y Gasset, mientras que en la concepción de la Europa medieval de cuño católico militarían figuras como R. de Maeztu. Estas concepciones estructurales y puntos de referencia se proyectarían sobre la visión del mundo de la Europa de entreguerras y la propia valoración de la posición y la misión que España debía desempeñar en el marco internacional.

Finalizada la Guerra Civil, M. Azaña al analizar el problema de la neutralidad en conexión con la polarización de la sociedad española en germanófilos y aliadófilos que se produjo durante la Guerra del Catorce, distinguía dos sectores de la opinión española para orientar la política exterior de España. El primero de ellos, coincidente para los grupos más conservadores y reaccionarios, sostenía la tesis de que "España, país de misión civilizadora e imperial, fue desposeída de su preminencia por la conjuración de rivales rapaces, conjuración movida por el afán de riquezas y el odio religioso". La grandeza de España tropezaría necesariamente con la preponderancia francesa e inglesa, ambas interesadas en la debilidad de España. Entre tanto con el imperio alemán, España nunca había tenido rivalidad alguna. Al contrario, desde 1521 a 1712 la política común con Alemania marcó el período de hegemonía española en Europa. A esta tesis se oponían la de los "españoles liberales". Según éstos, España tenía un puesto propio en el giro de la civilización de la Europa occidental. Formaba parte de un sistema que no estaba "determinado solamente por la geografía y la economía, sino por valores de orden moral. En el terreno político, España ha seguido la evolución de las democracias

⁴⁰ Vid. ROUGEMONT, D. de Tres milenios de Europa. La conciencia europea a través de los textos. Madrid, 1968; citado por EGIDO, M^a de los A. La concepción de..., pp. 25-26.

occidentales. Los verdaderos fines nacionales de España están todos dentro del propio país y la primera condición de lograrlos es la paz"⁴¹. Esta línea interpretativa de los "españoles liberales" fue objeto de una negativa valoración por la historiografía oficial del régimen del general Franco. El triunfo de la República en abril de 1931 era, a juicio de J.M^a. Areilza y J.M^a Castiella, el triunfo de esta filosofía. Así los intelectuales que habían instaurado y concebido el nuevo régimen republicano eran:

"(...) o herederos del 98, o discípulos de Ortega y Gasset, para quién toda nuestra historia era, desde comienzos del s. XVI, una equivocación lamentable. Había también profesores socialistas de un fervoroso pacifismo y profesionales reputados del tópico político. Semejante amalgama no podía por menos que orientar nuestra acción exterior hacia el sometimiento servil a Francia y Gran Bretaña"⁴².

Similares argumentos fueron los que indujeron a S. de Madariaga, como hemos podido constatar en sus líneas generales sobre la política extranjera de la República española, a defender la especial vinculación a Francia y Gran Bretaña, aunque se pretendiese mantener un mayor grado de autonomía y libertad de acción. Unas pretensiones que se harían más utópicas cuanto más ineficaz se mostrase la Sociedad de las Naciones y más relevante se hiciese la crisis en el Mediterráneo.

Se esgrimían, pues, una serie de coordenadas históricas que se identificaban política y culturalmente con una Europa muy determinada, para aquellos que Azaña denominaba "españoles liberales". Esa Europa occidental, democrática y librepensante era el horizonte de referencia evocado, en líneas generales, por los hombres de la Generación del "14" con el fin de llevar a cabo la necesaria modernización de España y culminar, en definitiva, ese proyecto regeneracionista originado en la España finisecular. Ese proyecto modernizador tenía como objetivo clave la reconstrucción interior de España, para la mejora de la situación interna e internacional de España, pero requería una condición previa "la paz". Una paz entendida en el modelo de equilibrio del sistema internacional surgido en 1919. Evidentemente el papel internacional de España derivaba, en esta lógica, en la cooperación internacional por la paz, tema sobre el que volveremos al estudiar el ideal pacifista de la República.

⁴¹ AZAÑA, M. "La neutralidad de España", en O.C., vol. III, pp. 529-530.

⁴² AREILZA, J.M^a.-CASTIELLA, J.M^a. Reivindicaciones de España, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1941, pg. 26.

En esta dinámica de modernización - regeneración - de España, la posición y el papel internacional de España es una cuestión de indudable importancia. Hablar de una Europa determinada como marco de referencia y como punto de llegada implicaba plantearse la misión y el papel de España en el medio internacional. Esta problemática nos lleva a reflexionar sobre la posición internacional de España tanto en su calidad de potencia en relación a los demás Estados del medio internacional, como en la propia percepción de los españoles del papel y la potencialidad de España en el mundo.

1.2. LA POSICION DE ESPAÑA EN EL MUNDO: MEDIAS Y PEQUEÑAS POTENCIAS.

El dilema, como ya vaticinábamos en la introducción, se plantea desde un punto de vista historiográfico al tratar de delimitar los criterios para la posición de España en calidad de "media o pequeña potencia" en relación al sistema de jerarquización de los Estados en el sistema internacional. En lo concerniente a este problema no quisieramos dejar pasar la oportunidad de traer a colación unas palabras sumamente significativas de F. García Sanz sobre la dificultad que entraña el estudio de los actores menos privilegiados en el sistema internacional. Para el citado autor:

"(...) es un claro hecho que el eje de la historia de las relaciones internacionales está constituido por los encuentros y desencuentros de las grandes potencias que situándose en la cúspide del sistema internacional originan y explican, en su mayor parte, lo que se consideran grandes acontecimientos históricos. A partir de ahí, el resto de los Estados conformarán un subsistema que complementará el gran sistema del que se intenta obtener en inferioridad de condiciones y realizando complicados y peligrosos equilibrios, la colmación de sus intereses y ambiciones"⁴³.

El hecho de que España, como potencia internacional, jugase un "rôle" secundario al no ser un actor privilegiado en la escena internacional tendría profundas repercusiones tanto en su actividad internacional, como en la propia percepción y el estudio de la misma.

Al analizar el pensamiento de Balmes sobre la política exterior de España, Enrique Thomas de Carranza, partiendo del principio de rivalidad y antagonismo, proclamaba una verdad fundamental de la

⁴³ GARCIA SANZ, F. "Españoles e italianos en la época contemporánea (1868-1939)", en Bulletin d'Histoire Contemporaine de l'Espagne, n. 7, juin 1988, Pau, pg. 6.

política exterior: "la relatividad de todo poder nacional (...) obligaba a tomar como unidad de medida la propia potencia, la referencia a la de los demás países con los que puede entrar en conflicto"⁴⁴. Aunque desde una óptica de primacía del conflicto y subestimando la capacidad de cooperación entre los Estados, la premisa evocada por E. Thomas subrayaba la importancia de la propia autoestima de un Estado en un medio internacional, donde debía desenvolver su actividad y su relación con los demás actores. Esta realidad cobraba todo su significado al considerar las diferentes posibilidades y cauces de comportamiento de los Estados en virtud de los privilegios de que disfrutaban en el sistema internacional. Si bien la igualdad formal de los Estados, como afirma David Vital, era el resultado de:

"(...) un valioso convenio o acuerdo de las relaciones internacionales es evidente que, en la paz no menos que en la guerra, la diferencia de tamaño tiene consecuencias políticas, tanto para las naciones grandes como para las pequeñas. En igualdad de condiciones, el Estado con mayores recursos económicos y mayor población tiene más influencia en los acontecimientos que tienen lugar fuera de sus fronteras, mayor seguridad frente a la presión y el ataque, y más prestigio y mayor campo de elección respecto a la política nacional que aplica. Un Estado pequeño resulta más vulnerable a la presión, menos resistente a la tensión, más limitado a las opciones políticas y está sometido a una vinculación más estrecha entre los asuntos nacionales y los exteriores o externos"⁴⁵.

Esta realidad latente no era estática, sino que **fluctuaba** según las diferentes coyunturas por las que los Estados transcurrían en su devenir histórico. Un proceso de doble flujo que, en palabras de Carsten Holdbraad, se podrían conceptualizar desde una perspectiva sociológica en "movilidad ascendiente" y en sentido opuesto "movilidad descendiente"⁴⁶. De hecho, eran los factores exógenos y endógenos al propio Estado los que proporcionarían las claves para precisar la potencialidad del mismo en un momento histórico determinado. La política exterior, recurriendo a las palabras pronunciadas por E. Thomas, era "función de muchas variables: Factor geopolítico, históri-

⁴⁴ THOMAS DE CARRANZA, E. El pensamiento de Balmes sobre la política exterior de España. Sesión inaugural del Curso 1956-7 en la Escuela Diplomática. Madrid, Ministerio de Asuntos Exteriores, 1958, pg. 23.

⁴⁵ VITAL, D. La desigualdad de los Estados, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1976, pg. 19.

⁴⁶ HOLBRAAD, C. Las potencias medias en la política internacional. México, Fondo de Cultura Económica, 1989, pg. 53.

co, psicológico, económico, militar; situación interna e internacional, factores que a su vez encierran numerosos elementos variables y que todos en conjunto determinan las coyunturas; la ocasión política, de cuyo aprovechamiento depende, en definitiva, la grandeza de toda sociedad"⁴⁷. Luego, nos encontramos en la encrucijada de sopesar ese conjunto de factores para determinar la fluctuación de las - grandes, medias y pequeñas - potencias en períodos de tiempo específicos.

Para analizar el "status" internacional de España durante la II República como "media o pequeña potencia" es, en nuestra opinión, indispensable delimitar dos ámbitos de reflexión: por una parte, desde el proceso de normalización de la nomenclatura en relación a la evolución del Derecho Internacional y los estudios sobre las relaciones internacionales en el marco político y académico anglosajón y francés; y por otra, a raíz del estudio de la propia percepción y la imagen que los españoles, y más concretamente durante la República, han forjado de su papel y su posición en el mundo.

El debate en torno a la jerarquía de los Estados desde los medios políticos y académicos.

En las décadas de los veinte y los treinta desde los medios políticos y académicos anglosajones y franceses, se puede afirmar en líneas generales, como ha puesto de manifiesto F. Quintana, que al margen de dominios, protectorados y colonias, no "existían más que dos categorías de Estados bien definidas en las relaciones internacionales: Grandes y Pequeñas potencias"⁴⁸. Estudiosos del medio internacional en aquel periodo como C.J. Hambro⁴⁹ y W.E. Rappard⁵⁰ no se plantearon problema alguno para incluir a España entre otros Estados como Bélgica, los países escandinavos, Holanda o Suiza en la categoría de "pequeñas potencias". La definición de la "pequeña potencia", para V. Morales Lezcano - uno de los investigadores que más se ha ocupado

⁴⁷ THOMAS DE CARRANZA, E. Opus cit. Pg. 24.

⁴⁸ QUINTANA, F. Madariaga y la diplomacia republicana en la Sociedad de Naciones, Madrid, Tesis Doctoral, 1989, pg. 25.

⁴⁹ HAMBRO, C.J. "The Role of Smaller Powers in International Affairs", in International Affairs, vol. XV, march 1936, pp. 167-177.

⁵⁰ RAPPARD, W.E. "Small States in the League of Nations", in Problems of Peace, 9ª series: "Pacifism is not enough" (august 1934), London, 1935, pp. 14-53.

últimamente sobre esta materia -, se obtiene por contraposición a la de la gran potencia. Es decir, si "una gran potencia es aquella capaz de garantizar su seguridad contra cualquiera otra tomada por separado, una pequeña potencia es aquella incapaz de garantizar su seguridad (territorial y fronteriza, económica y comercial) contra otra potencia agresora de mayor envergadura"⁵¹. De este modo algunos estudiosos de la realidad internacional como Marie-Renée Mouton al estudiar las circunstancias en que concurren algunos Estados como Brasil, España y Polonia en 1926 con el fin de obtener un puesto permanente en el Consejo de la Sociedad de las Naciones, aludía a las "principales puissances, submergées par une majorité des petites"⁵² para describir la situación del Consejo.

Algunos especialistas han pretendido establecer unas pautas para delimitar el concepto de pequeña potencia. En un plano general D. Vital sostiene que:

"El nivel de desarrollo económico y social logrado, la proximidad geográfica a ciertas zonas conflictivas, la importancia alcanzada entre las grandes potencias, la naturaleza del medio en el que el Estado está situado, la cohesión de la población y el grado de apoyo interno dado al Gobierno del día, son algunos de los factores que modifican la capacidad del Estado para comportarse como un miembro resistente y no vulnerable, activo y no pasivo, de la comunidad internacional"⁵³.

Respecto al papel jugado por las "pequeñas potencias" en el medio internacional varían desde la convicción de R. Rothstein, según la cual éstas son un "casus belli" permanente y un factor desestabilizador del equilibrio internacional, hasta la apreciación de A. Baker-Fox, para quién, desde la evidencia del carácter local del peso político de estos actores y su insuficiencia en materia de seguridad,

⁵¹ MORALES LEZCANO, V. España, de pequeña potencia a potencia media, Madrid, UNED, 1991, pg. 9; y, asimismo un estudio previo titulado "Grande, pequeña y mediana potencia (algunas puntualizaciones conceptuales)", en Portugal, España y Europa.... Otras valoraciones del autor pueden ser consultadas en "Historia de las Relaciones Internacionales: España Contemporánea", en Revista de Estudios Internacionales, vol. 7, n. 2, abril-junio 1986, pp. 575-582; y "L'Espagne, de l'isolationisme à l'intégration...".

⁵² GERBET, P.- GHEBALI, V.Y. - MOUTON, M.R. Société des Nations. Organisations des Nations Unies, Paris, Éditions Richelieu, 1973, pg. 38.

⁵³ VITAL, D. Opus cit. Pg. 20 Un estudio y una tipología con casos concretos puede consultarse en la obra del mismo autor La supervivencia de los pequeños Estados. Estudios del conflicto entre la pequeña y la gran potencia, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1975.

éstos pueden jugar un papel de mediación y distensión en las crisis y tensiones internacionales⁵⁴. Estos patrones de comportamiento son fácilmente perceptibles en el período de entreguerras. Concretamente en el marco de la Sociedad de las Naciones pueden constatarse ambos fenómenos: respecto al primero de ellos, la rivalidad establecida entre Italia y Yugoslavia durante todo el período o entre Grecia e Italia por el asunto de Corfú en la inmediata posguerra, son pruebas fehacientes de este factor desestabilizador del equilibrio internacional; en relación al segundo, la actividad de mediación y contemporización llevada a cabo entre el Grupo de los Ocho y el denominado, posteriormente, Grupo de Neutrales durante la Conferencia del Desarme desde 1932, es fiel reflejo de esa actitud conciliación entre los intereses confrontados de las grandes potencias⁵⁵.

Esta visión dual de la jerarquización de los Estados en la sociedad internacional convivía con otra opción, en la que algunos analistas y estudiosos del medio internacional durante el período de entreguerras indagaban sobre la categoría conceptual de las "potencias medias" en la realidad político-diplomática europea. Una categoría de difícil definición y catalogación que, a modo de primera aproximación, C. Holbraad define como "los estados que son más débiles que las grandes potencias en el sistema, pero que son bastante más fuertes que las potencias menores y los pequeños estados con los que normalmente interactúan"⁵⁶. La dificultad para delimitar este objeto de estudio ha dado lugar a lo largo del tiempo a una profusa variedad terminológica.

Durante el s. XIX la clasificación de los Estados como potencias se convirtió en un tema habitual en las discusiones diplomáticas. De hecho, fue uno de los puntos tratados en el Congreso de Viena, donde

⁵⁴ BAKER-FOX, A. "The Small States in the International System: 1919-1969", in International Journal (Canadian Institute of International Affairs), vol. XXIV, n. 4, autum 1969, pp. 751-764.

⁵⁵ El duque de Alba - ministro de Estado en 1930 -, afirmaba respecto a la posición internacional de España que "no estamos interesados directamente en la mayoría de los problemas que se ventilan en Europa. No pretendo decir que nos dejen indiferentes, sino únicamente que podemos juzgarlos con imparcialidad absoluta, ya que no son vitales para nosotros". Proseguía diciendo que "por esta misma razón estimo que España desempeña un papel muy importante en la Liga de Naciones; (...) es de aquellos países que pueden intervenir como árbitros de intermediarios en la mayoría de los pleitos, ya que lo hacen con absoluta libertad de criterio y todos pueden tener confianza en su imparcialidad". (PLANAS-SUAREZ, S. La Sociedad de Naciones del Tratado de Versalles, Barcelona, Gustavo Gili S.A., 1958, pg. 164).

⁵⁶ HOLBRAAD, C. Opus cit. Pg. 15.

tras cierta incertidumbre se delimitó la línea divisoria entre las grandes potencias y el resto de los miembros del sistema de Estados. Pero lo cierto es que durante algún tiempo algunos Estados jugaron un papel de posición intermedia, caso de España en su posición de "potencia principal marginal"⁵⁷. A lo largo del s. XIX y la primera mitad del s. XX continuaron los esfuerzos por delimitar la naturaleza de aquellos actores en el medio internacional. Sin embargo, no fue hasta después de la II Guerra Mundial, cuando el concepto de "potencia media" adquirió un contenido más específico y científico. Este progreso fue fruto de la necesidad de dar respuesta a la nueva realidad impuesta por la reincorporación de nuevos Estados - en su mayoría africanos y asiáticos - a la sociedad internacional. Este fenómeno incidió en la reflexión en "perspectiva histórica", como subraya V. Morales Lezcano, sobre esta categoría. De este modo, las iniciativas emprendidas por este camino durante los años ochenta dio lugar a la constitución de un equipo de investigación sobre la historia internacional de la "Defensa y Diplomacia de las Potencias Medias" (D.P.P.M.)⁵⁸. En su línea de progresión, en marzo de 1987 se celebró una mesa redonda sobre "La moyenne puissance dans l'histoire du XXème siècle" publicada en 1988 por el "Institut d'Histoire des Conflits Contemporains" de París. A partir de estos avances J.C. Allain propuso como definición de una potencia media la de "una potencia histórica, heredera de un capital productivo y político constituido en el pasado y capaz de un nuevo despliegue, adaptado a la renovación que han experimentado las formas de la potencia internacional"⁵⁹.

En el momento en que surgió la necesidad de dar cabida a la conceptualización de esos Estados situados en el mediodía entre las categorías de las grandes y las pequeñas potencias, algunos políticos y estudiosos del periodo de entreguerras se hicieron eco de este problema. Como ya adelantábamos, la terminología utilizada, por éstos, no era precisa. Así mientras T.G. Masaryck, primer presidente de la

⁵⁷ Ibídem. Pp. 31-36

⁵⁸ MORALES LEZCANO, V. "Grande, pequeña y mediana...", pp. 30-31.

⁵⁹ ALLAIN, J.C. "La Moyenne Puissance: une réalité fuyante de la vie internationale", en Enjeux et Puissance. Pour une Histoire des Relations Internationales au XX siècle. Mélanges en l'honneur de Duroselle, Paris, Publications de la Sorbonne, 1986, pp. 11-27; cit. por MORALES LEZCANO, V. "Grande, pequeña y mediana...", pp. 31-32.

República de Checoslovaquia aludía a como algunos sociólogos, a partir de criterios demográficos, consideraban que franceses, italianos y españoles - con poblaciones oscilantes entre los 20 y 40 millones - formaban una "clase media" (middle class) internacional; otros como el general y estadista J.Č. Smuts, quién contribuyó notablemente a la democratización del Consejo de la Sociedad de las Naciones, distinguía tras los miembros permanentes del Consejo (Francia, Imperio Británico, Italia, EE.UU. y Japón) un grupo de "potencias intermedias" (intermediate powers) donde estarían incluidas España, Turquía o Polonia. El mismo G. Schwarzenberger al estudiar la sociedad internacional de la primera mitad del s. XX reparaba en la existencia de una serie de Estados que, sin ser considerados grandes potencias, se consideraban más fuertes que las pequeñas potencias. Tal era el caso de Francia, Italia o España. Estados que en virtud de su "población, producción agrícola o industrial o su control de posiciones claves estratégicas pueden darles una importancia mayor que la de otros Estados soberanos"⁶⁰.

La nomenclatura y los criterios para conceptualizar a las "potencias medias" hasta los esfuerzos normalizadores realizados en los años ochenta quedan reflejados en trabajos posteriores a la II Guerra Mundial. D. Vital, al que ya hemos aludido en repetidas ocasiones, aduce que "lo que caracteriza a la potencia intermedia es su posición indeterminada entre los dos (el gran y el pequeño Estado)"⁶¹. Sin embargo, en otras ocasiones, el mismo autor, haciéndose eco de las dificultades para definir este término afirma que "es claramente posible definir la potencia de la clase A. en forma más amplia, significativa y útil, aunque no siempre en una forma totalmente rigurosa. En contraste, una definición de las potencias 'media' y 'pequeña', los Estados de las clases B y C, o aún mejor, las potencias 'secundarias' y 'terciarias', es un asunto completamente distinto"⁶². Finalmente, otro ejemplo, en la variedad ofrecida en la literatura sobre la nomenclatura utilizada la encontramos en el estudio realizado por Sally Marks al analizar la coyuntura de 1926, cuando concurren - Brasil, España y Polonia - para la obtención de un puesto permanente

⁶⁰ SCHWARZENBERGER, G. La Política del Poder, Estudio de la Sociedad Internacional. México, Fondo de Cultura Económica, 1960, pg. 106, cit. por MORALES LEZCANO, V. "Grandes, pequeñas y medianas...", pp. 29-30.

⁶¹ VITAL, D. La desigualdad de..., pg. 137.

⁶² VITAL, D. La supervivencia de los pequeños..., pg. 25.

en el Consejo de la Sociedad de las Naciones, subrayando que "These claims reflected growing dissatisfaction with European domination of the Council, an increasing tendency toward informal regional groupings to gain regional representation, and the emergence of intermediate powers"⁶³.

Este panorama teórico presenta, en definitiva, una situación donde, si bien es verdad a raíz de los procesos desarrollados tras la II Guerra Mundial - sistema bipolar, descolonización, la no alineación, etc. - y tras los esfuerzos realizados en determinados medios académicos, se ha llegado a un grado notable de normalización científica en cuanto al estudio de la "potencia media", el análisis de las "medias y pequeñas potencias" en el periodo de entreguerras presenta importantes dificultades dadas las peculiaridades de la sociedad internacional de aquel momento y el uso de una nomenclatura heterogénea para el estudio de los Estados en el medio internacional.

La percepción y la imagen de los españoles acerca de la posición internacional de España.

Esta pluralidad de opciones teóricas a la hora de reflexionar sobre la posición internacional de los Estados en el periodo de entreguerras, plantea dificultades cuando intentamos definir el "status" de España y, más concretamente, a la España republicana en la sociedad internacional. Esta problemática requiere, en nuestra opinión, indagar sobre la percepción y la imagen de los españoles acerca de la posición internacional de España. Con este fin vamos a llevar a cabo un breve análisis sobre la imagen que la historiografía española ha ido plasmando de la posición internacional de la España de la primera mitad del siglo XX. El profesor J. Ma. Jover Zamora, tras una profunda reflexión de la literatura clásica sobre la política exterior española - J. Bécker, el propio A. Cánovas del Castillo o A. Ganivet -, al analizar la realidad de una potencia venida a menos subraya que:

"(...) La política exterior de España durante el largo siglo que media entre el Congreso de Viena y el comienzo de la gran guerra civil (1815-1936) parece tener un carácter tan secundario, tan provinciano y pequeño, que nosotros mismos, españoles venimos sintiendo desde hace varias décadas la tentación de dejarlo en

⁶³ MARKS, S. The illusion of peace. International relations in Europe. 1918-1933, London, MacMilan, 1989, pg. 77.

paz; de consagrar nuestro trabajo de historiadores a otras épocas más brillantes(...)

España es, en efecto, en el cuadro general de la política mundial ochocentista, una pequeña potencia, situada en posición periférica con respecto a unos pueblos protagonistas de aquella, y tan radicalmente introvertida, que neutraliza con una pasividad internacional casi absoluta la agotadora actividad de sus luchas y sus tensiones interiores"⁶⁴.

Los sucesos de 1898 supusieron el punto de partida de una serie de iniciativas para la modernización de España, en principio patrimonio del universo teórico de los intelectuales, pero que con el tiempo se filtrarían en el entretejido de la política española. Se experimentaba, pues, una nueva sensibilidad y una necesidad de cambiar las bases sobre las que se había articulado la política exterior española hasta el 98. España, así lo expresa J.C. Pereira, comenzaba a "incorporarse a la política internacional y participará, directa o indirectamente, en todos los acontecimientos internacionales"⁶⁵ que tuvieron lugar en la primera mitad del siglo XX.

Pero, no bastaba un nuevo espíritu para forzar esa fluctuación, a la que antes hemos hecho referencia, para escalar posiciones en la jerarquía internacional. Había condicionantes objetivos que imponían serios obstáculos para que España superase esa actitud aislacionista y de marginación respecto a la vida internacional. En efecto, el cambio sustancial a que España tuvo que hacer frente tras la pérdida del Imperio Ultramarino, implicaba la conversión de ésta en una "potencia exclusivamente euroafricana cuyo papel en la vida internacional dependía básicamente de su condición de cierre del Mediterráneo occidental" y, de ahí, que su importancia en el concierto mundial dependiese en el futuro, utilizando las palabras de J. Tusell, 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"⁶⁶. Más aún, para algunos historiadores como H. de la Torre, en un excelente artículo sobre el destino de la regeneración internacional de España, argumentaba que:

⁶⁴ JOVER ZAMORA, J.M.^a Política, diplomacia y Humanismo popular en la España del siglo XIX, Madrid, Turner, 1976, pp. 85-86.

⁶⁵ PEREIRA CASTAÑARES, J.C. Introducción al estudio de la política exterior española (s. XIX y XX), Madrid, Akal Universitaria, 1983, pg. 148.

⁶⁶ TUSELL, J. "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, U.N.E.D., 1988, pg. 10.

"Decir que España ha sido en los dos últimos siglos una potencia de segundo orden es un juicio además de insuficiente, en cuanto superficialmente descriptivo, también eufemístico. Lo que en realidad ha sido España dentro del orden internacional es una impotencia. Este segundo término creo que se ajusta mejor a los dos polos de esa dialéctica interna que ha solido consustanciar la política exterior española y se ha resuelto siempre en el orden de las frustraciones: la aspiración a un puesto de relevancia internacional, pero el dato objetivo de una condición de país con escasa potencialidad"⁶⁷.

Este dilema que plantea el profesor H. de la Torre es el que planea sobre la propia consideración de la potencialidad de España. La pugna se entabla entre el "ser" y el "ser en potencia", apreciación ésta última, que estaría en estrecha conexión con la constatación de posibilidades de que se produzca una fluctuación en una potencia en un periodo de tiempo determinado. La valoración de la posición internacional de España en el periodo de entreguerras y, concretamente, de la II República no se aleja excesivamente de estos patrones. El profesor J.M^a Jover Zamora, en una panorámica general, concluía que en los sistemas europeos que jalonan "la tradicional historia diplomática del continente entre el Congreso de Viena y el nacimiento de la Sociedad de Naciones, la política exterior de España no pasa de ser un elemento muy secundario que apenas matiza el juego resuelto y decisivo de las grandes potencias"⁶⁸. Los positivos efectos de la neutralidad española, a pesar de las críticas realizadas por ciertos políticos como el Conde de Romanones por el modo en que se gestionó ésta, y las posibilidades brindadas por la aparición de un organismo internacional - la Sociedad de las Naciones - que a priori articulaba un sistema de relación entre los Estados basado en principios democráticos, permitían la especulación sobre la posibilidad de potenciar el papel de España en la sociedad internacional postbélica.

Las más recientes aportaciones historiográficas al estudio de la política exterior republicana presentan ciertas matizaciones sobre la potencialidad de la España republicana en el marco internacional. Por un lado, la evaluación de la condición de España como miembro semi-permanente en el Consejo, la asidua elección de los representantes españoles en Ginebra para presidir comisiones y comités, y el frecuentemente aludido argumento de la autoridad moral de España en dicho

⁶⁷ TORRE GOMEZ, H. de la "El destino de la 'regeneración' internacional de España (1898-1918)", en Proserpina, n. 1, diciembre 1984, Mérida, pg. 9.

⁶⁸ JOVER ZAMORA, J.M^a. Opus cit. Pg. 88.

organismo permitía argüir ciertos razonamientos en pro de la defensa de la posición de España entre las potencias intermedias⁶⁹. En los primeros años de experiencia internacional se promovió, en opinión de F. Paez, una actuación de la República como una "mediana potencia capaz de arbitrar en las querellas internacionales entre las grandes"⁷⁰. Sin embargo, F. Quintana precisará, a partir de las definiciones de "pequeña potencia" de Rochstein y Baker-Fox, los criterios fundamentales que justifican la adscripción de España a esta categoría:

"(...) 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 institución de Ginebra como garantía de seguridad, cuenta tenida del estado de indefensión nacional; inquietud ante cualquier sospecha de ser objeto de marginación en el ámbito de los intereses inmediatos, en el Mediterráneo occidental, y, en fin, constante preocupación por la vulnerabilidad de los intereses nacionales"⁷¹.

En nuestra opinión, la conclusión del excelente trabajo de F. Quintana, perfectamente válida y operativa para la II República en su conjunto, debería complementarse con las matizaciones realizadas por intelectuales, políticos y militares, tanto en la publicística en unos casos, como en la propia praxis política en otros, donde quedaba reflejada su peculiar visión de España en el mundo. En el ámbito de la publicística de la época aparecieron algunas obras donde se hacía alusión a la jerarquización de los Estados dando cabida a esa clase media internacional. En esta línea Tomás Gimenez Valdivieso, desde un punto de vista progresista, especulaba sobre lo que debían ser las líneas de la política exterior del nuevo régimen, abogando por la constitución de un sistema donde se erradicase el despotismo de las grandes potencias al que debía suceder "un estado de cosas en que los pueblos de segundo orden y de tercer orden, unidos, formen una mayoría que gobierne en la Sociedad de las Naciones"⁷². Por su parte, Jaime Menéndez, en 1934, al enjuiciar las gestiones entre las grandes potencias durante la negociación del Pacto de los Cuatro, comentaba

⁶⁹ Vid. EGIDO, M^a. de los A. "La política exterior de España...", pp. 104 y ss.

⁷⁰ PAEZ, F. "Manuel Azaña y la política exterior de la Segunda República española", en el Boletín Institución Libre de Enseñanza, n. 10, diciembre de 1990, Madrid, pg. 71.

⁷¹ QUINTANA, F. Opus cit. Pg. 27.

⁷² GIMENEZ VALDIVIESO, T. Opus cit. Pg. 148.

la sorpresa de Mussolini de "ver cómo Inglaterra se hacía eco de las notas alarmantes que salían de las pequeñas y medianas potencias"⁷³.

La terminología, como podemos observar, compartía la heterogeneidad de sus colegas europeos al analizar esos fenómenos que comenzaban a plantearse en la sociedad internacional. En la propia producción bibliográfica de S. de Madariaga se producía ese fenómeno, aunque en su caso se explicaba más bien, por los criterios lingüísticos del autor al escribir bien en francés, inglés o castellano. Debemos tener en cuenta que cuando escribía ensayos políticos Madariaga utilizaba el inglés para hacer la redacción. Así, en Theory and practice in international relations, hablaba de las ventajas de las grandes sobre las pequeñas naciones (small nations) en el Consejo de la Sociedad de las Naciones al poseer mayor y más fidedigna información⁷⁴. Años después, al escribir su ensayo sobre la historia de España, al aludir a la política de colaboración con el Grupo de los Ocho, se refería a éstas como las "naciones democráticas de segundo orden"⁷⁵. Estas referencias no parecían dejar constancia, en la óptica del intelectual coruñés, de la existencia de un grupo de Estados intermedios. Sin embargo, en alguna ocasión, si que había reconocido esta categoría de Estados. En una entrevista al diario El Sol a finales de octubre de 1932, a la que ya hemos hecho mención, al exponer la política de la República de democratización interna y de la vida internacional afirmaba: "Claro que España, como decía Benés hace poco en unas declaraciones, tiene acusado el sentido realista, y se da cuenta de que hay grandes potencias y pequeñas potencias y hasta potencias intermedias, entre las que se cuenta"⁷⁶.

Esta distinción, no obstante, no aparecía en un artículo de W. Martin enviado desde Ginebra por S. de Madariaga a M. Domingo el 27 de diciembre de 1932, donde sólo se distinguían grandes y pequeñas potencias en el medio internacional. Suscitaba W. Martin, en torno al problema planteado en la Sociedad de las Naciones ante el conflicto chino-japonés, el problema del divorcio entre la mentalidad de los

⁷³ MENÉNDEZ, J. Vísperas de la catástrofe. Panorama de la política internacional, Madrid, Espasa-Calpe, 1934, pg. 74.

⁷⁴ MADARIAGA, S. de Theory and practice in international relations, London, Oxford University Press, 1937, pg. 27.

⁷⁵ MADARIAGA, S. de España..., pg. 388.

⁷⁶ El Sol, 28 de octubre de 1932, "España en Ginebra por...". El subrayado es nuestro.

países grandes y pequeños. En su opinión, lo que distinguía a una gran potencia, no eran las dimensiones ni la fuerza, sino la mentalidad. No se trataba de países grandes y pequeños por la población o la dimensión. España no era un país pequeño, y entre los Estados llamados grandes había países que no lo eran mucho más que ella. Luego, para el periodista, la clave estaba en la mentalidad. Tres eran las diferencias psicológicas fundamentales: en primer lugar, la mentalidad de los grandes países era bastante hermética, mientras que los pequeños comprendían mejor la mentalidad de otros pueblos; en segundo lugar, por definición los "países pequeños" eran débiles, mientras que los grandes por ser fuertes se inclinaban a la búsqueda de soluciones de fuerza; y, finalmente, las grandes naciones eran todas imperiales lo que equivalía a hablar de "nación hegemónica", mientras que las pequeñas no podían ejercer esa hegemonía. El caso de España era peculiar al presentarse como un Estado hegemónico en el pasado, pero que había renunciado a "volver a ser una gran potencia"⁷⁷.

M. Azaña, por su parte, frente a las grandilocuentes pretensiones de la Monarquía de elevar una política de prestigio para situar a España entre las grandes potencias, pretendía, con su habitual pragmatismo, que España ocupase el lugar internacional que le correspondía pero no por la herencia de su glorioso pasado, sino "por lo que somos capaces de hacer por nuestra consideración natural, por nuestra posición en Europa y nuestro número"⁷⁸. En definitiva, para F. Quintana, la actitud de Azaña reflejaba el deseo de abandonar las pretensiones de gran potencia y aceptar "su condición de pequeña potencia". Es más, según éste, prácticamente:

"(...) todos los líderes republicanos, ya fueran de uno u otro signo ideológico, y también el grueso de la opinión pública, admitían que el papel de España en el mundo había quedado reducido a una esfera de actuación más local que global, que el país dependía de fuerzas políticas externas para las cuestiones relacionadas con la seguridad y que los intereses españoles podían ser menoscabados por las grandes potencias"⁷⁹.

⁷⁷ Vid. MADARIAGA, S. de Memorias. Amanecer sin mediodía (1921-1936), Madrid, Espasa-Calpe, 1974, pp. 534-585.

⁷⁸ AZAÑA, M. "Discurso en la sesión de clausura de la Asamblea Nacional de Acción Republicana", 14 de septiembre de 1931, en O.C., vol II, pg. 41.

⁷⁹ QUINTANA, F. "La política exterior española en la Europa de entreguerras: cuatro momentos, dos concepciones y una constante impotencia", en Portugal, España y Europa..., pg. 68.

Ciertamente los prohombres de la República no pretendieron que España ocupase el lugar de gran potencia que antaño disfrutó, pero si se aspiraba, y así se deducía de los postulados evocados por los primeros Gobiernos republicanos, en materia de política exterior a romper con la tradición de aislamiento y lograr la plena inserción de España en la sociedad internacional. Se propugnaba adoptar una postura más positiva y activa de acuerdo con las directrices de comportamiento del sistema internacional articulado en Ginebra. Algunos políticos e intelectuales, como hemos podido observar, no dudaron en situar a España, en virtud de las nuevas directrices de la política exterior española y de ciertos argumentos heredados, en una situación intermedia en la jerarquía internacional de los Estados. Los argumentos utilizados, no exentos en numerosas ocasiones de una excesiva carga retórica, comprendían: razonamientos en torno a la potencialidad moral, los valores histórico-culturales o el aprovechamiento de las posibilidades geo-estratégicas de España.

En definitiva, se partía de un determinado "ser" de España tras la caída del régimen monárquico, desde el cual se reconocía la posición de España como un actor no privilegiado del sistema internacional. Sin embargo, en los objetivos de política exterior republicana se habían esgrimido una serie de valores y se habían depositado unas esperanzas basadas en la estabilidad del sistema internacional y la reconstrucción-modernización interior, desde los cuales, potencialmente, se deseaba mejorar la posición y la consideración internacional de España⁸⁰. Para D. Vital una actitud de estas características se explicaría por el hecho de que:

"(...) el pequeño Estado puede buscar la prosecución de una política activa, es decir, una política que implica alterar la relación entre él y otros Estados en su propio beneficio, y los grandes Estados en conflicto con sus iguales (...) pueden encontrarse a la defensiva. No obstante, esta es la cualidad peculiar y característica de los asuntos externos del pequeño Estado que fundamentalmente y a la larga conducen a una postura defensiva. Entre sus mayores problemas está cómo evitar esas situaciones donde su debilidad quede de manifiesto y sea explotada, y cómo, por otra parte, puede sacar el mejor partido de sus limitados recursos"⁸¹.

⁸⁰ El nuevo embajador francés en Madrid - J. Herbet - insistía, en algunas ocasiones, en el "réveil" nacional español que se atisbaba con el nuevo régimen en España. (Vid. A.Q.D. (s) Europe 1918-1940, (ss) Espagne, vol. 155. D. n. 395. M. l'Ambassadeur de la France á M. le Ministre des Affaires Étrangères. Madrid, le 20 avril 1932).

⁸¹ VITAL, D. La desigualdad de..., pg. 137-138.

En esta línea de comportamiento la República española, como en general la España del periodo de entreguerras, puede considerarse, a nuestro juicio, una "potencia media". Desde una perspectiva internacional su posición reconocida en los organismos internacionales corroboran esta apreciación, especialmente desde 1928 en que España regresó a la Sociedad de las Naciones como miembro semipermanente del Consejo, "status" que mantendría ininterrumpidamente durante la República.

Pero la República comportó claves de distinta naturaleza respecto a la Monarquía, dado que si ésta intentó situar a España entre las grandes potencias desde una mentalidad tradicional de política de poder - donde el prestigio jugó un papel de indudable valor y la Sociedad de las Naciones fue considerada como un mero instrumento -; la República, considerando a dicho organismo internacional como medio y fin en si mismo, trató de hacer valer su posición internacional y mejorarlo a partir de la asunción de los principios y valores del nuevo sistema internacional. Desde una perspectiva más realista no exento del idealismo propio de su propuesta, puesto que nunca se pretendió equiparar a España con las grandes potencias, se intentó aprovechar las posibilidades del medio internacional vigente para impulsar su actividad internacional. De hecho, así se puso de relieve en la política de colaboración realizada en el seno del "Grupo de los Ocho" y del "Grupo de los Neutrales", cuyo liderazgo asumió, o la activación de la política mediterránea sin perder el horizonte de Ginebra.

Asimismo, hay que considerar la propia predisposición psicológica y la propia percepción de los responsables políticos españoles a la hora de considerar el especial papel y posición de España en virtud de su bagaje histórico y cultural, así como su potencial moral en el contexto específico de Ginebra.

Todo ello no es obice para tener en cuenta, como bien aducía F. Quintana, los fuertes condicionantes tanto externos como internos a la posición de dependencia de España en el mundo, sumida, además, en una ardua tarea de modernización con el afán de aproximarse a sus modelos europeos de referencia. Un proyecto para el que era indispensable el desarrollo de un clima de paz interno y un marco de paz internacional.

Sin embargo, el fracaso de las perspectivas de reconstrucción interna por la profunda crisis político-ideológica, social y económica, y el deterioro del sistema internacional que se había admitido

como premisa fundamental del programa reformista republicano; acabaron con las potenciales expectativas de mejorar la posición internacional de España. En aquellas condiciones naufragó el proyecto republicano y con él las esperanzas de revitalizar su posición internacional.

Unas esperanzas de mejora en el panorama internacional, que aún basándose en una reconstrucción y modernización estructural de España, partían de un condicionante previo óptimo que era el mantenimiento del orden internacional postbélico. Sobre estas premisas se articulaban las directrices y principios teóricos que configurarían las líneas de acción de la política exterior española una vez proclamada la República.

1.3. EL IDEAL PACIFISTA DE LA REPUBLICA.

Reflexionar sobre el ideal pacifista de la República, un concepto clave en la formulación de la política exterior tras la instauración del nuevo régimen, conduce irremisiblemente a tomar como elementos de referencia al sistema internacional y la clave interna, que componen los ejes de coordenadas a partir de los cuales se diseñan las directrices teóricas de actuación en el ámbito internacional.

El sistema internacional, que analizaremos con mayor detalle en el próximo capítulo, articulado en la Sociedad de las Naciones era una pieza emblemática de una serie de valores y principios teórico-ideológicos que habían sido desarrollados especialmente en los Estados que formaban parte de la coalición vencedora. Unos principios identificados con la naturaleza democrática de los Estados vencedores, que plasmados en un sistema internacional específico, fueron asumidos con diferente grado de compromiso dentro de sociedades como la española que habían permanecido neutrales durante la contienda mundial.

Un marco internacional sometido desde 1919 a un importante elenco de fuerzas renovadoras que alcanzaron su más alta expresión en el Pacto de la Sociedad. Articulado en éste el sistema de seguridad colectiva, era el mecanismo clave para garantizar la paz y el equilibrio internacional. Y en esa paz y en ese equilibrio internacional se asentaba el axioma que M. Azaña aducía como indispensable para la reconstrucción interna de España. Una España que desde su adhesión a la Sociedad de las Naciones había pasado por diferentes etapas hasta el advenimiento de la República. Unas etapas que habían venido condicionadas por la propia evolución de las relaciones internacio-

nales de la posguerra y el propio devenir de la sociedad española. De una periodización "sui generis" llevada a cabo por F. Quintana interrelacionando las fases comunmente admitidas de la Sociedad de las Naciones con la evolución política de España resultaban: una primera entre 1919 y 1923, de reajuste postbélico y crisis final de la Restauración; otra entre 1924 y 1930, caracterizada por una falsa estabilidad tanto en el ámbito internacional como nacional, ya que ambas sucumbieron ante la crisis; a continuación una fase entre 1931 y 1936, que desde un punto de vista internacional supuso el desvanecimiento de las ilusiones de paz y de la fe en la seguridad colectiva, y en España el fracaso del proyecto de modernización del Estado; y, finalmente, entre 1936 y 1939, la última fase del periodo donde la crisis internacional se confundiría con la nacional. La instauración de la República en España, en palabras del citado autor, dió lugar a un cambio de:

"(...) rumbo a la política exterior española, el rumbo de la 'España implicada'. El nuevo régimen, coherente con su voluntad reformista en el interior, se propuso romper con la tradición de aislamiento y lograr la plena inserción de España en el mundo. Esto significaba apostar por el sistema de seguridad colectiva, ponerse a tono con la Europa demoliberal de su tiempo y cumplir, en fin, al 'deber imperativo' de implicarse en la construcción de la paz"⁶².

Esta era la consigna del primer mensaje de la República cuando el primer ministro de Estado - A. Lerroux - se presentó en mayo en el Consejo de la Sociedad de las Naciones. Un mensaje que, sin alcanzar el grado de elaboración de su posterior intervención en la Asamblea en septiembre, presentaba las líneas de trabajo para una definición posterior más concisa. A. Lerroux, en el informe elevado al Consejo de Ministros de su actividad en el Consejo, incidió en una serie de puntos para orientar la política a seguir en aquel organismo internacional: el primero, enfatizaba el interés de España en seguir de cerca la labor de Ginebra para intensificar el contacto periódico con la atmósfera internacional y superar el tradicional apartamiento de la política internacional; a continuación, subrayaba la necesidad de trazar un programa de política exterior de acuerdo con los principios que imperaban en la conciencia universal y, en este sentido, potenciar la autoridad moral de España como instrumento para fortalecer el prestigio de la naciente democracia; en tercer lugar, una revisión de la política económica de modo que España pudiese

⁶² QUINTANA, F. "La política exterior española...", pg. 59.

participar en los procesos de cooperación económica mundial; el cuarto punto, consistía en la planificación y coordinación de la acción exterior, para ello el Ministerio de Estado era el órgano ejecutivo del programa que hacían las Cortes y el Gobierno, y de él debían de emanar las instrucciones de orden general para su transmisión a los representantes de España en Conferencias y Congresos; y por último, ir organizando el trabajo para la futura Conferencia del Desarme⁸³.

En los meses sucesivos se irían concretando las directrices de la política exterior republicana a tenor del proceso de preparación de la Asamblea, de la Conferencia del Desarme y la elaboración y discusión de la Constitución.

Los fundamentos de la política pacifista de la República.

La asimilación por parte de los líderes republicanos al instaurarse el nuevo régimen de la situación no privilegiada de España como actor internacional, a partir de una sensibilidad diferente que la de la Monarquía del papel y la posición de España en el mundo, derivó en un contenido más compacto y coherente en los argumentos pacifistas de la política exterior de España. Aunque siempre la retórica ocupó un lugar importante en el discurso sobre la política exterior española tanto en la Monarquía - incluida la Dictadura - como en la República, evidentemente las contradicciones a priori fueron sustancialmente menores en el nuevo régimen.

Algunas de las más significativas figuras de la generación del "14" - M. Azaña, L. Araquistain, R. Pérez de Ayala y L. de Zulueta -, en un llamamiento de la "Unión Democrática Española para la Liga de la Sociedad de Naciones" en noviembre de 1918 se consideraba que su fin último era la incorporación de España a esa comunidad de pueblos, cuyo fin capital era "poner término a las guerras, como razón última de los conflictos internacionales". Y quién más ganaría, precisamente, con la abolición de las guerras "son los pueblos débiles, como España, porque su flaqueza es una tentación para los fuertes y un peligro para su integridad e independencia"⁸⁴. Por otro lado, en un plano oficial

⁸³ A.M.A.E. R - 1200 exp. 1. Informe del ministro de Estado al Consejo sobre la Sociedad de las Naciones en el Consejo celebrado del 15 al 23 de mayo de 1931.

⁸⁴ España, 7 de noviembre de 1918, "Un llamamiento Unión Democrática Española para la Liga de la Sociedad de Naciones Libres", integrada por: Miguel de Unamuno, Luis Simarro, Manuel B. Cossío, Adolfo A. Buylla, Luis Hoyos Sainz, Gregorio Marañón, Gustavo Pittaluga,

el Dictamen de la Comisión creada en diciembre del mismo año para estudiar, desde el punto de vista de los intereses y convenientes nacionales, la constitución y participación de España en la Sociedad de las Naciones, concluía que:

"España debe dar todo calor a la idea de constituir una Sociedad de las Naciones, perfeccionándose así las relaciones internacionales, de modo que la regla que las gobierna sea definida con claridad y puntualmente observada, sin que nadie prevalido de su fuerza, la infrinja; evitándose los estragos de guerras cual la que acaba de destrozar al mundo y promoviéndose la colaboración cada vez más estrecha de los Gobiernos para el bienestar de los administrados respectivos; en ese sentido, es aconsejable que España aporte a la tentativa que va a hacerse el valor de su participación"⁸⁵.

De las líneas principales de la política exterior evocadas por S. de Madariaga se deducía una clara voluntad de la República de cooperar activamente con la Sociedad de las Naciones. Tanto los principios incluidos en la Constitución republicana, como los mensajes emitidos desde el estrado de Ginebra daban fe de la vocación pacifista del nuevo régimen. Esa voluntad pacifista era un eficaz estímulo y una adecuada tarjeta de presentación para lograr la plena inserción en esa Europa democrática y liberal que había alumbrado a la Generación del "14".

El punto de partida era la definición de una política exterior que se orientase en ese sentido. Una nación, argumentaba M. Azaña en un discurso en 1917, debía tener una "política internacional". Ningún pueblo podía vivir sin ella. Ésta era como:

"(...) la vía o sendero que la nación misma se abre para ocupar en el mundo el puesto a que se aspira y para desempeñar en la historia universal el papel a que su ambición o su destino le están necesariamente subordinadas a las aspiraciones nacionales en el exterior. Y esta política exterior puede ser tan varia como se quiera, según los tiempos: puede ser agresora o pacífica, puede ser expansiva o tímida, puede incorporarse a otra u otras políticas de Estados amigos, con quién se confedera, o pretende vivir aislada, lejos de toda complicación voluntaria; pero tal como sea hay que definirla, publicarla, hacerla popular y grata

Manuel Azaña, Juan Madinaveitia, Luis de Zulueta, Ramón Menéndez Pidal, Alvaro de Albornoz, Emilio Menéndez Pallarés, Luis Bello, Américo Castro, Ramón Pérez de Ayala, Manuel Pedroso, Manuel Núñez de Arenas, Luis G. Bilbao y Luis Araquistain.

⁸⁵ A.M.A.E. R - 1827 exp. 9. Dictamen de la Comisión creada por Real Decreto de 9 de diciembre de 1918 para estudiar, desde el punto de vista de los intereses y conveniencias nacionales, la eventual constitución de una SOCIEDAD DE LAS NACIONES, y la participación de España en la misma en su plena soberanía.

al país, no con misterios amenazadores ni con embozadas insinuaciones que tienen más de pedantes que de discretas, sino con razonamientos asequibles a todos"⁸⁶.

Este era el punto de partida y la premisa fundamental para la acción exterior del Estado. La opción a definir para esa política exterior iba a ser la de una actitud pacífica, no exenta de retoricismo en el discurso y planteado con cierto utopismo por algunos políticos e intelectuales, pero meditada de una forma muy pragmática por otros. Así lo podemos constatar en las valoraciones que realizaban S. de Madariaga y M. Azaña sobre la presencia y el papel de España en la Sociedad de las Naciones. Ambos, en opinión de I. Saz, compartían un enfoque democrático de las relaciones internacionales y los deseos de colaborar en los trabajos del citado organismo internacional. Sin embargo, sus sensibilidades y sus métodos divergían de tal modo que, mientras S. de Madariaga defendía la práctica de una política ginebrina que podría denominarse "tout court" y que la República no tenía por qué temer ir a vanguardia de los principios de la Sociedad, M. Azaña aportaba una concepción más realista tanto por las limitaciones de España como potencia en el terreno internacional, como de las posibilidades reales de la Sociedad de las Naciones⁸⁷.

La República española, había escrito M. Azaña en sus artículos sobre la Guerra de España, había tomado en serio a la Sociedad de las Naciones. La incorporación de los principios del Pacto en la Constitución de 1931 había sido la más alta expresión del grado de compromiso que el nuevo régimen había estado dispuesto a asumir respecto a la Sociedad. Una actitud que no sólo se explicaba por motivos ideológicos y altruistas, sino que respondían a una pragmática valoración de los que suponía la institución de Ginebra para el orden internacional. La seguridad colectiva y las obligaciones derivadas del Pacto a priori parecían resolver un problema capital para España: "el de encontrarse garantizada contra una agresión no provocada, sin necesidad de montar una organización militar y naval que hubiese impuesto al país una carga insostenible". El comentario no era gratuito en modo alguno, más aún si tenemos en cuenta que este razonamiento lo hacía aquel que había llevado a cabo una profunda reorganización de las Fuerzas

⁸⁶ AZAÑA, M. "Los motivos de la germanofilia...", pg. 144.

⁸⁷ Vid. SAZ, I. "La política exterior de la II República en el primer bienio (1931-1933): una valoración", en Revista de Estudios Internacionales, vol. 6, n. 4, octubre-diciembre de 1985, Madrid, pp. 845-848.

Armadas. El mecanismo de la seguridad colectiva y, en definitiva, el sistema de Ginebra ofrecía una "solución deseable para una nación desarmada, débil económicamente, pero en vías de progreso y de reconstrucción interior"⁸⁸. Quedaban, entonces, asociadas las expectativas de revitalización interior con las de la proyección internacional de España. La necesidad de un largo periodo de paz para rehacer al país y dotarle de instituciones conforme con los tiempos eran dos de los parámetros internos básicos para el desarrollo de la política exterior del nuevo régimen⁸⁹. Un concepto que sería insertado en el mensaje de A. Lerroux en su intervención en la XII Asamblea de la Sociedad de las Naciones el 10 de septiembre de 1931. Un discurso en el que el tacto de S. de Madariaga y J. López Oliván se dejaría sentir con toda claridad. En aquella ocasión, el jefe de la diplomacia española ponía en conocimiento de la Asamblea que:

"Existe, pues, una perfecta armonía entre los principios de la España republicana y los de la Sociedad de las Naciones. Pero hay, además, otra razón que ha de contribuir a que España se mantenga sinceramente ligada a la Sociedad de las Naciones: el nuevo régimen se consagra con toda su actividad a la reconstrucción interior del país sobre nuestras bases y esta obra no puede ser lograda sino dentro de la paz. España ofrece, pues, una doble garantía de colaboración positiva y - me permito esperarlo - eficaz a vuestros esfuerzos en favor de la paz y del derecho"⁹⁰.

Unas palabras que habían sido pronunciadas por uno de los republicanos históricos, que hacía fe de sus convicciones pacifistas pero que criticaba la retórica pacifista de la izquierda, y que más tarde escribiría que en "principio también yo soy enemigo de la guerra, pero igualmente enemigo de los que son enemigos de la guerra por poltronería". Esa actitud respondía al recelo que en él despertaban los "pseudointelectuales" - oportunistas - que rápidamente habían ascendido a importantes puestos en el nuevo régimen, precisamente, aquellos que "miraron al cielo, posaron sus bicicletas, cogieron la pluma y redactaron a toda prisa una convocatoria de Cortes Constituyentes, un proyecto de Constitución y un programa de reformas

⁸⁸ AZAÑA, M. "La República española y la Sociedad de Naciones", en O.C., vol. III, pg. 481.

⁸⁹ Vid. MADARIAGA, S. de España. Ensayo de..., pg. 387.

⁹⁰ A.M.A.E. R - 772 exp. 5. Discurso pronunciado por el Señor Ministro de Estado en la Asamblea del día 10 de septiembre de 1931.

de varias clases, que vino a ponerlo todo patas arriba"⁹¹. Estas reticencias insertas en sus memorias políticas - donde él mismo reconocía su incapacidad y desconocimiento sobre la política internacional -, no alteraron en absoluto los contenidos teóricos de las concepciones de la joven República sobre la política exterior.

La expresión de la voluntad pacifista de la República en el pragmatismo de la visión de M. Azaña, en contrapunto con la grandilocuencia que alcanzaba en el discurso de S. de Madariaga, aparecía una vez más reflejada en la concepción política de la guerra. Una noción del recurso a la guerra que sintonizaba con la valoración utilitarista de la paz - la paz internacional - y la reforma militar del jefe de Acción Republicana. La política internacional, alegaba en una ocasión, encauzada a regular y fomentar los intereses de pueblo a pueblo, de Estado a Estado, no nacía con la guerra ni se interrumpía con ella. La guerra era un hecho político, más aún, un accidente de la política internacional. El recurso a la guerra era casi un fenómeno natural que no derogaba ninguno de los principios generales por los que se regía la vida de los pueblos. En la guerra se ventilaban las mismas cuestiones que durante la paz, mediante el recurso a las armas. Por estas razones la actitud de un pueblo ante la guerra debía seguir las directrices que había llevado durante la paz⁹².

A la hora de plantearse el problema de la defensa nacional cabían dos políticas perfectamente claras. Se podía recurrir a una "política de pacifismo radical", que se traduciría en un desarme inmediato y total. Implicaría la supresión pura y simple de los presupuestos en materia de defensa. Esta opción no era absurda y era defendible, puesto que la defensa nacional era cara, los recursos de la Hacienda española eran escasos, el país se encontraba en una época de transición social y económica y, además, existía un sentimiento nacional consolidado de rechazo a las aventuras bélicas. Sin embargo, dadas las condiciones del medio internacional, M. Azaña se decantó por una segunda opción de respeto a los mecanismos del sistema internacional y de realismo a la hora de afrontar el problema de la defensa. Así, dentro de los recursos que proporcionaba la economía nacional, constituía una "obligación nacional" atender al problema de la defensa de España. Estas convicciones llevarían, por coherencia, a considerar que

⁹¹ LERROUX, A. La pequeña historia, Madrid, Afrodisio Aguado, 1964, pp. 24, y 32-33.

⁹² Vid. AZAÑA, M. "Los motivos de la germanofilia...", vol. I, pg. 144-145.

la política de paz de la República, una vez instaurada, no debía desestimar intentar obtener los medios necesarios para garantizar su propia paz. Luego, para M. Azaña, al plantearse el problema de la reforma militar, constituía una "obligación nacional" atender al problema de la defensa nacional porque:

"España no puede permanecer indefensa; España es un país pacífico, no sólo porque lo hemos dicho en la Constitución, sino porque lo somos, que tiene más valor aún que lo que dice la Constitución; pero nadie es dueño de su paz, ni siquiera la Sociedad de las Naciones puede darnos a nosotros una garantía de paz - la experiencia lo prueba -, y España tiene que estar en condiciones tales que, en caso de conflicto, que no está en el horizonte, pero que es posible, en caso de conflicto pueda al menos, hacer respetar su propia paz"⁹³.

Estas palabras pronunciadas a finales de 1932, cuando eran evidentes los indicios de la dificultad de la Sociedad de las Naciones para solventar el problema de Manchuria y llevar a buen término la Conferencia del Desarme, no eran sustancialmente diferentes de los conceptos que, como analizaremos posteriormente, concretaban su filosofía sobre el problema militar nada más acceder a la cartera de Guerra. Implicaba, en suma, que, aún reconociendo el importante papel de la Sociedad de las Naciones, los derroteros de las relaciones internacionales obligaban a adoptar medidas exclusivamente nacionales para garantizar la propia paz de España.

Una visión que no difería excesivamente de la ofrecida por N. Alcalá-Zamora en sus Memorias, quién fiel al espíritu y a los objetivos de la institución ginebrina aducía que "nuestro interés de paz, que en lo interno inspiraba mi preocupación por la defensa de las Baleares, aconsejan en lo exterior alejarnos de los avisperos europeos y ello a su vez permitía las buenas relaciones con los otros países en general"⁹⁴.

Estas valoraciones y juicios de prudencia se fueron labrando con la propia experiencia de la República en la escena internacional. No obstante, en el inicial impulso del nuevo régimen, a pesar de las distintas percepciones e interpretaciones sobre la política de paz de la República, existió un consenso general en la coalición gobernante en incorporar el ideal pacifista en la Constitución y aprovechar el

⁹³ AZAÑA, M. "La defensa nacional, la política militar y el presupuesto del Ministerio de la Guerra" (Sesión de Cortes del 18 de diciembre de 1932), en O.C., vol. II, pg. 498.

⁹⁴ ALCALÁ-ZAMORA, N. Memorias, Madrid, Planeta, 1977, pg. 325.

escaparate internacional de Ginebra. Precisamente en esta ciudad con motivo de la Asamblea de la Sociedad de las Naciones en septiembre de 1931, A. Lerroux argüía que el estudio más "superficial de las circunstancias geográficas, económicas y políticas que determinan la política exterior de España es suficiente para demostrar que no hay interés más urgente ni más necesario para su porvenir que el de la paz"⁹⁵. Y, evidentemente, si la política exterior de España debía ser, como S. de Madariaga había expresado en más de una ocasión, en el terreno de sus relaciones extranjeras la manifestación de una filosofía concreta de la República, ésta debía de ser la contribución "a una evolución universal que permita el libre desarrollo de la nación española en cultura y economía dentro de un ambiente internacional de orden y de paz"⁹⁶.

Esa voluntad pacifista conectaba con el deseo de dotar de una personalidad y una identidad propia a la política exterior de la República. Siguiendo en esta ocasión la célebre Nota sobre política exterior de España de S. de Madariaga enviada a L. de Zulueta el 27 de mayo de 1932, había que afirmar un principio general previo a todo programa de acción. Este principio consistía en afirmar en la "política extranjera una personalidad mucho más acusada, atrevida y fuerte de lo que hasta aquí ha sabido hacer la Monarquía". Frente a la debilidad de la política internacional de la Monarquía, la fortaleza del régimen republicano para su política extranjera se basaba en dos pilares: el primero, en saberse firmemente asentado sobre la inmensa mayoría del pueblo español; y el segundo, en estar íntimamente ligado a una política internacional generosa, liberal y obligada a ganarse las simpatías de la opinión inteligente del mundo entero. El principio establecido se basaba, pues, en que "España debe hacer una política original, suya y fuerte". Proseguía, el autor, que esta convicción se podía definir como "el sostenimiento y fomento en el mundo internacional de los principios republicanos y liberales adoptados en su gobierno interno, por lo cual está dicho que el principio que ha de regir con predominio en la política extranjera de España, será, en lo político, el del Pacto de la Sociedad de las Naciones; (...) en cuanto a los conflictos internacionales, la jurisprudencia y práctica del Tribunal de La Haya". Es más, desde una

⁹⁵ A.M.A.E. R - 772 exp. 5. Discurso pronunciado por el Señor Ministro de Estado...

⁹⁶ MADARIAGA, S. de Memorias..., pg. 606.

valoración directa de los intereses nacionales, España no tenía nada que temer de la correcta aplicación de la justicia internacional y de los métodos de arbitraje y de conciliación, y si tenía, en cambio que temer, del uso de las armas. Luego, "dentro de la Sociedad de las Naciones, la política de España deberá consistir en la afirmación de los métodos para prevenir la guerra, y en el desarme tan completo como sea posible"⁹⁷.

Una declaración de principios que era, sin duda alguna, más espectacular y audaz que la de otros políticos e intelectuales más prudentes a la hora de definir la política de paz de la República. Sin embargo, no debemos confundir esta voluntad de adhesión y compromiso con el Pacto de la Sociedad de las Naciones con un "cheque en blanco" de la República a dicha entidad. La actividad desarrollada por S. de Madariaga durante el conflicto chino-japonés y los primeros compases de la Conferencia del Desarme podrían calificarse de filosocietaria. La finalidad de esta labor radicaba en la rentabilización política del papel de España, como potencia moral y eficaz colaboradora en Ginebra, pero S. de Madariaga no pretendió actuar con imprudencia, sobre todo cuando se trataba de cuestiones de orden europeo, que podían tener repercusiones directas en los intereses nacionales de España. Cuando éste se refería a las relaciones políticas con las naciones europeas prevenía acerca del peligro derivado del "estado de honda inquietud nacionalista" en que vivía Europa. Los compromisos adquiridos por España con motivo de su adhesión al Pacto, podrían, en breve tiempo, colocar a España en la tesitura de tomar decisiones graves. La amenaza de un conflicto europeo podría activar el mecanismo de la seguridad colectiva, especialmente del art. 16 que prevenía la adopción de sanciones contra el agresor, y esta eventualidad debería ser objeto de estudio, no sólo por el Ministerio de Estado, sino por el Gobierno en su conjunto. Por esta razón sugería, como opción de trabajo más óptima para evitar esas eventualidades en el seno de Ginebra, que:

"El Estado español, el más importante de los neutros por su historia reciente y por su manera de pensar, debe mantenerse muy alerta ante los peligros quizá inminentes y si es necesario provocar una declaración de estos peligros con el fin de conjurarlos. En ningún modo creo convenga al Estado español comprometerse a ninguna acción concreta más allá ni más acá de aquellas a que le obliga el Pacto"⁹⁸.

⁹⁷ Ibídem. Pp. 612-613.

⁹⁸ Ibídem. Pg. 614. El subrayado es nuestro.

Una actitud que, en nuestra opinión, presentaba una clara conexión con una convicción de M. Azaña, respecto al hecho de que la renuncia de la República a la guerra como "medio político" - como rezaba en la Constitución - no implicaba, en absoluto, que España hubiese renunciado a ser "una nación independiente". La independencia nacional "consiste, esencialmente en la libertad de determinación propia, en que España pueda decir cada día y siempre: 'Hago esto o lo otro porque quiero, porque me conviene, porque el sagrado de los intereses nacionales me lo aconseja así; no porque tenga que agradar de mejor o peor gusto a otro'"⁹⁹.

Ese deseo de preservar la independencia nacional producía lógicas reticencias ante los compromisos que se podían derivar del Pacto de la Sociedad de las Naciones, pero, también, es cierto que el Pacto y, más concretamente, el art. 10 por el cual los miembros de la Sociedad se comprometían a "respetar y a mantener contra toda agresión exterior la integridad territorial y la independencia política de todos los Miembros", ofrecía una garantía de seguridad a los Estados pertenecientes a la Sociedad. Una seguridad que también se intentó traducir, tanto en la Monarquía como en la República, en una política exterior más autónoma y activa gracias a las posibilidades que brindaba la institución ginebrina como plataforma de acción multilateral en la arena internacional.

La República no se conformó con reconocer y aceptar como norma en su acción exterior el Derecho Internacional, sino que lo asimiló como código de conducta interno. Normas esenciales del Derecho Internacional, la mayor parte de ellas insertas en el Pacto de la Sociedad de las Naciones, fueron incluidas en la Constitución republicana. Era la más alta y elaborada expresión de esa armonización del modelo legal interno con el externo, y de sincronización entre la política interior y exterior. Estos cambios de estilo y este nuevo talante permitía defender a A. Lerroux ante la Asamblea de la Sociedad en 1931 la "perfecta armonía entre los principios de la España republicana y los de la Sociedad de las Naciones"¹⁰⁰. Unos principios, que analizaremos con mayor profundidad al estudiar la Constitución,

⁹⁹ AZAÑA, M. "Los partidos políticos y el pueblo. La política de partido. La coalición republicano-socialista. La federación parlamentaria. La obra realizada y el programa del Gobierno" (Discurso en Santander, el 30 de septiembre de 1932), en o.C., vol. II, pp. 442-443.

¹⁰⁰ A.M.A.E. R - 772 exp. 5. Discurso pronunciado por el Señor Ministro de Estado...

que recogía elementos fundamentales de la filosofía wilsoniana, como la asunción del pleno compromiso con la Sociedad de las Naciones o el rechazo de la diplomacia secreta. Hábito sobre el que había recaído una condena moral como uno de los causantes de la Guerra del Catorce y que implicaba la publicidad de todos los tratados y acuerdos internacionales, así como una democratización teórica de la política exterior al hacer más transparente la gestión de los gobiernos. Una diplomacia que, en la praxis de las conferencias y congresos internacionales durante los años veinte y treinta, llevó a L. de Zulueta a diferenciar entre la "diplomacia discreta", que permitía la reserva en la fase inicial de las negociaciones pero que en última instancia se sometía a la publicidad el acuerdo final, y la "diplomacia secreta"¹⁰¹.

Un argumento legitimador del espíritu pacifista de España utilizado tanto por la Monarquía como por la República fue la tradición universalista en la historia de España desarrollada por los teólogos juristas españoles del siglo XVI. Una tradición evocada por la Monarquía, la cual creó la ya citada "Asociación Española Francisco Vitoria" en 1926. Una herencia que, asimismo, S. de Madariaga había puntualizado como línea directriz de la política exterior de la República con la pretensión de "hacer vivir en un ambiente moderno" aquellas ideas no muy lejanas en sustancia de las instituidas en el Pacto de la Sociedad de las Naciones. Una tradición, además, que había sido evocada por los delegados de la República en la presentación oficial de la misma en Ginebra en septiembre de 1931. Era un argumento óptimo para respaldar la voluntad pacifista que la República quería imprimir a su política exterior y su actividad en Ginebra. Ya con el nuevo régimen - a instancias del "Instituto de Derecho Comparado Hispano-portugués-americano", la "Asociación española de Derecho Internacional" y el "Seminario de Estudios Internacionales"-, se constituyó la "Federación de Asociaciones Españolas de Estudios Internacionales", presidida por R. de Altamira. Entre sus primeras iniciativas figuraron la creación en la Universidad de Salamanca de la cátedra "Francisco Vitoria" y el inicio de una labor de depuración, traducción y publicación de obras de estos clásicos¹⁰².

¹⁰¹ ZULUETA, L. de Art. Cit. Pp. 13 y ss.

¹⁰² EGIDO, M. de los A. "Madariaga reivindicador de la figura de Vitoria como fundador del Derecho Internacional", en MADARIAGA, S. de Exposición..., pp. 107-111.

Esta visión autolegitimadora del Derecho Internacional y los principios y valores evocados por los políticos e intelectuales republicanos en sintonía con los vigentes aún en el sistema internacional, avalaban esa voluntad pacifista de la República. Pero a éstos, deberíamos añadir los derivados de la propia situación geográfica, estratégica e histórica de nuestro país. España, "constructora de imperios retirada de los negocios - como gustaba matizar a S. de Madariaga -, sabe cerrado el ciclo de sus aventuras". Un Estado al que la historia "le veda la palestra de las luchas coloniales" y al que la geografía le "aparta del circo de las guerras políticas". España era un Estado de fronteras claramente delimitadas y sin conflictos, libre, además, de los problemas nacionalistas que aquejaban a otros Estados europeos. Estas realidades condujeron a afirmar a éste que no "existe, pues, en la realidad española ningún motivo urgente de decisión que lleve a España a la ofensiva diplomática"¹⁰³. Esta situación y esta percepción del entorno explicaba que España, precisamente por desear la paz y la reorganización interna, no tuviese nada que reclamar fuera de sus fronteras. "Nosotros - argumentaba M. Azaña -, no hacemos una política de expansión en el mundo", pero esto no suponía la ausencia de una mentalidad de defensa a ultranza el territorio "disperso en el mundo" que había sido legado por sus antecesores¹⁰⁴. Una actitud que se conceptualizaba, a partir de criterios fundamentalmente psicológicos, en el vocabulario y el saber político de hombres como S. de Madariaga, para quién España había completado su "ciclo imperial"¹⁰⁵, o como J. Plá, quién sostenía que España una vez cumplida su misión histórica debía colaborar a la solución de los problemas internacionales con su "mentalidad post-imperial"¹⁰⁶.

Este conjunto de condicionantes y de valores sobre los que se articulaba la voluntad pacifista de la República, cobraban especial significado en virtud del potencial valor moral de España en la comunidad internacional. Este factor de las relaciones internacionales no era un producto intrínseco de España, sino que había adquirido un rango especial y relevante durante el periodo de entreguerras. Fue

¹⁰³ MADARIAGA, S. de Memorias..., pg. 606.

¹⁰⁴ AZAÑA, M. "Los partidos políticos y el pueblo...", pg. 443.

¹⁰⁵ MADARIAGA, S. de Theory and..., pg. 33.

¹⁰⁶ Luz, 23 de noviembre de 1932, "La lección del Conde de Arana", por J. Plá.

monopolizado durante la década de los veinte por los especialistas que mantenían una concepción utópica - idealista - de las relaciones internacionales. Aquellos concentraron su interés en el tema del deber ser ideal de la moral internacional, coincidiendo con un momento de popularización de la política internacional. Sin embargo, la moral internacional fue instrumentalizada por los vencedores y diseñadores del nuevo orden al finalizar la Guerra del Catorce. Esta manipulación derivó en un uso maniqueo de la moral internacional, en el sentido de que se convirtió en un arma adecuada para combatir a los que atentaron contra el "statu quo"¹⁰⁷. La eficacia de la moral internacional como norma de comportamiento en el sistema internacional se fue convirtiendo en una entelequia a medida que se acentuaba su falta de credibilidad en la crisis de los treinta.

Cuando la República se instauró en España y formuló los principios básicos de su política de paz y colaboración con la Sociedad de las Naciones lo realizó conforme a la vigencia de esos preceptos de la moral internacional que, luego, se irían desmitificando a lo largo de la década. La apelación que se hacía desde círculos políticos e intelectuales a esa moral - en términos de justicia e igualdad - para erradicar los abusos y el recurso a la guerra, como se cuestionaban A. Einstein y S. Freud sobre el problema de la guerra, era planteada en el caso de M. Azaña, en plena Guerra Mundial, como la aspiración definitiva de un pueblo civilizado para el cual:

"(...) lo que da un sentido a las limitaciones y trabas de la vida social y ayuda a sobrellevar las cargas comunes, es el propósito de introducir en el mundo, así en las relaciones internacionales como en las relaciones entre los hombres, un poco más de justicia, para que un día pueda ese pueblo comparecer ante la historia con su túnica inmaculada, que sea bandera y enseña que guíe a otros hacia el progreso"¹⁰⁸.

Una aspiración teórica y general a la que España podría aspirar y colaborar desde su posición de potencia moral, sin aspiraciones expansionistas, avalada por su pasado, y legitimada por su armonía interna con el sistema internacional. Una fuerza moral, que en el caso de España, vendría respaldada, en opinión de S. de Madariaga, por: su

¹⁰⁷ HOFFMANN, S. Teorías contemporáneas sobre las relaciones internacionales. Madrid, Tecnos, 1979, pp. 309 y ss. Incluye un extracto de la visión de la moral en la política internacional de CARR, E.H. Twenty Years' Crisis.

¹⁰⁸ AZAÑA, M. "Los motivos de la germanofilia...", vol. I, pg. 141.

rango de potencia de primer orden en el ámbito cultural, el prestigio de su gran historia y, finalmente, por el potencial apoyo del hispanoamericanismo¹⁰⁹.

Los objetivos del ideal pacifista de la República.

Delimitados los fundamentos de la política de paz de la República resta deducir cuáles eran los objetivos que se habían planteado, en esta línea, en la política exterior. Con este fin vamos a distinguir dos planos: el primero, general y teórico de los propósitos internacionales de la República; y el segundo, más concreto y pragmático, fruto de la valoración de factores condicionantes tanto externos como internos.

En ese plano general y elevado se pretendía conseguir un cambio de rumbo en la política exterior que superase los defectos más notables de la Monarquía. En esa dinámica reformista, especialmente activa en los primeros compases de la República, se pretendió acabar con el aislamiento y lograr una plena inserción de España en la comunidad internacional. Esta pretensión en la óptica de los republicanos que alcanzaron el poder en 1931 implicaba apostar por la Sociedad de las Naciones y, más concretamente, en el área de la defensa optar por la seguridad colectiva como mecanismo de garantía internacional. Implicaba, asimismo, un reto de identificación final y pragmática con la Europa democrática y libre pensante que estaba en mente de los hombres de la generación del "14", que habían militado como aliadófilos, y un modo de concebir las preferencias internacionales y los modelos de reformismo interno. El compromiso pacifista, argumenta F. Quintana, "convertido en mandato constitucional, debía desarrollarse con prioridad en el marco de la Sociedad de Naciones, a la que se consideraba un ensayo de 'república mundial' y cuyos principios y mecanismos se adecuaban a los intereses morales, políticos y defensivos de la nueva España"¹¹⁰. Esa imagen de la República y esas convicciones que debían convertir a los españoles en "paladines de la paz", utilizando la expresión de T. Giménez¹¹¹, en clara sintonía con las ideas sostenidas por S. de Madariaga, M. Azaña, N. Alcalá-Zamora o L. de Zulueta, para quienes la paz debía ser un objetivo

¹⁰⁹ Vid. MADARIAGA, S. de Memorias..., pp. 608-609.

¹¹⁰ QUINTANA, F. "La política exterior española...", pg. 59.

¹¹¹ GIMENEZ VALDIVIESO, T. Opus cit. Pg. 146.

fundamental de la política exterior española. Para ello, España debía colaborar y participar activamente en la Sociedad de las Naciones.

Nuevamente fue M. Azaña con su habitual elocuencia, quién mejor sintetizó la visión y la misión que se concibió para la nueva España en el medio internacional. "La República - a su juicio -, ha traído al espíritu español una nueva manera de contemplar la posición de España en el mundo". Frente a la concepción de una política internacional activa - guerrera y agresiva - de la Monarquía, la República había comprendido y llevado a la realidad la idea de que, "España, país pacífico, precisamente por ser un país pacífico, tiene un papel que jugar en el concierto del mundo y en las negociaciones de los pueblos, encaminados a la paz". El hecho de que España no fuese un Estado armado, sin ambiciones territoriales fuera del territorio nacional y cuyo primer interés nacional y político fuese conservar la paz del mundo, convertía a España en un baluarte idóneo para "aportar al concierto de los pueblos del universo una palabra con autoridad moral y un apoyo a otros pueblos que sienten y piensan como nosotros, y ayudar a los países armados y metidos en los conflictos" con la colaboración leal de España¹¹².

En un plano más concreto y pragmático, partiendo de los condicionantes de la defensa nacional, la lectura del compromiso de España en la Sociedad de las Naciones complementaba y matizaba el anterior. Complementario, porque junto a esa nueva definición de la misión internacional de España se esgrimía un argumento más pragmático. La Sociedad de las Naciones y, concretamente, la seguridad colectiva ofrecía una garantía a un Estado sometido a un profundo proceso de reorganización a todos los niveles y de escasos recursos materiales y militares. M. Azaña, una de las personas más capacitadas por su formación y por su actividad política para valorar la problemática de la defensa en su dimensión internacional, afirmaba, partiendo del consenso de los españoles sobre su aquiescencia a la paz, que los verdaderos fines de la política internacional de España eran: el interés general y permanente en asegurar la paz, mantener la integridad territorial y la independencia del Estado. El único lugar para poder llevar a cabo esos fines era en la Sociedad de las Naciones. Ciertamente, aunque "España pudiera armarse hasta los dientes con la

¹¹² AZAÑA, M. "La discordia republicana. La obstrucción. La política autonomista. La política internacional de España" (Discurso en la plaza de toros de Bilbao, el 9 de abril de 1933), en O.C., vol. II, pp. 689-690.

vana e irrealizable pretensión de defenderse sola", ésto sería una quimera porque España "es un país débil, sin recursos para convertirse en una gran potencia". En el marco de la Sociedad de las Naciones, "España ha comprometido, como todos los Estados miembros, una parte de su responsabilidad, a cambio de la defensa común y de la seguridad colectiva"¹¹³. Pero matizando esta adhesión sincera a la institución ginebrina, M. Azaña desde su ascenso a los peldaños de poder en la República nunca abandonó una postura de prudencia y visión realista del papel y las posibilidades de la Sociedad de las Naciones iniciada la década de los treinta. Fue por esta razón, además de su labor reformista desde la cartera de Guerra, por la que creía firmemente que el hecho de esta adhesión plena no debía implicar que España, a pesar de sus modestos recursos, debiese descuidar el problema de la defensa nacional.

1.4. LA DEFINICION DE UNA POLITICA DE NEUTRALIDAD.

La voluntad pacifista y el deseo de llevar a cabo una política de cooperación por la paz desde Ginebra, están estrechamente relacionadas con el recuerdo y el mantenimiento de una política de neutralidad. Una actitud neutralista apoyada y aceptada de forma unánime durante la Guerra del Catorce y reiterada después de forma constante tanto por la Monarquía, como por la República. Una neutralidad que, si bien es cierto había obtenido el respaldo general de todos los grupos político-ideológicos españoles, había sido objeto de variadas interpretaciones tanto en su concepción, como en su ejecución. De este modo, durante la contienda europea al socaire del enfrentamiento dialéctico entre aliadófilos y germanófilos - acorde a las simpatías y preferencias internacionales de cada uno de ellos -, los aliadófilos criticaron el modo como E. Dato proclamó la neutralidad española el 30 de julio de 1914. La crítica radicaba en que la declaración unilateral de neutralidad incumplía el compromiso adquirido por España en los acuerdos suscritos con Francia y Gran Bretaña, que estipulaban la necesidad de recurrir a una reunión informativa ante eventos que por su trascendencia pudieran afectar al "statu quo" mediterráneo.

Las diferencias en la concepción de lo que debía ser la política de neutralidad tras la Guerra del Catorce ante la posibilidad de un nuevo conflicto se polarizaron en torno al papel y el grado de compro-

¹¹³ AZAÑA, M. "Discurso en el campo de Comillas...", pg. 277.

miso a adquirir en relación a la Sociedad de las Naciones. Así, las fuerzas políticas más progresistas, que habían sido aliadófilas durante la Gran Guerra, defendían una adhesión plena y completa a los nuevos principios - democracia, justicia y libertad -, que iban a regir el orden internacional y que ellos ansiaban introducir en la sociedad española. Actitud que dada la naturaleza del nuevo organismo internacional, como analizaremos más adelante, conllevaría importantes cambios sobre la noción tradicional de la neutralidad. Por el contrario, las fuerzas más conservadoras, a pesar de la inserción de España en la Sociedad de las Naciones, seguirían contemplando la neutralidad desde una óptica no demasiado lejana a las nociones tradicionales.

Las directrices sobre las que se formuló la política exterior republicana implicaba una lectura de la neutralidad alejada de los cánones tradicionales y acordes a los principios del Pacto de la Sociedad de las Naciones. De hecho, la voluntad pacifista que la República trató de imprimir a su actividad internacional sólo concebía una noción de la neutralidad que admitiese una actitud de compromiso activo con el organismo ginebrino. Sin embargo, la conflictiva evolución de las relaciones internacionales en los años treinta y la constatación de la escasa eficacia de la institución ginebrina abriría en España, y en otros Estados que permanecieron neutrales durante la Guerra del Catorce, el debate en torno a la reincorporación de la noción tradicional de neutralidad como opción de política exterior en caso de conflicto europeo.

El estudio del problema de la neutralidad en la política exterior de España, como ya adelantábamos en la introducción, requiere, a nuestro juicio, profundizar en dos aspectos: por un lado, la interpretación que la historiografía ha hecho de la política de neutralidad de España durante la primera mitad del s. XX; y por otro, la visión y la concepción que acerca del problema de la neutralidad tenían los políticos e intelectuales de la República.

La historiografía ante la actitud de neutralidad de España.

Los estudios realizados desde los años setenta sobre el problema de la neutralidad española durante la Guerra del Catorce, así como la actitud de neutralidad que España mantuvo en las décadas sucesivas, reflejaban con claridad: en primer lugar, el consenso de la sociedad española en apoyar la neutralidad ante cualquier conflicto europeo; en segundo lugar, las diferentes concepciones de la política de

neutralidad en función de las simpatías internacionales o el grado de implicación con el sistema internacional; y, finalmente, las limitaciones objetivas que la propia potencialidad de España suponían para hacer respetar internacionalmente su voluntad de neutralidad.

Muchos han sido los historiadores, afirma el profesor Manuel Espadas, que han enjuiciado la decisión de E. Dato al declarar la neutralidad como un acto llevado a cabo con "rapidez, acierto y tenacidad", caso de Jesús Pabón. Sin olvidar, los positivos efectos en términos de ahorro en vidas humanas y de recursos materiales, la neutralidad se explica más por causas negativas, "las derivadas del aislamiento o del recogimiento español, que las positivas, nacidas de unos compromisos y de unos intereses claramente definidos y firmemente defendidos que aconsejasen como más rentable la postura neutral"¹¹⁴. Entre estas causas figuraba el hecho de que España, cuyos dos objetivos más próximos eran Gibraltar y Marruecos, se sentía ajena de las grandes cuestiones que se debatían en Europa - problemas nacionalistas en la Europa balcánica, la concurrencia de las grandes potencias económicas en busca de la ampliación de sus mercados o los problemas derivados de los intensos movimientos migratorios -. España, además, había jugado un papel de comparsa en las rivalidades entre los imperialismos coloniales en Marruecos. Finalmente, España no se sentía comprometida con ninguno de los dos bloques en liza, a pesar de su vinculación a la entente franco-británica. A estos elementos hay que añadir la concienciación que los Gobiernos españoles durante el conflicto tenían de su precaria potencialidad militar y naval, así como de su escasez de recursos económicos y financieros. Luego la decisión de adoptar una actitud neutral ante el conflicto no fue fruto de una opción libremente elegida, sino impuesta y requerida por las circunstancias. España se mantuvo neutral durante toda la guerra. Ni los compromisos, como afirma V. Morales Lezcano, "contraídos con las potencias de la Entente, ni las connivencias de diferente jaez que la atraían hacia las potencias germanas" fueron suficientemente poderosas como para arrastrarla a la órbita de uno u otro bloque de alianzas"¹¹⁵. Ciertamente los compromisos adquiridos por España no la involucraban

¹¹⁴ ESPADAS BURGOS, M. "La política exterior española en la crisis de la Restauración", en Historia de España y América, vol. XVI, 2, Madrid, 1981, pg. 581.

¹¹⁵ MORALES LEZCANO, V. "Neutralidad y aliancismo en España 1904-1945", en el "Seminario España, Portugal y la OTAN", en Proserpina, n. 8, abril de 1989, Mérida, pg. 51.

en la contienda, pero el respeto a su neutralidad lo debía, en gran parte, al respeto a la misma por las grandes potencias al permanecer el Mediterráneo relativamente tranquilo respecto a los teatros de acción.

Profundizando en esta perspectiva, Hipólito de la Torre, indaga en una interpretación de la neutralidad como testigo de la propia incapacidad de España para consumir los objetivos activos de su política exterior. Algunos "centros de interés" de la política española: Marruecos - Tánger -, Portugal y Gibraltar coincidían tanto en los argumentos de los aliadófilos como de los germanófilos. La neutralidad española "durante la Gran Guerra es portadora de un mensaje histórico, que revela la frustración del espumoso y hasta histriónico élan regeneracionista en que se resuelven algunas ilusiones engañosas de la política exterior". De la justificación de la neutralidad española basada en la carencia de intereses directos en la contienda y que no desmentía la vigencia de los acuerdos mediterráneos y su inherente orientación de política exterior, derivaba la lectura oficial de la neutralidad. Esta lectura era coherente con la situación internacional emanada para España de 1907, con objetivos externos conservadores, negativos (mantenimiento del "statu quo") y de alineamiento prooccidental. Sin embargo, junto a esta interpretación oficialista, convivía una visión más cercana a la realidad de la potencialidad internacional de España. Tanto para aliadófilos como germanófilos, más allá de las simpatías manifiestas, la aceptación de la neutralidad implicaba el reconocimiento de una impotencia en la pretensión de los objetivos exteriores activos reales en la España de 1914¹¹⁶.

Esta lectura de la neutralidad de España, más compleja de lo que a priori pudiera parecer, refleja los condicionantes y limitaciones que estuvieron presentes en la política de neutralidad que la Monarquía adoptó durante la Gran Guerra. Y un excelente análisis del complejo panorama que convergía sobre la neutralidad española nos lo ofrece el profesor J. M^a. Jover Zamora al analizar la percepción española del conflicto mundial y la actitud que se adoptó ante el mismo. Junto a factores de índole internacional - ausencia de un compromiso internacional que la involucrase en la contienda y lejos de los teatros de guerra -, intervinieron la percepción que se tuvo del conflicto en función de condicionamientos ideológicos y de

¹¹⁶ TORRE GOMEZ, H. de la "El destino de la 'Regeneración'...", pp. 16-19.

política interna, así como otros de carácter económico y emocionales. Una percepción sobre la cual, al lado del propio conflicto interno, jugaba de manera sustancial el recuerdo y el peso del conflicto colonial y los sacrificios que había exigido en el pasado reciente. En suma, siguiendo las palabras del citado historiador, "la decisión de las grandes potencias hizo posible el mantenimiento de la neutralidad española; pero ésta no hubiera tenido lugar de no darse previamente una voluntad nacional en tal sentido"¹¹⁷.

La creación de la Sociedad de las Naciones incorporaría importantes cambios en el Derecho Internacional y en el concepto tradicional de la neutralidad. A partir de estos cambios la concepción de la neutralidad en los distintos grupos político-ideológicos españoles variaría en virtud de su compromiso con los principios del Pacto. Con la llegada de la República, asociada a la política de paz concebida por los republicanos, el concepto de "neutralidad activa", como la denominaban algunos, definía una actitud de compromiso real con la institución ginebrina. La crisis del sistema internacional en los treinta fue poniendo paulatinamente en entredicho los principios y mecanismos de la Sociedad de las Naciones. Este proceso de deterioro impulsó a las potencias que habían sido neutrales en la Guerra del Catorce a recurrir a la neutralidad tradicional, aunque formalmente se mantuviesen los compromisos adquiridos en Ginebra.

En un sentido general y amplio la II República, a pesar de las nuevas orientaciones que trató de introducir en su política exterior, no perdió, a juicio de V. Morales Lezcano, "de vista la condición de pequeña potencia con vocación de neutralidad"¹¹⁸. Una vocación que no impidió alinear a los grupos político-ideológicos conforme a la concepción y el modo de ejecución de la neutralidad ante la inminencia de un conflicto europeo. No lejos de estos planteamientos, J. Gil Pecharromán sugiere que para una clase política como la republicana, carente de experiencia en el ejercicio del poder y volcada en la solución de los graves conflictos internos, tuvo que ser bastante difícil apreciar los cambios vertiginosos que se producían en la política mundial. Esta situación, en su opinión, les habría imposibilitado redefinir y potenciar el papel internacional de España. Así, francófilos "en su mayoría, los políticos republicanos se aferraron a la tradicional política de neutralidad y buena vecindad, que les

¹¹⁷ JOVER ZAMORA, J.M^a. "La percepción española...", pg. 25-27.

¹¹⁸ MORALES LEZCANO, V. "Neutralidad y aliancismo...", pg. 52.

permitía considerar a salvo de cualquier conflicto pese a la evidencia de que el contexto europeo y mediterráneo evolucionaba hacia un creciente enfrentamiento entre las grandes potencias"¹¹⁹.

Estos argumentos avalan las tesis que defienden que desde un punto de vista oficial, la República, a pesar de sus intenciones y sus planteamientos teóricos, no fue excesivamente original. La opción de la neutralidad, sostiene M^a. de los A. Egido, "teñida de simpatía hacia las potencias democráticas occidentales, y anquilosada en un pacifismo a ultranza, no era desde luego especialmente innovadora"¹²⁰. Si en el plano de los hechos no existieron grandes diferencias entre la gestión exterior de uno y otro bienio, sino que se observa una línea de continuidad hacia un pragmatismo impuesto por las realidades externas e internas; las diferencias en cuanto a la concepción de la neutralidad y el problema de la seguridad colectiva fueron más evidentes entre los diferentes grupos político-ideológicos. Si para los hombres del primer bienio, en un sentido general, Ginebra era la seguridad e implicaba la adscripción a un modelo de Europa - la de las potencias democráticas occidentales -; para los sectores más conservadores de los grupos políticos en el poder en el segundo bienio, concretamente la CEDA, Ginebra era considerada como un accidente y recelaban de la vinculación a Francia y Gran Bretaña en pro de una mayor identificación con Italia¹²¹.

Finalmente la mejor conceptualización sobre el problema de la neutralidad durante la II República, en nuestra opinión, ha sido la realizada por F. Quintana. Éste llegó a la conclusión de que nunca existió una doctrina oficial de la neutralidad durante la República. Lo que hubo, más que respuestas globales, fueron "respuestas concretas a problemas puntuales", conforme se presentaban los acontecimientos en ese proceso de degradación de la seguridad colectiva durante los años treinta. Con estas limitaciones de partida y valiéndose de los planteamientos realistas de M. Azaña, F. Quintana delimitó su concepto de "neutralidad defendida", que consistía en que:

"(...) por una parte la República se adhería lealmente a la Sociedad de Naciones, cuyo sistema de seguridad colectiva 'la pondría a cubierto de agresiones, sin necesidad de comprometerse en el exterior ni de montar una gran máquina militar'; pero por

¹¹⁹ GIL PECHARROMAN, J. La Segunda República, Madrid, Historia 16, 1989, pg. 93.

¹²⁰ EGIDO, M^a. de los A. "España ante la Europa...", pg. 42.

¹²¹ Ibídem. Pp. 42-43.

la otra, como quiera que la Sociedad de Naciones, por su debilidad intrínseca, no era una garantía plena y la tensión internacional crecía a marchas forzadas, la República debía hacer un esfuerzo por incrementar sustancialmente los medios destinados a su seguridad nacional, de tal manera que, cuando sobreviniera la guerra, pudiera estar en condiciones de 'defender' su neutralidad, o incluso su beligerancia, si así lo decidiera"¹²².

De la historiografía se desprende, pues, una lectura de la neutralidad española caracterizada: en primer lugar, por una visión negativa de la misma, en razón de las limitaciones objetivas que impiden a España disponer de sí misma de forma autónoma; en segundo lugar, que existe una aspiración y un consenso común en defender la neutralidad ante la eventualidad de un conflicto europeo; y, finalmente, la neutralidad como opción política es concebida en un plano teórico de distinto modo en función de la naturaleza del medio internacional y de las convicciones de las diferentes agrupaciones político-ideológicas.

Quisiéramos, a continuación, añadir una serie de puntualizaciones, a partir de la lectura de la obra de Efraim Karsh Neutrality and small States, en torno al problema de la neutralidad en relación a la situación internacional de las medias y pequeñas potencias, que podrían completar la comprensión de la actitud de neutralidad de España en el periodo de entreguerras.

Los Estados que optaron por la neutralidad durante la Gran Guerra rechazaban la imagen tradicional de la neutralidad como algo inmoral. Estos habían depositado sus aspiraciones en evitar ser arrastrados a la guerra de otros como un objetivo natural y lógico. De la consideración de estos Estados como actores no privilegiados del sistema internacional, como sujetos con peculiares características en el medio internacional, se deducía que el pequeño Estado era un ente autónomo con su propia psicología, así como sus comportamientos característicos que le distinguían de las grandes potencias¹²³. Cuando España optó por declarar la neutralidad, aún con sus peculiaridades en la forma y las condiciones de proclamarla, se comportó de un modo similar al de otras potencias europeas que optaron por la misma vía ante la contienda.

Una de las grandes cuestiones que se plantean sobre la actitud de neutralidad de los pequeños Estados - utilizando la terminología de E. Karsh -, es la propia capacidad de éstos para hacer respetar su

¹²² QUINTANA, F. Opus cit. Pg. 70.

¹²³ Vid. KARSH, E. Neutrality and small States, London & New York, Routledge, 1990, pp. 2 y ss.

soberana decisión. Los pequeños Estados tratan de guardarse de la guerra, pero su habilidad para lograrlo depende en gran medida de los intereses de los beligerantes. La neutralidad como opción tiene significados muy distintos según se trate de grandes potencias o de los pequeños Estados. En efecto, por un lado, mientras que para una gran potencia la neutralidad a menudo es un simple cálculo de costos y beneficios, para el pequeño Estado puede plantear la propia supervivencia. Por otro, si las grandes potencias poseen la fuerza suficiente para defender su soberanía e integridad territorial, no ocurre así con las demás potencias. Éste era precisamente el caso de Estados como Suecia, Dinamarca o Suiza, que como España no poseían la fuerza militar suficiente para garantizar su neutralidad, pero que gracias a la voluntad manifiesta de la población y el reconocimiento táctico de los beligerantes, además de otro tipo de consideraciones de orden geoestratégico, histórico e ideológico, pudieron mantener una actitud de neutralidad desde el inicio de las hostilidades.

Por último, la neutralidad como opción política de un estado sólo encuentra su razón de ser en función del deseo de evitar verse involucrado en una guerra que afecta a otros Estados. Cuando un Estado adopta una actitud neutral en caso de guerra, preddefine siempre su posición en función de las circunstancias. Esta dinámica explica, en parte, porque habitualmente se argumenta que estos Estados tienen una política exterior pasiva o simplemente que carecen de una política exterior. Es necesario, pues, valorar en su justa medida el modo y las condiciones en que se adopta la neutralidad, ya que si bien puede haber una predisposición consensuada de un Estado a la neutralidad, ésta se adopta en unas condiciones muy determinadas de la sociedad internacional. Para una idónea valoración de la naturaleza de la política exterior de un Estado y el carácter con que se adopta la neutralidad es indispensable tener en cuenta dos componentes interrelacionados: el componente positivo y el negativo. El primero de ellos, consiste en la capacidad de un Estado para persuadir a los beligerantes de las ventajas derivadas del ejercicio de su neutralidad. Respecto al segundo, radica en la capacidad de disuasión a los beligerantes de violar su neutralidad. Elementos, en definitiva, que dependen en gran medida de la efectividad de la política exterior de estos Estados¹²⁴.

¹²⁴ Ibídem. Pp. 31 y ss.

Conocida someramente la visión que ha ido incorporando la historiografía sobre la política de neutralidad española en este periodo, es el momento de profundizar en los criterios que intervienen en la concepción de la neutralidad, tanto en la evolución del Derecho Internacional, como en las reflexiones y las convicciones de los políticos e intelectuales republicanos.

España y la neutralidad como opción en el sistema internacional.

A lo largo del s. XIX y principios del XX se ha ido conformando el concepto jurídico de la neutralidad tal y como es entendido hoy día, salvo diversas matizaciones. El Congreso de Viena en 1815 estableció la neutralidad permanente de Suiza. La comunidad internacional reconocería el "status" de neutralidad a Bélgica y Luxemburgo en 1839 y 1867 respectivamente. Pero los avances más importantes en la normalización de la neutralidad en el Derecho Internacional se produjeron en los convenios de La Haya en 1899 y 1907. En la primera se definieron los derechos y deberes tanto de los neutrales como de los beligerantes. Posteriormente, la segunda, en la convención quinta se reglamentaron los derechos y deberes de las personas neutrales en caso de guerra terrestre, y en la decimotercera, se establecieron para los casos de guerra marítima. Sentaron, en suma, los principios ya clásicos de la neutralidad como "acto discrecional", de libre decisión, y como régimen jurídico que originaba derechos y deberes. Entre los primeros, la inviolabilidad del territorio y la libertad de comercio con otros Estados neutrales y con los beligerantes; entre los segundos, la abstención respecto a los beligerantes, la imparcialidad y la igualdad de trato¹²⁵.

El reordenamiento internacional que se produjo tras la Gran Guerra dio lugar a la creación de la Sociedad de las Naciones. El Pacto en su preámbulo, al aludir a los compromisos de los contratantes para fomentar la cooperación entre las naciones y para garantizar la paz y la seguridad, evocaba un mensaje donde la seguridad y la solidaridad internacional desplazaban el carácter abstencionista de la neutralidad. La nueva legalidad internacional planteaba a priori un abismo insalvable entre la neutralidad y la seguridad colectiva. El Pacto excluía la neutralidad frente a la violación del sistema internacional, en función de las obligaciones adquiridas por los

¹²⁵ Ibídem. Pp. 13-19.

miembros de emprender acciones colectivas contra el agresor¹²⁶. De este modo, tras la Guerra del Catorce, a pesar de reconocer la labor de los Estados neutrales - España, Holanda o Suiza -, se intentaría acabar con el concepto de neutralidad, debido a que éste no encajaba en los planteamientos teóricos del Pacto de la Sociedad de las Naciones¹²⁷.

La amarga experiencia de la guerra había impulsado definitivamente la creación de un organismo internacional, donde "ningún hombre puede moralmente inhibirse de una lucha en que se ventila justamente la base de la civilización"¹²⁸. Un sistema que dejaba fuera de juego la neutralidad internacional, ya que en él no existían neutrales, sino "beligerantes activos y beligerantes pasivos". Otros estudiosos del medio internacional, como J. R. de Orúe, no eran tan taxativos, considerando que ciertamente el Pacto limitaba considerablemente el concepto de la neutralidad, pero no lo hacía desaparecer. Es más, en un sentido estricto, la participación en la represión colectiva era compatible con la noción de neutralidad ya que esa represión no constituía un acto de guerra¹²⁹. Y desde un terreno más conservador y una óptica eminentemente política el propio A. Maura, partiendo de la universalidad como premisa indispensable para una verdadera Sociedad de las Naciones, afirmaba que:

"(...) en una Sociedad de las Naciones, esta Sociedad de las Naciones de los textos americanos, no hay nación que no se siente, que no se establezca sobre la base de neutralidad y con el ánimo de la neutralidad. El ánimo de la neutralidad, en tiempo normal, es la paz, es la voluntad de la paz, es el amor á la paz. Se habla de neutralidad mirando á las contingencias de la guerra; pero mientras la guerra no viene, decir espíritu de neutralidad es decir amor á la paz"¹³⁰.

¹²⁶ Algunos autores, como el funcionario internacional uruguayo J. Nogueira, sostenía que el nórdico afán de la neutralidad fue uno de los elementos que socavó los fundamentos del Pacto. (Cfr. NOGUEIRA, J. La Sociedad de Naciones y las naciones de la Sociedad, buenos Aires, Ed. El Nuevo Mundo, 1945, pp. 31 y ss).

¹²⁷ Cfr. PLANAS-SUAREZ, S. La Sociedad de Naciones del Tratado de Versalles, Barcelona, Gustavo Gili S.A., 1958, pp. 79 y ss.

¹²⁸ MONTOLIU, C. "La Liga y la Sociedad de las Naciones", en Nuestro Tiempo, n. 245, mayo de 1919, Madrid, pg. 172.

¹²⁹ Vid. ORUE, J.R. de La Sociedad de Naciones, Madrid, Centro editorial de Góngora, 1925, pp. 140 y ss.

¹³⁰ MAURA Y MONTANER, A. Sociedad de Naciones y fuerzas militares, Conferencia pronunciada el 15 de febrero de 1919 en el Centro del Ejército y de la Armada, Madrid, Imp. Editorial Ibérica, 1919, pg. 10.

La neutralidad tradicional, de este modo, tras 1919 había sido desplazada como recurso de política exterior en la nueva legalidad internacional. Pero si este desplazamiento era reconocido de forma general en el terreno del Derecho Internacional, no ocurría así en el ámbito de la política. Los intelectuales y políticos españoles, así como de otros Estados ex-neutrales europeos, en virtud de su grado de adscripción a los nuevos principios del sistema internacional, la evolución del mismo y sus propias convicciones políticas entenderían la neutralidad de distinto modo.

En el pensamiento internacional de la generación del "14", V. Morales Lezcano, subraya las tres orientaciones que distinguía M. Azaña: en primer lugar, los defensores del "aislamiento voluntario" desarrollado en el caldo de cultivo prenoventayochista; en segundo lugar, la corriente neutralista, que durante la Gran Guerra alcanzó un importante grado de conveniencia para España; y, finalmente, la orientación internacionalista recogida en la Constitución republicana, que incluía el compromiso de plena colaboración por la paz en el marco institucional de la Sociedad de las Naciones¹³¹. En esta última línea se insertarían las advertencias de J. Ortega y Gasset sobre la importancia, que tenía para los Estados neutrales durante la Guerra del Catorce, de no perder el ritmo de los acontecimientos internacionales y participar en el nuevo orden mundial, sin perder su propia identidad. El filósofo sostenía que "entrar en la pendencia de una parte o de otra equivale a una política de agresión que, en efecto, no puede realizar más que un país con medios poderosos. Pero de antemano hay que ir engrosando día por día una tercera voz en la discordia: la voz, la política de los neutrales. Cada día tiene que ir significando esta política de los neutrales menos pasividad y más actividad"¹³².

La República y, más concretamente, su ley fundamental presentaba la formulación de una política exterior más comprometida con los principios y mecanismos de trabajo de la Sociedad de las Naciones desde el ingreso de España en dicho organismo en 1919. Esta política de paz, que ya hemos analizado anteriormente, implicaba por coherencia un determinado modo de concebir la política de neutralidad del nuevo

¹³¹ Vid. MORALES LEZCANO, V. "Orientaciones de la política internacional de España. 1898-1936", en Estudios sobre la historia de España. Homenaje a Manuel Tuñón de Lara, Madrid, UIMP, vol. III, 1982, pp. 194 y ss.

¹³² Vid. MORALES LEZCANO, V. "Tres intelectuales regeneracionistas...", pp. 240-241.

régimen. Una neutralidad que, en principio, no debería contravenir las directrices de política exterior asentadas en el respeto de la legalidad de Ginebra. Luego, debería ser una neutralidad que respetase la voluntad neutral de la sociedad española, como ferviente partidaria de la paz, pero que, a su vez, se alejase de los hábitos abstencionistas de la neutralidad tradicional.

Al estudiar el modo en que se concibió el compromiso internacional de España con la institución ginebrina, pudimos constatar diferentes puntos de vista que oscilaban desde las posiciones más filosocietarias e idealistas de S. de Madariaga y las más realistas y prudentes de M. Azaña o L. de Zulueta. Como consecuencia lógica de sus líneas de pensamiento, la visión de la neutralidad no escaparía a estas diferencias conceptuales.

En el caso de S. de Madariaga - al menos en los primeros años de la experiencia republicana -, la visión grandilocuente y audaz con que concebía el papel de España en la Sociedad de las Naciones obviaba cualquier actitud inhibitoria respecto a los compromisos internacionales adquiridos. Su actitud ante el desarme, cuya experiencia como jefe de la Sección correspondiente en la Secretaría General en los años veinte no tenía parangón alguno con cualquier otro político republicano, y el interés siempre manifiesto por potenciar las medidas preventivas de la seguridad colectiva, le condujeron a una enconada defensa de un programa de desarme. En su opinión, no había más alternativa a "los procedimientos de discusión colectiva que los de alianzas o del empleo de la fuerza". Unas alternativas que en nada beneficiaban a la España republicana, que había confiado en el sistema de Ginebra gran parte de sus esperanzas internacional. "Estamos - proseguía -, en un periodo de gran solidaridad internacional, jurídica por el Pacto, y política, por la geografía. España está hoy más ligada que nunca a la política europea, y tiene puesto su interés vital en la paz. Se podrá juzgar sobre la mayor o menor eficacia de los procedimientos de Ginebra. Pero como no hay otros, España no tiene más remedio que sumarse a ellos"¹³³. Evidentemente, si el Pacto era la base de la paz europea, cualquier falseamiento de éste, enajenaba el principio jurídico sobre el que reposaba el sistema de paz en Europa, que era lo que realmente interesaba a España.

Una fe en los procedimientos de Ginebra y de rechazo a las viejas actitudes de la Monarquía, que en algunos casos dio lugar a formula-

¹³³ El Sol, 28 de octubre de 1932, "España en Ginebra por...".

ciones más radicales y extremas. Este fue el caso del proyecto de resolución sobre la política exterior presentado por Fernando Valera Aparicio a mediados de 1933 en el Congreso del Partido Radical-Socialista español. Éste, en unas declaraciones a la prensa francesa, puntualizaba que la política exterior que él preconizaba no difería sustancialmente de la seguida por el Gobierno. Desechaba la adopción de una actitud de neutralidad tanto en tiempo de paz como de guerra. Y concluía, manifestando su deseo de establecer una federación de Estados europeos, para cuyo logro, no existía más método que la alianza en el orden económico y político con las dos principales democracias europeas -Francia y Gran Bretaña -¹³⁴.

Desde alineamientos político-ideológicos no muy lejanos, otros como M. Azaña, a una reflexión más prudente del papel internacional de España en la plataforma de Ginebra, añadieron una concepción de la neutralidad basada en un juicio más ponderado entre la eficacia real de la Sociedad de las Naciones y la propia capacidad de España para garantizar sus intereses nacionales.

La valoración que le merecía a él la actitud española durante la Guerra del Catorce sintetizaba en esencia su concepción de la neutralidad. En principio, la neutralidad española no había sido libre - declarada por el Gobierno y aceptada por la opinión después de un maduro examen de todas las conveniencias nacionales -, sino "neutralidad forzosa" - impuesta por la indefensión -. Una neutralidad impuesta por la carencia absoluta de medios militares, capaces de medirse con los ejércitos europeos, para defender la independencia y la integridad territorial de España. La neutralidad, tal como fue llevada a cabo por España ante la contienda mundial, significaba en el fondo una negación¹³⁵. Una neutralidad que, profundizando más allá de los círculos oficiales, si habían encontrado un apoyo consensuado de la opinión española¹³⁶.

Esa actitud oficialista en torno a la neutralidad en sentido negativo, de la que hablaba M. Azaña, conectaba con la imagen de una España escarmentada de las antiguas aventuras imperiales, apartada de los conflictos internacionales y que había acabado por congelar toda

¹³⁴ A.Q.D. (s) Europe 1918-1940, (ss) Espagne, v. 213. D. n. 516. M. Herbetie á Paul Boncour - Ministre des Affaires Étrangères -. Madrid, le 15 juin 1933.

¹³⁵ Vid. AZAÑA, M. "Los motivos de la germanofilia...", vol. I, pg. 143.

¹³⁶ Cfr. ALCALA-ZAMORA, N. Memorias..., pp. 54-55.

mentalidad positiva en la política exterior, no dejaba de ser un "orgullo nacional lastimado". La "neutralidad a todo trance", consistía, en esta lógica, en la abstención, es decir, en desarrollar la menor cantidad posible de política internacional. Estas convicciones se basaban, además, en la errónea presunción de que la posición insular de España favorecía aquellos propósitos. Sin embargo, la neutralidad debía de ser, en opinión de M. Azaña, voluntaria y defendida y que los beligerantes la respetasen. Realmente lo que hizo posible el mantenimiento de la neutralidad durante la Gran Guerra fue la entente franco-británica. De este modo, mientras no surgiera un nuevo rival en el Mediterráneo - en alusión a los acuerdos con Francia y Gran Bretaña desde principios de siglo -, la situación exterior de España estaría despejada durante mucho tiempo¹³⁷.

Estas ideas en torno al problema de la neutralidad no eran originales de M. Azaña, puesto que existía una importante literatura política al respecto. Por citar algunos ejemplos significativos, consolidada durante el s. XIX la idea de España como bastión inexpugnable - en el contexto de la política de aislamiento -, Cánovas del Castillo en 1887 escribía en La Época sobre la neutralidad como una política que convenía a los intereses de España, argumentando que:

"(...) esa política y ese remedio no son practicables sino en sus condiciones, propias e ineludibles, a saber: las de que la neutralidad sea y pueda ser verdadera y efectiva; o de otro modo, de que no está a merced de quien pueda forzarnos a que la violemos nosotros mismos, o de quien pueda o quiera violarla sin riesgos serios en su provecho. En una palabra, la neutralidad supone, a más de la resolución de observarla, los medios de mantenerla y un estado, por tanto, eficaz e imponente de la defensa"¹³⁸.

Planteamientos muy similares eran defendidos por R. M^a de Labra, para quien era indispensable:

"(...) considerar que no basta la voluntad de un pueblo para ser neutral en una guerra de cierta atención e importancia, sostenida por naciones poderosas y vecinas. Para que aquella voluntad produzca efecto se necesita que las otras naciones la estimen y respeten; luego, que esa neutralidad proclamada no entrañe desventaja positiva, bien que indirecta, para cualquiera de los beligerantes; y, por último, que la hagan posible la situación geográfica del neutral y los medios positivos de que este disponga para imponer su respeto a amigos y adversarios"¹³⁹.

¹³⁷ Vid. AZAÑA, M. "La neutralidad de...", vol. III, pp. 525-527.

¹³⁸ MORALES LEZCANO, V. "Neutralidad y aliancismo...", pg. 50.

¹³⁹ LABRA, R. M^a. de La orientación internacional de España (Europa y América), Madrid, Afrodisio Aguado, 1901, pg. 43, cit. por

Una concepción voluntarista y pragmática de la neutralidad que en el caso de M. Azaña, como de otros hombres de su generación, no supuso obstáculo alguno para manifestar su adhesión y confianza en la Sociedad de las Naciones desde su creación. En el caso particular de M. Azaña su evolución político-intelectual y el análisis de la realidad internacional al acceder a los puestos de poder, nada más instaurarse la República, dio como resultado una valoración prudente: en primer término, de lo que implicaba la política de paz de la República en el seno de la Sociedad de las Naciones en función de la eficacia del organismo internacional; y en segundo lugar, de la política emprendida de reformas militares para solventar el grave problema de la defensa nacional. Una actitud que se vería respaldada por la evolución de los acontecimientos, pero que en ningún momento supuso un rechazo de la institución ginebrina como pieza fundamental para la canalización pacífica de las relaciones internacionales en los años treinta. La concepción de la política de paz en M. Azaña, como hemos analizado con anterioridad, ofrecía las claves para comprender con toda claridad esa visión de la neutralidad que, aunque crítica con la Sociedad de las Naciones, jamás negaría su papel positivo y necesario en las relaciones internacionales. Desde un punto de vista práctico la Sociedad de las Naciones ofrecía un atractivo interesante a las potencias que habían sido neutrales en la pasada contienda: por un lado, podrían cumplir sus obligaciones como miembros de la Sociedad sin grandes esfuerzos; y por otro, podrían mantener de "facto" su neutralidad, aunque no en un sentido tradicional.

La política exterior formulada por la República de cooperación por la paz en el marco de la Sociedad de las Naciones condujo, a raíz de la propia evolución de las relaciones internacionales en los años treinta, a un fundamental dilema que planteó con toda su crudeza la actitud de España ante la seguridad colectiva. A partir de 1933, cuando el fracaso de las gestiones de la Sociedad de las Naciones en la crisis chino-japonesa y de la Conferencia del Desarme parecía irreversible, la fiabilidad del organismo internacional comenzó a decrecer de forma ostensible. Aquellas medias y pequeñas potencias que habían confiado en el sistema de la seguridad colectiva como un instrumento idóneo para preservar su integridad, asistieron, sin poder hacer gran cosa, al proceso de deterioro del mismo. Esta situación planteaba dos situaciones simultáneas: por un lado, la pérdida de

efectividad de la garantía internacional les dejaba como únicas vías alternativas el recurso a las alianzas internacionales y el incremento y refuerzo de sus medios defensivos, para Estados que no disfrutaban de excesivos recursos; por otro, el hecho de ser cogarantes en el sistema de seguridad colectiva y el incremento de las situaciones de tensión, aumentaba la posibilidad de involucrarse en decisiones comprometidas si se aplicaba el Pacto. Esta situación redundó, en el caso de las medias y pequeñas potencias europeas -y en concreto los Estados ex-neutrales-, en la reactualización de la neutralidad como opción ante un presumible conflicto europeo.

La "seguridad colectiva", como afirma E. Karsh, al hacer crisis dejó de ser operativamente un sustituto eficaz del "equilibrio de poder". Los "pequeños Estados" se adhirieron a la Sociedad de las Naciones sin precondiciones, salvo el caso de Suiza en virtud de su "status" tradicional de neutralidad. A pesar de las limitaciones y la marginación de la neutralidad tradicional en el sistema internacional de entreguerras, los miembros de la Sociedad no ocultaron ciertas habilidades para seguir una política de neutralidad en determinados momentos ante circunstancias concretas. Este fue el caso de la neutralidad mantenida por Argentina y Chile durante la Guerra del Chaco, o las discusiones sostenidas en el seno de la organización para disminuir el automatismo del art. 16 - adopción de sanciones -, como en octubre de 1921, fecha en que se logró habilitar cierta discreción para algunos miembros al aplicar estas medidas. Los "pequeños Estados", aducía E. Karsh, se comportaban con una psicología distinta de los grandes. Este fenómeno se percibía con toda claridad al observar el comportamiento de las medias y pequeñas potencias europeas adscritas a la Sociedad de las Naciones conforme avanzaba la crisis en las relaciones internacionales en los treinta. Hasta mediados de los treinta los "pequeños Estados" no se decidieron a tomar iniciativas que incrementasen su libertad de actuación para potenciar una política de neutralidad tradicional. Éste fue el caso de la evolución conjunta de los Estados que componían el "Grupo de Neutrales"¹⁴⁰. En el caso concreto de la República, ésta había depositado sus esperanzas de reconstrucción interna y de mejora de su posición internacional - "movilidad ascendente" - en unas coordenadas determinadas, que respondían a la permanencia y eficacia de un sistema internacional organizado en la Sociedad de las Naciones. El fracaso de ésta, al ser incapaz

¹⁴⁰ Cfr. KARSH, E. Opus cit. Pp. 110-112.

de ofrecer intrínsecamente respuestas eficientes a los problemas que planteaba la crisis de las relaciones internacionales en los treinta, acabó por deteriorar de tal manera el sistema que España, como otros ex-neutrales, tuvieron que recurrir a opciones tradicionales al desaparecer las coordinadas societarias, aunque formalmente siguiesen declarando su fidelidad a la moribunda Sociedad de las Naciones.

Este dilema lo planteaba el socialista Fernando de los Ríos en un discurso en el Ateneo de Madrid el 19 de noviembre de 1935 - uno de los momentos más críticos de la política exterior republicana -, en los siguientes términos:

"Por ello resulta tragicómico que, siendo el 'Covenant' un Pacto de mutuo apoyo, y, por tanto, mutua garantía de seguridad, se pretenda gozar del beneficio de eliminación de riesgos, sin considerarse obligado a participar en la acción conjunta que tal riesgo ahuyenta; o que, con ineptia, se hable y recomiende ser neutrales, invitando de esta suerte a la opinión a una sórdida actitud inhibitoria, que impediría de generalizarse, y dificulta sólo con singularizarse el cumplimiento del empeño histórico encomendado a la Liga"¹⁴¹.

En este marco era en el que aparecieron de forma insistente desde 1933-1934 en la publicística de la época y en la intervención de algunos políticos e intelectuales, referencias y propuestas acerca del modelo de neutralidad más idóneo para los intereses de la República. Unos partidarios de la "neutralidad activa" o "neutralidad positiva", pretendían mantener los lazos de fidelidad y adhesión al Pacto de la Sociedad de las Naciones; otros, defensores de una neutralidad de corte tradicional, pretendieron disminuir las implicaciones y compromisos con el organismo internacional, ya en una fase de evidente declive.

El concepto de "neutralidad activa" fue uno de los temas tratados en una entrevista con el entonces ministro de Estado - J.J. Rocha - a Blanco y Negro a finales de 1934. La Constitución como norma fundamental, donde quedaban plasmadas las directrices de la política pacifista de la República, apoyada por el "común del pueblo español, así como la política de fiel colaboración por la paz en la institución ginebrina, constituían lo que se denominaba "neutralidad activa". Una política que se hallaba respaldada por la potencia moral de España y

¹⁴¹ RÍOS URRUTI, F. de los La 'Comunidad' Internacional y la Sociedad de las Naciones, discurso inaugural del Curso 1935-1936 en el Ateneo de Madrid, Imp. Madrid-Aragón, 1935, pg. 46. Una referencia a dicho discurso es realizada por RUIZ SALVADOR, A. Ateneo, Dictadura y República, Valencia, Fernando Torres Ed., 1976, pp. 242-243.

la cooperación de los demás miembros del llamado "Grupo de Neutrales"¹⁴². En la misma línea se pronunciaba L. de Zulueta, para quien la nación neutral y pacífica no estaba obligada a ser una "nación inerme", viviendo en un mundo de Estados formidablemente pertrechados para la guerra. Para éste, la "neutralidad de una nación, su soberanía e integridad territorial, serán tanto más respetadas cuanto mayores riesgos vea en ello la potencia extranjera"¹⁴³. La neutralidad en su "cara positiva" estaba definida en la Constitución de la República. Esa política de neutralidad positiva no podía basarse en alianzas, sino en un "esfuerzo permanente para el mantenimiento y organización de la paz en el mundo, y muy en especial en el continente europeo y en el mar Mediterráneo"¹⁴⁴.

Desde una óptica más conservadora la amenaza de un conflicto bélico parecía constituirse en una irremisible realidad futura, y la Sociedad de las Naciones no parecía ser una garantía para evitarlo. Para F. Martín Llorente, que escribía bajo el pseudónimo de Armando Guerra, la Sociedad de las Naciones era un propósito loable. La justicia era hermosa, pero si en la otra mano no se tenía una espada no era respetada. En definitiva, una Sociedad de las Naciones sin una fuerza armada jamás podría ser respetada. España, en su opinión, debía ser neutral, como en 1914, y no ser lacayo de nadie. Batirse por el Tratado de Versalles era evidentemente un esfuerzo inútil¹⁴⁵. En clara alusión a los prohombres de los primeros momentos de la República, señalaba que "la diferencia entre liberales y conservadores está en que éstos al pan le llaman pan, en castellano castizo, y aquéllos le llaman 'pain', en francés, para mayor claridad"¹⁴⁶. Más representativa, a todos los efectos, era, sin duda, la concepción de la neutralidad para el líder de la CEDA y ministro de la Guerra en 1935 - J. M^a. Gil Robles -. Ciertamente no bastaban las declaraciones doctrinales para asegurar la neutralidad, sino que "para mantenernos neutrales -

¹⁴² Blanco y Negro, 23 de diciembre de 1934, "El Ministro de Estado habla sobre la política internacional".

¹⁴³ ZULUETA, L. de "La política exterior de...", pg. 15.

¹⁴⁴ El Sol, 23 de mayo de 1935, "La política internacional de la República", por L. de Zulueta.

¹⁴⁵ Vid. MARTÍN LLORENTE, F. La guerra futura, Madrid, Sucesores de Rivadeneyra, 1933, pp. 12 y ss.

¹⁴⁶ El Debate, 9 de agosto de 1934 "¡Bendita sea la neutralidad!", por Armando Guerra.

escribía -, sobre todo cuando el choque podía producirse a las mismas puertas de casa, era indispensable que nuestra máquina guerrera infundiese, por lo menos, respeto entre los países vecinos"¹⁴⁷. Primaba, entonces, la reconstrucción del ejército, tras haber sido la "víctima predilecta de la revolución".

Estas posiciones que se elaboraron en un marco teórico-político no se tradujeron en la práctica política en opciones de acción tan divergentes. Pero el dilema que planteaba la Sociedad de las Naciones en la trayectoria hacia la que se encaminaban las relaciones internacionales y el recurso a la neutralidad tradicional ante la amenaza latente de un conflicto en Europa, redundarían en una práctica de la política exterior caracterizada por las contradicciones a que la sometía el mismo sistema y una ambigüedad que no dejaría de persistir hasta el estallido de la misma Guerra Civil.

1.5. LAS COORDENADAS MEDITERRANEAS DE LA POLITICA EXTERIOR REPUBLICANA.

En razón de la posición geográfica. España es un Estado europeo con una estrecha vinculación con el Norte de Africa. En términos estratégicos, afirmaba M. Aguirre con motivo de la Crisis del Golfo, se considera que el Magreb y la Europa suboccidental constituyen una zona geopolítica de interacción y una zona estratégica de influencia recíproca¹⁴⁸. Grandes cambios han acontecido en el mundo mediterráneo desde la II Guerra Mundial hasta nuestros días, pero el Mediterráneo, así como la proyección atlántica de España, siguen constituyendo unos de los objetivos fundamentales de la política exterior y el nudo gordiano del problema de la defensa.

En el Mediterráneo, considerado esencialmente como un punto de encuentro y confrontación¹⁴⁹, hay que haber, en opinión de C. Barcia Trelles, una triple distinción geopolítica: por un lado, los Estados exclusivamente mediterráneos, caso de Italia, Yugoslavia o Grecia; por

¹⁴⁷ GIL ROBLES, J. M^a. No fue posible la paz, Barcelona, Ariel, 1968, pg. 319.

¹⁴⁸ AGUIRRE, M. "España y su proyección en el Mediterráneo occidental", en Papeles para la paz, n. 39-40. "Mediterráneo: Estrategia naval y crisis del Golfo", Madrid, 1991, pg. 35.

¹⁴⁹ Cfr. BAUMONT, M. La Méditerranée et les problèmes méditerranéens de 1869 à 1939. Paris, Centre de Documentation Universitaire, 1958, pp. 16-17.

otro, los Estados con comunicación hacia el Mediterráneo y el Atlántico, es decir, Francia y España; y, en última instancia, aquellos Estados presentes en el Mediterráneo por la necesidad de salvaguardar su sistema de comunicaciones imperiales o por su papel de gran potencia, en este caso Gran Bretaña¹⁵⁰. España en la búsqueda de un lugar bajo el sol en el equilibrio mediterráneo tendría que lidiar con potencias pertenecientes a las tres categorías distinguidas por C. Barcia Trelles: Italia, Francia y Gran Bretaña. Todas ellas piezas claves en el establecimiento y las mutaciones en el orden mediterráneo en la primera mitad del s. XX.

La conversión de España desde principios de siglo en una potencia exclusivamente euroafricana va a ser un determinante esencial en el desarrollo de la política exterior y de defensa durante el presente siglo. Hasta los primeros compases del s. XX España había sido un Estado, que en opinión de J.U. Martínez Carreras, había sido:

REINER " (...) una pequeña potencia situada por un lado en una situación periférica, y no sólo desde el punto de vista geográfico, sino también político y económico, en relación con los pueblos protagonistas y con los Estados que son los nuevos centros del poder mundial, y por otro lado tan radicalmente introvertida que neutraliza con una pasividad internacional casi total la actividad y tensiones exteriores precedentes"¹⁵¹.

La pérdida de las últimas posesiones ultramarinas en los años finales del s. XIX motivó que ciertos grupos de presión pertenecientes a ámbitos de la actividad militar, política, financiera e intelectual, comenzaran a considerar Marruecos 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"¹⁵². Marruecos, y en su conjunto el área del Magreb, como zona de expansión colonial española en el contexto del imperialismo, jugarían un papel clave en la política mediterránea de España. Luego, de la capacidad de España para dominar una zona neurálgica para su seguridad, dada la

¹⁵⁰ Vid. BARCIA TRELLES, C. La política internacional de España y el destino mediterráneo, Valladolid, s.e., 1946, pg. 20.

¹⁵¹ MARTINEZ CARRERAS, J.U. "La política exterior española durante la Restauración, 1875-1931", en Las relaciones internacionales en la España Contemporánea, Murcia, Juan Bta. Vilar (Ed.), 1989, pg. 80.

¹⁵² GARCIA FRANCO, V. "El Norte de Africa y la política exterior de España. (1900-1927)", en Proserpina, n. 1, diciembre de 1984, Mérida, UNED, pp. 89-90.

situación fronteriza y caracterizada por la eventualidad de un potencial peligro¹⁵³, dependía en gran parte la importancia de España en el concierto mundial. Sin embargo, la reducción de España al "status de pequeña potencia imponía, como ya hemos señalado con anterioridad, "dificultades objetivas" para el ejercicio de la plena soberanía en el "hinterland" del Estrecho. En esta conjunción radica la importancia de la política mediterránea de España, porque sobre un mismo teatro de acción convergen la política exterior, de defensa nacional y la dimensión internacional de la política colonial.

Estas dificultades objetivas fueron determinantes en el papel y el resultado de los contactos diplomáticos que acabaron por vincular a España con la entente franco-británica e involucrarla en el reparto de esferas de influencia en el Magreb. Los acuerdos y Tratados concluidos entre los primeros años del presente siglo y el estallido de la Guerra del Catorce establecerían el nuevo "statu quo" del Mediterráneo Occidental y el marco en que España, como potencia regional, iba a establecer unas relaciones de dependencia con las potencias diseñadoras de este nuevo orden: Francia y Gran Bretaña. H. de la Torre ha distinguido dos fases en este periodo: una primera etapa que finalizaría en 1907, en la que España abandonó su aislamiento y se insertó en el concierto internacional enmarcando su orientación exterior dentro de la órbita de las potencias occidentales y caracterizada, además, por una actitud política defensiva, pasiva y de objetivos externos negativos; y una segunda etapa que concluiría con la Guerra del Catorce, donde las actitudes conservadoras y negativas y de dócil supeditación a la órbita franco-británica dejarían paso a actitudes más críticas que reflejarían la cristalización de los dos bloques que introducirían "importantes dosis de incertidumbre en la plácida inserción franco-británica por la que optara la política exterior española, al proyectar la irreductible y antagónica alternativa de alineamiento europeo sobre la opinión nacional"¹⁵⁴. La adopción de una actitud más activa y de toma de conciencia

¹⁵³ Respecto a este problema, el profesor J. M^a. Jover Zamora, reflexionaba sobre la "tendencia a polarizar en el Sur el concepto de 'frontera', no ya como demarcación entre dos naciones ('línea'), sino como una zona caracterizada por la eventualidad de un peligro, por una posibilidad de expansión, por unas formas de vida de peculiar inestabilidad". (JOVER ZAMORA, J. M^a. "La percepción española de...", pg. 11).

¹⁵⁴ TORRE GOMEZ, H. de la Art. Cit. Pg. 13.

de objetivos externos positivos, como Marruecos-Tánger y Gibraltar, incidiría en la "inicial unanimidad proentente".

El marco de dependencia en que se insertó España en el nuevo orden del Mediterráneo Occidental y la consideración de una serie de objetivos de política exterior positivos en este ámbito, ponían de relieve la situación de insatisfacción con que amplios sectores de la sociedad española interpretaron la posición de España en el "hinterland" del Estrecho. Esta insatisfacción, junto al problema del equilibrio mediterráneo, serían los eslabones que vinculaban la política colonial al panorama general de la política exterior y de defensa. La situación al finalizar la Guerra del Catorce presentaba a una España, plantada en la fachada norte marroquí, y que "hacia de convidado de piedra en el festín de los demás". La situación se tornaba aún más compleja ante cualquier intento por obtener concesiones o cambiar el equilibrio, porque no "había Mediterráneo que repartir y cualquier anexión sólo podía lograrse por la guerra"¹⁵⁵.

El Mediterráneo Occidental no era sólo un teatro de operaciones donde España tuvo que terciar con las potencias con intereses en esa área para salvaguardar sus intereses nacionales. Fue, también, el escenario a partir del cual se tenía una percepción directa de las realidades europeas, al menos desde un punto de vista político-diplomático. Era, pues, una vía de desbloqueo a la inercia creada por la política de aislamiento seguida en las décadas precedentes. Nuevamente, es el profesor J. M^a. Jover Zamora quien nos ofrece una sugerente interpretación de esta cuestión. Para éste, en Africa y en ultramar los españoles encontrarán a los otros europeos, en una concurrencia antagónica similar y proporcional a la que primaba en el Continente. Dicho de otro modo, "constituye un error de enfoque buscar en el Continente el principal plano de referencia para la percepción española de los conflictos europeos anteriores al recodo de los años treinta"¹⁵⁶. Luego, no podemos considerar los acontecimientos mediterráneos como algo aislado y específico, sino que sobre ellos se proyectan los problemas europeos. Es decir, si bien es cierto que

¹⁵⁵ El País, 4 de julio de 1991, "El 'palé' de las potencias. La importancia estratégica de un mar frontera entre tres continentes", por M.A. Bastenier.

¹⁵⁶ JOVER ZAMORA, J. M^a. "La percepción española de...", pg. 35.

tienen lugar acontecimientos fundamentalmente mediterráneos, éstos no pueden desconectarse de la realidad europea¹⁵⁷.

En 1919 se inauguró un nuevo orden internacional, cuya pieza emblemática - la Sociedad de las Naciones -, incorporaría importantes cambios en las relaciones internacionales de la posguerra. El ingreso y plena participación de España en el nuevo organismo abriría nuevos cauces de percepción y un mejor conocimiento de la realidad europea. En otros términos, el Mediterráneo dejaría de ser el canal exclusivo en la percepción y conocimiento de la realidad europea - en un plano político-diplomático, claro está -, para enriquecerse con la práctica de la diplomacia multilateral desde Ginebra. Esta nueva institución permitía, así, relanzar la actividad de aquellas potencias que, como España, habían permanecido hasta ahora entre bastidores en el ámbito de las relaciones internacionales. Esta amplificación de los canales de contacto con la realidad internacional no supuso una disminución de la importancia del Mediterráneo, como objetivo de la política exterior española. La dimensión internacional de la cuestión colonial y la proyección regional del problema de la seguridad tenían un foco común - el Mediterráneo -. Para la Monarquía - tanto antes, como durante la Dictadura -. los problemas mediterráneos, fundamentalmente Marruecos, Tánger y Gibraltar, relegaron a un plano más discreto casi de forma constante a otros problemas de orden general de la política europea. En este juicio coincidimos plenamente con F. Quintana, quién opina que existían significativas diferencias entre la Monarquía y la República en la forma de valorar la institución ginebrina y los problemas europeos. Si por un lado, la Monarquía concebía a la Sociedad de las Naciones como un instrumento útil si se adecuaba a los intereses nacionales, por otro, para la República era una "necesidad permanente" por encima de cualquier contingencia interna. Asimismo, mientras que la Monarquía desplazó los asuntos europeos por otros objetivos extraeuropeos - Tánger y Marruecos -, durante la República, dada la evolución de la coyuntura internacional en los treinta y el propio afán europeizador del nuevo régimen, los asuntos del Continente ocuparon siempre un lugar privilegiado en las preocupaciones gubernamentales¹⁵⁸.

¹⁵⁷ Cfr. BARCIA TRELLES, C. Opus cit. Pg. 21.

¹⁵⁸ Vid. QUINTANA, F. "La política exterior española...", pg. 65; y ESPADAS BURGOS, M. "La política exterior...", pg. 610.

Con el advenimiento del nuevo régimen la situación estratégica de España, que había impuesto a nuestro país una orientación fundamentalmente franco-británica en nuestra política exterior centrada en el Estrecho de Gibraltar, se mantuvo ahora, en opinión de J. Tusell, aunque con ciertas matizaciones. En primer lugar, la propia orientación de la política exterior española que, como ponía de manifiesto la Constitución, había depositado una gran confianza en la Sociedad de las Naciones. A continuación, el papel de Gran Bretaña durante los años veinte iba a ser ocupado por Francia durante los primeros años de la República en virtud del "rapprochement" hispano-francés. Finalmente, la asimilación por parte de los dirigentes republicanos de una visión más realista de las limitaciones de la posición internacional de España y la elección de otros cauces para mejorar su posición en el mundo¹⁵⁹. Estas matizaciones no disminuyeron, sin embargo, las interacciones entre los problemas estrictamente mediterráneos y los europeos. El Mediterráneo seguía ocupando un lugar de privilegio en los objetivos de la política exterior republicana, y, en este sentido, la política mediterránea y la europea iban a estar interrelacionadas de forma constante y, en muchas ocasiones, la primera condicionaría a la segunda¹⁶⁰.

Las interacciones que se producían entre el medio societario y el mediterráneo, tenían lugar en un doble flujo. Por un lado, en la medida en que el Mediterráneo como objetivo de la política exterior y como espacio de 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 relación a la influencia que sobre la política republicana en la Sociedad de las Naciones ejercía la valoración del problema del Mediterráneo, debemos partir del análisis que realizaban de él algunas de las figuras claves de la política exterior y de defensa de la República. Existía un claro consenso entre los políticos e intelectuales de las diferentes agrupaciones político-ideológicas en considerar

¹⁵⁹ Vid. TUSELL, J. Art. Cit. Pp. 18 y ss.

¹⁶⁰ Cfr. PEREIRA, J.C. - NEILA, J.L. "La política exterior durante la II República: un debate y una respuesta", en Las relaciones internacionales..., pg. 105.

el Mediterráneo un área de atención preferencial de la acción exterior y como zona vital para garantizar la defensa de España. Las diferencias de opinión derivaban, en buena lógica, en la cobertura y el protagonismo que otorgan a la seguridad colectiva en ese ámbito de acción. Evidentemente, en el contexto de crisis de los treinta y al incrementarse el temor a un conflicto general, la inquietud por que se produjera una crisis en el área mediterránea excitaba notablemente a la opinión pública.

Que el Mediterráneo era un elemento clave y vital en la posición internacional de España, no ofrecía duda alguna a S. de Madariaga. Argumentaba, en la ya citada Nota sobre política exterior, que:

"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"¹⁶¹.

Quedaban en estas breves líneas, apuntadas las tres dimensiones del problema mediterráneo: como objetivo de la política exterior en relación al equilibrio con las potencias con intereses en el Mediterráneo; como marco referencial incuestionable de la seguridad; y, por último, la proyección internacional del problema colonial norteafricano. S. de Madariaga sostenía, asimismo, que las condiciones económicas y geográficas eran tales "que hacían preferible una política de colaboración con Francia y Gran Bretaña"¹⁶².

El problema mediterráneo, al intensificarse los temores de una conflagración europea, alimentaba el recuerdo y el recurso a la neutralidad. Una aspiración que para el primer Presidente de la República - N. Alcalá-Zamora -, se hacía más deseable aún a tenor de las graves dificultades que se podrían derivar de "la oposición entre Italia y Francia y concentrarse el interés de nuevo en el Mediterráneo". Para "mantener en condiciones de tanta dificultad una paz española respetada era indispensable que el respeto comenzara por el de nuestras posiciones más estratégicas y señaladamente Baleares"¹⁶³.

¹⁶¹ MADARIAGA, S. de Memorias...., pg. 607.

¹⁶² MADARIAGA, S. de España...., pg. 387.

¹⁶³ ALCALA-ZAMORA, N. Memorias...., pg. 320.

Una seguridad que, precisamente para uno de los defensores de la fidelidad al Pacto de la Sociedad de las Naciones, coincidía con la visión de azañista de la seguridad. Es decir, mantener una política de colaboración por la paz en Ginebra no implicaba descuidar, de ningún modo, los detalles de la defensa nacional.

También la controvertida figura de A. Lerroux dedicó algunas reflexiones al problema del Mediterráneo y, más concretamente, sobre Marruecos. Ambito en el que justificaba la presencia española para "dejar de ser portero de casa en la entrada del Mediterráneo para convertirse en centinela despierto de la paz y leal guardador de los intereses de todos"¹⁶⁴. Pero en el análisis de A. Lerroux subyacía una reflexión sobre el marco de dependencia en que se movía España, ya que si ciertamente la posición estratégica de España la revalorizaba objetivamente, fueron las potencias quienes acordaron "un día concedernos lo que era mínima expresión geográfica de un derecho natural"¹⁶⁵.

La posición geográfica parecía, en suma, destinar a España a ocupar un lugar clave en el Mediterráneo Occidental, pero los condicionantes objetivos de la potencialidad internacional de España determinarían su situación dependiente respecto a los diseñadores del "statu quo" en la región. M. Azaña desde la perspectiva multipolar de los intereses exteriores de España, de las necesidades de la defensa nacional y la importancia de la presencia de España al otro lado del Estrecho de Gibraltar para el equilibrio de la Europa Occidental, valoraba, ya en plena Guerra Civil, la posición internacional de España en los siguientes términos:

"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

¹⁶⁴ LERROUX, A. Opus cit. Pg. 25.

¹⁶⁵ Ibídem. Pg. 23.

neutralidad han sido una pieza fundamental en la organización del sistema de equilibrio en el Occidente de Europa"¹⁶⁶.

Esta argumentación explicaba en sí, en la óptica azañista, las razones que justificaban la presencia de España al otro lado del Estrecho de Gibraltar en función del desarrollo de la política internacional en el Mediterráneo. En consecuencia, M. Azaña, exponía del siguiente modo la razón de ser de que España estuviese en Marruecos:

"(...) vosotros sabéis bien que, a pesar de todos los derechos históricos de España, o de todas las veleidades de expansión o de ambición que nuestro país haya podido tener respecto a Africa, la única razón de que nosotros fuésemos o nosotros estuviésemos en Marruecos no era ninguna de éstas, sino la de que no estuvieran otros para, seguramente, conservar ese equilibrio que precisamente cada día está en vías de romperse"¹⁶⁷.

Existía, entonces, una clara percepción de la posición de dependencia de España en el orden del Mediterráneo, y que la lucha por cualquier mejora en las reivindicaciones mediterráneas debían: en primer lugar, contar con el beneplácito de las potencias que configuraban el equilibrio del Mediterráneo Occidental; y en segundo lugar, que fueran lo suficientemente flexibles y modestas para que no pusiesen en peligro ese equilibrio. En otra perspectiva, la llegada de la República implicó, al menos en un plano político teórico, importantes cambios en la administración del Protectorado. Se pretendía, en ese contexto general de reforma y modernización del Estado, democratizar y acentuar el carácter civil del Protectorado. Esta cuestión, sin embargo, excede las pretensiones del presente trabajo orientado exclusivamente hacia la dimensión internacional del problema colonial. Por esta razón, únicamente nos referiremos a ella a lo largo del trabajo como elemento de referencia y de contexto.

La política de cooperación con Ginebra y la confianza en la garantía internacional de la Sociedad de las Naciones, siempre valorada prudentemente por el ministro de la Guerra, parecían armonizarse y no romper el papel de España en el equilibrio del Occidente de Europa. Sin embargo, y a pesar de ello, la dinámica de crisis con que se inauguró la década de los treinta no dejaría inmune al Mediterráneo. El advenimiento de la República en el contexto de la

¹⁶⁶ AZAÑA, M. "Discurso en el Ayuntamiento de Valencia" (21 de enero de 1937), en O.C., vol. III, pg. 334.

¹⁶⁷ Ibídem. Pg. 334.

tensión franco-italiana, atmósfera en la se desarrolló posteriormente el viaje de E. Herriot a Madrid, y, posteriormente, la definitiva crisis italo-abisinia convertirían, una vez más, al Mediterráneo en escenario de la crisis europea. El temor a un conflicto europeo en el Mediterráneo resucitó el fantasma de la guerra y, con él, el temor en círculos políticos, intelectuales y militares a que España no pudiese emular su actitud durante la Guerra del Catorce. Todas las posibilidades de perturbación internacional para España, según el Coronel de Estado Mayor Emeterio Muga, se concentraban en el Mediterráneo, donde "España posee el archipiélago de las Baleares y la Zona Norte de Marruecos"¹⁶⁸. El dominio de estos dos enclaves era fundamental para garantizar la independencia de España como Estado libre y autónomo. España, escribía F. Albi en 1931, ante la actualidad de la cuestión mediterránea y la debilidad militar de España, "hoy por hoy, no tiene nada que conseguir de una guerra, nada por lo menos que equivalga a lo que en ella pudiera perder; que España no está en condiciones para sostener una guerra". España no cumplía la premisa fundamental - "grandeza interior" (espiritual y económica) - para un programa de "expansión exterior". Indiscutiblemente España debía abandonar la política de "coqueteos internacionales" de la Dictadura y abandonar los juegos "a la gran potencia" que tanto complacían a Primo de Rivera¹⁶⁹.

Los temores por la complicación de España en una guerra europea se incrementaron notablemente desde 1935 a tenor de la crisis italo-etíope. No se necesitaba, escribía F. Martín Llorente en aquellas fechas, tener "vista de lince para ver que en el momento actual el horizonte internacional está cubierto de negros nubarrones anunciadores de una tormenta"¹⁷⁰. Esta latente amenaza y el deterioro de la imagen y la efectividad de la Sociedad de las Naciones incidieron en la forma de percibir y valorar el sistema internacional, tanto para los defensores como los detractores de dicho organismo, entre los círculos político-intelectuales y militares de la República.

En dirección opuesta, pero complementaria a la anterior, las prácticas y principios de la seguridad colectiva incidirían en las

¹⁶⁸ ALBI, F. La política del Mediterráneo en la posguerra (1918-1928), prólogo de Emeterio Muga, Valencia, Tip. P. Quilés, 1931, pg. X.

¹⁶⁹ Ibidem. Pp. 205-206.

¹⁷⁰ MARTÍN LLORENTE, F. El problema del Mediterráneo, Madrid, Sucesores de Rivadeneyra, 1935, pg. 17.

estrategias y los métodos para asegurar el equilibrio en el Mediterráneo Occidental. Fracasada desde los primeros momentos la pretensión universalista de la Sociedad de las Naciones e, igualmente, frustrados los proyectos de inteligencia a nivel continental - caso del proyecto para una Federación Europea de A. Briand -, durante los años treinta se produjo una importante proliferación de acuerdos y proyectos de pactos regionales. Un instrumento, dentro del esquema de la seguridad colectiva, que fue un recurso utilizado en numerosas ocasiones por la diplomacia francesa, especialmente en la era Barthou. Entre éstos el Pacto Mediterráneo, por la implicación que suponía para el orden en un área vital para los intereses españoles, fue el que despertó más expectativas en los medios políticos y diplomáticos tanto monárquicos como republicanos. Desde la proposición oficial para la discusión y conclusión de un Pacto Mediterráneo a iniciativa francesa en el seno de la Conferencia Naval de Londres hasta el estallido de la Guerra Civil, éste sería un tema recurrente en toda la problemática mediterránea. Un Pacto que, según la coyuntura y los objetivos particulares de las potencias con intereses directos en el Mediterráneo, adoptaría una morfología diversa. Una variedad que abarcaría desde el carácter netamente naval que tendría la proposición francesa en 1929-1930 a la proposición más global y ambiciosa que alcanzaría éste, también a iniciativa francesa, en el contexto de la Conferencia del Desarme en 1932. Sin olvidar, por supuesto, la importancia que se concedió desde medios oficiales republicanos en 1935 a un posible acuerdo mediterráneo como vía global de solución a los problemas coloniales pendientes en el Norte de Africa, sin menoscabo de su valor como instrumento para afianzar la seguridad.

Evidentemente, esa proyección de las prácticas de la seguridad colectiva influyó en el modo de analizar y plantear soluciones a los problemas mediterráneos. Sin embargo, su viabilidad - que en el caso español nunca paso del universo de las hipótesis - se diluiría con el desfallecimiento de la institución ginebrina.

Como última puntualización respecto a la transcendencia de la política mediterránea en el contexto general de la política exterior y de seguridad de España, queremos destacar la importancia que el Mediterráneo jugó en la valoración de la seguridad colectiva. El deterioro de la Sociedad de las Naciones como garante de la paz internacional repercutió en la política de cooperación por la paz de la República en Ginebra. España, como otros Estados que habían permanecido neutrales durante la Gran Guerra, a raíz de ese declive

y ante el dilema que planteaba la pertenencia a la Sociedad y la creciente amenaza de guerra, comenzaron a adoptar una política más pragmática. Ese giro realista se tradujo en un mayor énfasis en la política de neutralidad, en un sentido más cercano al concepto tradicional, aunque si bien es cierto se mantuvo en un plano formal el discurso oficial filosocietario. Esa contradicción que se planteaba entre esa mayor dosis de realismo y la fidelidad al Pacto, se acentuaba extraordinariamente cuando las crisis internacionales y los mecanismos de la seguridad colectiva podían involucrar directamente los intereses nacionales. Y eso fue precisamente lo que ocurrió en 1935. La amenaza de guerra en el Mediterráneo a tenor del conflicto italo-etíope planteó con toda crudeza las contradicciones que para España suponía el deseo de verse libre de toda complicación en una guerra y el cumplimiento de los compromisos adquiridos en el Pacto. Asimismo, la crisis italo-etíope fue un escenario más de las divisiones que atosigaban a los gobiernos republicanos ante las públicas simpatías de la CEDA y de los grupos ultraconservadores y filofascistas por la causa italiana.

Estas consideraciones justifican la adopción de un análisis sobre el problema mediterráneo basado en la convergencia sobre este ámbito regional de las cuestiones derivadas de la política exterior y de defensa. En ningún otro escenario se puede estudiar una interrelación tan estrecha e intensa entre las decisiones adoptadas y los ámbitos de acción de ambas.

2. LA POLITICA DE DEFENSA.

El enfoque de la presente investigación nos lleva a estudiar la dimensión internacional del problema de la defensa. Esta pretensión nos induce a indagar en la estrecha relación entre política exterior y de defensa. La historiografía actual sobre el estudio de las Fuerzas Armadas y el problema de la defensa en general se ha orientado fundamentalmente en el análisis de la proyección interna del problema. Es decir, del estudio del ejército como grupo sociológico, como grupo de influencia y, sobre todo, el "rôle" que ha jugado el estamento militar en la sociedad española desde el s. XIX. El relevante papel que han desempeñado las Fuerzas Armadas en la evolución política de España en la historia contemporánea ha oscurecido y desplazado en buena lógica, los estudios sobre el papel de éstas en la defensa de la soberanía e integridad territorial de España. Esta línea de estudio nos llevaría al análisis de la problemática del militarismo en la

sociedad española contemporánea, el cual excedería las pretensiones del actual trabajo. No obstante, no podemos ignorar y desligar el papel del ejército como grupo de influencia fundamental en la política interna y los problemas de la seguridad, en tanto en cuanto es el instrumento fundamental de la defensa. Un aspecto más a añadir a estas apreciaciones, radica en destacar el peso de la problemática interior - del "conflicto interno" -, en la percepción y valoración del medio externo. Evidentemente, desde esta perspectiva, no podemos sustraernos a la apreciación que se lleva a cabo de los problemas de la defensa en conexión con su entorno.

Los ejércitos, a pesar de una apariencia oficial y monolítica, son fruto de una larga experiencia histórica y bajo esa apariencia uniforme perviven grupos con intereses distintos e incluso, en ocasiones, confrontados. Así en el primer tercio del siglo el cuerpo de oficiales del Ejército español se articulaba en tres grupos: los africanistas, los burócratas de la guarnición de Madrid y el ejército de provincias. En 1916 el Ejército iniciaba una batalla típica de cualquier colectivo de funcionarios por la defensa del ascenso por escalafón. Sin entrar en la pugna entre burócratas y africanistas por granjearse el favor del Gobierno, éstos últimos salieron fortalecidos tras la derrota de Annual, acusando a los "junteros" de haber intrigado en el seno del Ejército. Cualquier "análisis de la historia militar española desde 1922 - escribe G. Cardona -, debe contar con la mentalidad y los intereses de la generación de 1915, como factor esencial. Es la generación de Franco y los generales de la guerra civil¹⁷¹. Este concepto generacional nos lleva a recordar que la generación del "14" iba a erigirse en abanderada del espíritu de reforma y de democratización de la sociedad española y de apuesta por un determinado modelo de Europa como referencia internacional. Mientras que los militares de la Generación del "15", como también sucedió, aunque en menor medida, entre sus compañeros peninsulares, participaron del pesimismo generacional de los hombres del "98" a raíz del desastre. Figuras como el general Franco y el general Mola, recelosos de la creciente ola antibelicista de la sociedad española, tenían dos ideas fijas en su pensamiento: reparar el agravio inferido a España por el abandono internacional y la necesidad de devolver a

¹⁷¹ CARDONA, G. El poder militar en la España contemporánea hasta la guerra civil. Madrid, s. XXI, 1983, pg. 4.

los españoles la confianza perdida¹⁷². En la mente de éstos estaba el deseo ferviente de restaurar el buen nombre y la estima de la institución militar. En la configuración de la mentalidad de los militares fue fundamental la cuestión de Marruecos. El interés por Marruecos fue una consecuencia de las actividades diplomáticas de principios de siglo, y éste se erigió en la nueva empresa nacional del ejército.

Además de los componentes internos del ejército - como elemento de atracción de la historiografía - vinculados a la dimensión interna del problema militar, existen otras variables que explican la escasez de estudios sobre la dimensión internacional de la defensa. La primera de ellas estriba en la potencialidad internacional de España. El hecho de que España desde el siglo XIX haya sido un actor no privilegiado en las relaciones internacionales y que esta debilidad se correspondiese con unas muy modestas Fuerzas Armadas, en razón de sus limitados recursos y su virulenta evolución política, se traducía en un desinterés manifiesto por el papel de España en el mundo. Este desinterés se producía en la sociedad española y en las grandes potencias. El ejército español no ofrecía gran interés para los observadores militares extranjeros¹⁷³. La segunda radica en la circunstancia de que España no había tenido una amenaza exterior real desde la Guerra de la Independencia en 1808. Este hecho ratificaba en la psicología colectiva la noción de insularidad y de marginación respecto al conflicto externo. La ausencia de una amenaza potencial externa desnaturalizó la función principal del ejército - garantizar la soberanía e integridad territorial del Estado - ante la agresión de una fuerza extranjera. Tras la Guerra de la Independencia, sostiene M. Muela, que nunca hasta las reformas de la II República se volvió a organizar el ejército para que fuese competitivo con otros ejércitos extranjeros¹⁷⁴. Por este motivo vamos a centrar nuestro análisis en la obra reformista de la República en el ejército, especialmente en el impulso reformador del primer bienio y su principal artífice M. Azaña, cuya labor mediatizaría la trayectoria de dicha institución a lo largo de todo el periodo. Este "handicap" alimentó la idea de que en España

¹⁷² Vid ESPADAS BURGOS, M. Franquismo y política..., pp. 19 y ss.

¹⁷³ Cfr. AGUILAR OLIVENCIA, M. El ejército español durante la II República, Madrid, Econorte, 1986, pg. 232.

¹⁷⁴ Vid. MUELA, M. Azaña. Estadista, Madrid, Nueva Cultura, 1983, pp. 65 y ss.; y AGUADO, E. Don Manuel Azaña, Madrid, Sarpe, 1986, pp. 246-247.

el ejército había servido para todo. De este modo el militarismo que se desarrolló en la época, como afirma J. Lleixà, tuvo una clara vocación interior¹⁷⁵. Un militarismo que, en suma, no suponía una amenaza para las relaciones pacíficas entre los Estados, en contraposición a un militarismo como el alemán de proyección exterior e interior. En el caso español, el legado de la Restauración no tuvo un carácter imperialista.

2.1. PRECISIONES TERMINOLÓGICAS EN TORNO AL PROBLEMA DE LA DEFENSA DURANTE LA REPÚBLICA.

Hablar del problema de la seguridad en la España del período de entreguerras plantea no pocos problemas dada la modernidad del término. Hoy día es factible hablar de la política de seguridad y defensa. Un concepto que engloba no sólo la política diseñada y ejecutada desde el Ministerio de Defensa, sino que comprende la política desarrollada por otros departamentos ministeriales que de un modo u otro intervienen en el problema general de la defensa, caso de Asuntos Exteriores y Economía. El complejo mundo de las relaciones internacionales tras la II Guerra Mundial consolidó un nuevo concepto de seguridad, que aunque es acreedor de la experiencia de los años veinte y treinta, es casi inseparable del contexto de la Guerra Fría y la dialéctica bipolar. El propio concepto de Ministerio de Defensa, así como la creación de organismos estatales para la discusión, decisión y ejecución de la política de seguridad, son conceptos esencialmente pertenecientes a la historia reciente. Utilizar la terminología actual sobre estas cuestiones puede derivar en importantes equívocos al transpolarlos a la Europa de los años veinte y treinta, porque ésta puede hacer referencia a conceptos que bien aún no existían o bien se encontraban en un estado embrionario. Pensemos, por citar algún ejemplo, el carácter pionero de la "seguridad colectiva" en los mecanismos incorporados tras la II Guerra Mundial tanto a nivel universal, ONU, como a nivel regional, OTAN o UEO. Otro ejemplo clarividente lo constituye el hecho de que los primeros ensayos por crear un Ministerio de Defensa tuvieron lugar en este período en Francia, pero en España, como en la mayoría de los Estados del viejo continente, se mantuvieron los Ministerios de la Guerra y de la Marina, y en el caso de otros un Ministerio del Aire.

¹⁷⁵ Vid. LLEIXÀ, J. Cien años de militarismo en España, Barcelona, Anagrama, 1986, 1986, pp. 21-22.

La concepción de la estrategia también ha ido evolucionando conforme ha ido avanzando el s. XX. A diferencia del periodo previo a 1914, la conducción de las relaciones exteriores y de los asuntos internacionales ha ido evolucionando hacia una formulación que reúne parcelas antes reservadas al político, al militar y al diplomático¹⁷⁶. En el establecimiento de una política de paz, desde un punto de vista teórico, se establece una previsión de actividades capaces de afrontar diferentes situaciones, incluida la propia alternativa de una guerra. Asimismo, si partimos de una concepción estructural del funcionamiento del Estado la fuerza militar, la economía y la diplomacia operan según sus estrategias particulares en relación a las estrategias generales. Así pues, el perfeccionamiento de las estructuras del Estado y el carácter cada vez más complejo de las relaciones internacionales, requieren un tratamiento global y coordinado de las actividades del Estado relacionadas con el problema de la defensa. Estas tendencias comenzaron a fraguarse, en un sentido moderno, en el periodo de entreguerras. Partiendo de una definición de **estrategia nacional** como una "articulación razonada, 'política y socialmente aceptada', de los recursos, decisiones y procesos puestos al servicio de las grandes pautas a que se atiene la proyección exterior de un Estado, en contraste con la seguida por otros con los que aquel se encuentra en interacción en la escena internacional"¹⁷⁷, parece evidente la vinculación entre la proyección exterior y el problema de la defensa para el Estado. Es más, en tanto que la estrategia nacional, como defiende A. Viñas, traduce un conjunto de creencias o deseos interrelacionados entre los intereses de la colectividad y su proyección exterior, incorpora una determinada visión nacional de la escena internacional. A partir de estas consideraciones el citado autor, en alusión a la España de los setenta pero extrapolable para la de los veinte y treinta, afirma que "España, la economía y la sociedad españolas, son sensibles a la evolución de las relaciones económicas, internacionales, a las fricciones políticas de nuestro entorno y a la problemática de la seguridad en nuestra área geográfica, sea ésta la Europa

¹⁷⁶ Cfr. CERREZO, R. España y el poder marítimo, Madrid, Editora Nacional, 1975, pg. 40.

¹⁷⁷ GADDIS, J.L. Strategies of Containment, New York, Oxford University Press, 1982; citado por VIÑAS, A. "Estrategia nacional y entorno exterior: el caso de España", en Revista de Estudios Internacionales, vol. 5, n. 1, enero-marzo de 1984, Madrid, pp. 73-74.

Occidental o el teatro norteafricano¹⁷⁸.

Ante estas dificultades hemos optado por respetar, en lo posible, la terminología y los conceptos utilizados en la época, los cuales representan fielmente las inquietudes y deseos de incorporar los nuevos conceptos y prácticas que en materia de defensa se estaban desarrollando en otros Estados europeos considerados como modelos de referencia. En la introducción tuvimos ocasión de constatar la dificultad para establecer una correspondencia terminológica entre conceptos modernos en materia de defensa, como los definidos por E. Munilla - Política de Defensa, Seguridad Nacional y Defensa Nacional -¹⁷⁹, con los de técnicos y políticos de época, especialistas en estas cuestiones, como M. Azaña, el general Goded o el comandante Manzaneque.

La escasa vinculación entre la defensa nacional y la política exterior en el plano de la práctica política, afirma M. Aguilar, se debía al protagonismo de los militares en la vida política y la ausencia de amenazas exteriores concretas desde la Guerra de la Independencia. Estas circunstancias explican los escasos contactos entre militares y diplomáticos en la preparación de la defensa nacional¹⁸⁰. Algunos especialistas, como C. Elliot Zoop, sostienen que en España existía una desarticulación entre la política de defensa y la política exterior. Ambas podían ser defendibles de un modo independiente, pero de ningún modo podía hablarse de una concepción de la política de seguridad, en un sentido moderno. Evidentemente, la falta de integración de la defensa en la política exterior se tradujo en una ausencia total de sincronía en el desarrollo de ambas¹⁸¹. La "orientación política de la República - subraya M. Aguilar -, potenciaba la singular desconexión entre la defensa nacional y la política exterior española, manteniendo a militares y a diplomáticos dentro de una independencia absoluta y como consecuencia de ellas, incomunicados,

¹⁷⁸ VINAS, A. Art. Cit. Pg. 86.

¹⁷⁹ MUNILLA, E. Introducción a la estrategia militar española, Madrid, colección Adalid, Servicio de Publicación del E.M.E., 1984, pp. 24 y ss.

¹⁸⁰ Vid. AGUILAR OLIVENCIA, M. Opus cit. Pg. 267.

¹⁸¹ Vid. ELLIOT ZOOP, C. "La sécurité nationale d'Espagne entre la politique et la diplomatie", Centre d'études et de recherches sur l'armée. Rapport préparé pour la Table Ronde du Groupe Hispano-Française de Sociologie Militaire. Toulouse, 25-28 juin 1982. Citado por AGUILAR OLIVENCIA, M. Opus cit. Pg. 267.

unidos sólo a base de contactos muy esporádicos y enormemente intrincados"¹⁸². Aunque la práctica y los resultados políticos reflejan esta desconexión entre ambas, debemos evitar, por otro lado, el tópico de los juicios absolutos. De este modo, a partir de la asincronía entre el mundo diplomático y castrense, como realidad básica, a la hora de plantearse el problema de la defensa nacional, creemos, también, conveniente tener en cuenta las siguientes consideraciones: en primer lugar, que, si bien es verdad, que no se tradujo en la práctica en una política global de defensa, sí que se planteó, realmente en las reflexiones y análisis de los técnicos-militares y algunos políticos interesados por estas cuestiones; en segundo lugar, aunque los contactos entre militares y diplomáticos no fueron ni continuos ni excesivamente intensos, éstos sí se produjeron en función de ciertas circunstancias y determinadas coyunturas - caso de la Conferencia del Desarme o las conferencias navales -; en tercer lugar, no es del todo cierto que la República no se plantease la necesidad de crear un órgano desde el cual pudiera tratarse de forma global el problema de la defensa, ya que la "Junta Permanente de Estado" asumió finalmente la estrecha vinculación entre la política exterior y la defensa; y, finalmente, porque personajes claves de la reforma militar - entiendase M. Azaña - tenían una concepción de la defensa nacional incuestionablemente moderna.

En el marco de las teorizaciones debemos, asimismo, diferenciar en aquellos estudios y análisis sobre la defensa que se realizaron desde un punto de vista eminentemente político y los técnicos. Para los fines de nuestro trabajo nos interesan especialmente los primeros, ya que son los que plantean el problema de la articulación y la sincronización de la política exterior y de defensa en el ámbito general de la actividad del Estado. La aportación más significativa, por su contenido y su proyección política, fue la de M. Azaña, quién tuvo la oportunidad de aplicarlas al emprender la reforma militar. Para éste la "política militar" era estrictamente distinta de la técnica militar. Ambas postulaban un hecho inicial: la guerra. Pero, mientras que el "técnico" debía considerar la guerra en su mera apariencia física, es decir, como una realidad propuesta para una hipótesis a partir de la valoración de datos geográficos, demográficos y económicos; para el "político" la guerra no era un fenómeno indiferente desde el punto de vista moral, como lo podía ser para el

¹⁸² AGUILAR OLIVENCIA, M. Opus cit. Pg. 268.

técnico. En la óptica del político la "política militar" tenía que tratar de armonizar los derechos del hombre, su conciencia individual, su independencia personal, con los sacrificios ineludibles que imponía la defensa. En consecuencia, la "política militar":

"(...) no se acaba con una ley de reclutamiento. Determina sobre todo, el espíritu general que preside la organización y funciones del ejército. Un ejército que merezca este nombre, tiene en su labor una concepción política fuerte, es decir, un número de ideas sobre la voluntad humana, organización social, fines del individuo, etcétera. Cuando esta base falta, el ejército no será una construcción consciente y racional, propia de una nación civil"¹⁸³.

Un concepto que a la altura de 1919 reflejaba sus ideas sobre la democratización y el papel que las Fuerzas Armadas dentro de un Estado moderno. Estas ideas serían rescatadas cuando M. Azaña ocupó la cartera de Guerra y fueron en ocasiones tema de intervención en Cortes, como en diciembre de 1932. En esta ocasión, con motivo de la discusión del presupuesto de su Departamento, argumentaba que, a pesar de la positiva labor de la Sociedad de las Naciones, ésta no había podido pacificar totalmente el mundo. Y mientras el mundo no estuviera totalmente pacificado o se hubiera encontrado algún modo de resolver "sin compromiso del débil o del neutral los conflictos de los poderosos" era necesario estar prevenidos para que España pudiese hacer respetar su propia paz. Una razón que de por sí justificaba la adopción de una POLITICA DE DEFENSA NACIONAL, con el fin de asegurar, en la medida de lo posible, la libertad de determinación de España. El ministro de la Guerra distinguía en la concepción de la defensa nacional tres fases: la fase internacional, la política de guerra de la República y, por último, la política militar de la República.

El primer problema consistía en definir la orientación de la política internacional de España. M. Azaña diferenciaba dos acciones: la primera, de naturaleza bilateral, consistía en la relación directa con los demás Estados; y la segunda, radicaba en la acción multilateral en el marco de la Sociedad de Ginebra. Respecto a la primera, España no tenía motivo alguno de conflicto con los demás países del mundo. España mostraba una política de amistad con todos ellos, aunque sintiese preferencias por los pueblos de "nuestra propia habla o por pueblos de nuestra propia civilización". En relación a la segunda, la República seguía la línea trazada desde su proclamación de cooperación

¹⁸³ AZAÑA, M. "Estudios de política francesa: la política militar", en O.C., vol. I, pg. 266.

firme y leal con la Sociedad de las Naciones, "dentro de las reglas del pacto y de los fines del pacto". La labor y la presencia de la Sociedad de Ginebra tenía un valor moral incalculable.

A continuación la política de guerra se basaba en la recopilación de: las informaciones obtenidas por el servicio exterior del Estado, por la conciencia que los dirigentes de un país tenían de la situación internacional y, finalmente, de todas aquellas noticias y datos que permitían tener conocimiento de los potenciales enemigos y las hipotéticas alianzas en caso de un conflicto probable. A partir del conocimiento y la valoración de esta información los órganos superiores de la defensa nacional, "que no están en el Parlamento, pero que tienen en el Parlamento la representación del Ministro de la Guerra", adoptarían las disposiciones necesarias para prevenir esas amenazas e informar al Gobierno de la política de guerra del Estado.

En una fase posterior se desarrollaría la denominada política militar que conjugaba todos los elementos anteriores, es decir, "los internacionales, los de la política de guerra, los económicos, los sociales y los morales de la nación". Valorados en conjunto estos datos de la política militar era propuesta por el Gobierno a las Cortes. El ejército era concebido en este esquema como una de las piezas del "sistema de defensa nacional". Por tanto, como consecuencia lógica de su planteamiento y de su interés por incrementar las responsabilidades de la ahora denominada sociedad civil en el ámbito de la defensa nacional, los militares limitarían su actividad a un plano técnico-asesor. Eran, en suma, los "diputados, las Cortes, y los periódicos, y la opinión pública, y las sociedades, y quien sea: los ciudadanos", quienes debían participar de forma activa en el problema de la defensa¹⁸⁴.

La política de defensa nacional se constituía, de esta manera, en un proceso decisonal e informativo organizado en las tres fases especificadas por M. Azaña. El criterio base de este sistema se cimentaba en el espíritu de democratización en el sistema de defensa, reduciendo de forma muy considerable el papel del ejército en el proceso decisonal y relegándole al puramente técnico-profesional. La forma de concebir este sistema era fruto de una visión eminentemente política, en razón del papel que M. Azaña reservaba al ejército en el proyecto reformista del Estado republicano y una noción más profesional del problema de la defensa.

¹⁸⁴ AZAÑA, M. "La defensa nacional...", vol. II, pp. 498-502.

Las conceptualizaciones realizadas por los especialistas militares coincidían con puntualizaciones de M. Azaña en torno a la necesidad de un tratamiento global del problema de la defensa. Sin embargo, en muchos sectores del ejército no fue bien acogido el relegamiento de los militares frente a las responsabilidades de la sociedad civil ante la defensa. Desde un plano estrictamente terminológico, hay que resaltar la falta de homogeneidad en la definición de conceptos entre algunos técnicos militares y los términos definidos por M. Azaña. Este es el caso de la teorización realizada por el Jefe del Estado Mayor Central el general de División Manuel Goded a principios de 1932. Éste, que colaboró activamente en la reforma hasta su posterior ruptura con Azaña, diferenciaba dos conceptos fundamentales: la política de guerra y la política militar. La primera era de carácter político, económico e internacional, y la segunda era de carácter exclusivamente técnico-militar. La política de guerra incumbía "al gobierno con el control del Parlamento y alcanza a los problemas de alianzas, oportunidad o necesidad de la guerra, frentes o teatros de operaciones". La política militar, por su lado, se refería "concretamente al empleo de las fuerzas militares de que pueda disponerse, a la elección de teatros de operaciones y distribución de aquéllas en éstos, sistema de guerra en cada uno de ellos"¹⁸⁵, y correspondía su estudio a un organismo técnico superior. Un concepto de política de guerra que era defendido, en similares términos, por el comandante de Ingenieros Luis Manzanque. La política de guerra, a su juicio:

"(...) ha de considerar, en primer término, la índole de los conflictos que pueden surgir alrededor del país y la intervención que habría de tomarse en ellos, preparando el instrumento militar que pueda servir, no a los múltiples fines que se pueden presentar con igual eficacia, sino a aquellos más posibles o más peligrosos, que pueden poner en mayor compromiso la independencia nacional"¹⁸⁶.

La necesidad de preparar una política de guerra, en opinión de algunos técnicos, se hacía más perentoria a tenor del análisis de la situación internacional. La desconfianza en la Sociedad de las

¹⁸⁵ GODED, M. "Los Altos Centros Directivos Militares", en Revista de Estudios Militares, n. 1, enero de 1932, Madrid, pg. 3.

¹⁸⁶ MANZANEQUE, L. "La Defensa Nacional concebida según la nueva doctrina de guerra del general Dohuet", en Memorial de Ingenieros, t. XLVIII, 1931, Madrid, pp. 12-13. Vid. también del mismo autor "La guerra futura (II)", en Madrid Científico, n. 1294, noviembre de 1931, Madrid, pg. 338.

Naciones como garante efectiva de la paz internacional¹⁸⁷ y el giro que se palpaba en las relaciones internacionales en los primeros años treinta llevaron a algunos a considerar como inevitable una nueva guerra europea, en la cual posiblemente España no pudiera permanecer neutral. Ante esas perspectivas L. Manzanque sugería que una probable solución podían ser los acuerdos regionales, especialmente en el caso europeo, pero que entretanto la Sociedad de las Naciones y el Pacto Briand-Kellogg eran excesivamente utópicos e ineficaces¹⁸⁸.

Quedaba, pues, en la óptica de los técnicos militares la convicción doctrinal que la política denominada de guerra comprendía tareas que excedían al plano estrictamente militar, aunque a la hora de adoptar las acciones debidas en la defensa del Estado ambas eran inseparables. Las diferencias con el modelo de M. Azaña, además de la propia intención política y las apreciaciones terminológicas, radicaba en una concepción del sistema de defensa nacional como un proceso que se producía de forma horizontal en una serie de fases, en las que progresivamente se iban involucrando elementos de acción del Estado. Mientras que en el caso de los técnicos militares, reconociendo el papel ejecutivo y dominante en la decisión de las instancias gubernamentales y el carácter asesor de los técnicos militares, partían de un modelo vertical y jerárquico. Un esquema donde en la cima de la pirámide decisional se encontraban las estructuras del Estado con sus elementos de decisión, ejecución y control que diseñarían la denominada "política de guerra", y en un plano inferior, con un papel técnico y asesor, las estructuras militares, que prepararían la "política militar". Estas diferencias de concepto tendrán un importante reflejo desde un punto de vista organizativo, aspecto que analizaremos con mayor atención al estudiar los medios de la política de defensa nacional.

En cualquier caso, se reconocía la extrema importancia de que tanto la política exterior como la de defensa debían estar en estrecha interacción si se quería afrontar con garantías el problema de la defensa nacional. En el caso de la política naval esta exigencia era puesta de manifiesto, incluso, con mayor énfasis. Sin embargo, en este

¹⁸⁷ Esta era la opinión de P.A. Fernández Cienfuegos, para quién la fuerza era la base del derecho y el derecho sin la fuerza era una utopía. (Vid. FERNANDEZ CIENFUEGOS, P.A. "La guerra inevitable", en Memorial de Infantería, n. 230, t. 39, marzo de 1931, Madrid, pg. 187).

¹⁸⁸ MANZANEQUE, L. "La guerra futura (III)", en Madrid Científico, n. 1.295, diciembre de 1931, Madrid, pg. 354.

caso, a diferencia del Ministerio de la Guerra, no hubo una inteligencia directora en la reforma como la de M. Azaña, y en muchos casos las reformas emprendidas en Marina por Casares Quiroga y J. Giral fueron un eco de las adoptadas por el ministro de la Guerra. La actitud de los técnicos de la Armada no difería a penas de la de sus homólogos militares. La doctrina de la guerra no podía concebirse, afirmaba el teniente de Navío Pablo Suanzes, sino a partir de los postulados de la política exterior. Suanzes, como otros analistas navales, nunca dejó de mostrar su preocupación por el Mediterráneo, el cual sería con toda probabilidad el teatro de operaciones si España se viese envuelta en un conflicto europeo. Sensibilizados por el rumbo de las relaciones internacionales y las debilidades de la Sociedad de las Naciones, era aconsejable favorecer en lo posible el predominio de España sobre el Mediterráneo y Africa. "España - a su juicio -, debe procurar valorarse estratégicamente para un conflicto mundial, bien sea para mantenerse en actitud expectante haciendo respetar su neutralidad, bien para actuar de manera que su actuación sea decisiva para el curso de la guerra"¹⁸⁹. Lógicamente, en el contexto de la política naval se consideraba que el mar era el eje de la política internacional, fruto del eco que alcanzaron en España las teorías de Mahan. Desde una valoración más positiva de los Tratados vigentes y de la cooperación en los foros internacionales, el capitán de Corbeta Enrique Navarro Margati sostenía, en una conferencia pronunciada el 5 de febrero de 1931 en el Centro del Ejército y de la Armada, que España no podía continuar viviendo aislada del mundo que la rodea. Era una actitud:

"(...) moralmente suicida la del hombre que intente vivir apartado del resto de sus compatriotas, e igualmente lo sería la actitud del país que, sin tener en cuenta que forma parte de la sociedad internacional, olvidase ensimismado en los problemas de su propio territorio que éstos están entremezclados con los de los otros países"¹⁹⁰.

España no podía permanecer ajena a los intentos que habían realizado los Estados por establecer medios para evitar los conflictos armados. Éste aducía que la falta de sentido marítimo de España era consecuencia directa de la desorientación de la política internacional de España. La política exterior, proseguía, no debía ser alterada por

¹⁸⁹ SUANZES, P. "Los submarinos y la estrategia naval de España", en Revista General de Marina, septiembre de 1931, Madrid, pg. 380.

¹⁹⁰ NAVARRO MARGATI, E. "La política internacional del desarme y nuestro poder naval", en Revista General de Marina, mayor de 1931, Madrid, pg. 274.

la política interna y debía ser la misma de generación en generación. Una vez definida la política internacional era indispensable sostenerla sin grandes cambios a través del tiempo, para lo cual era necesario atender a la defensa nacional. Ésta, por su lado, debía basarse en la mútua dependencia y coordinación de los elementos de tierra, mar y aire.

En la obra de F. de Bordeje y Morencos sobre la política naval española en las primeras décadas del s. XX se aduce en el prólogo que durante estos años se pusieron los cimientos de la Armada moderna. Entendiendo que una política naval eficaz requiere las siguientes condiciones: unos objetivos nacionales claramente definidos, una política exterior que sirva a estos objetivos, una voluntad firme de llevar esos propósitos a cabo, los medios económicos adecuados a esas necesidades, una industria capaz de ejecutar esos programas y, finalmente, contar con políticos conscientes de ese problema y capaces de ejecutar esos programas navales; estos condicionantes nunca se cumplieron de modo simultáneo a la hora de poner en marcha la política naval entre 1898 y 1936. Sin embargo, como concluye el capitán de Navío Enrique Manera, en 1931 puede decirse que:

"(...) la Marina de Guerra española estaba de nuevo en marcha, con perspectivas de convertirse en uno de los principales factores de la política exterior de la nación. El advenimiento de la República no cambió de momento estas perspectivas, continuando la Marina su marcha ascendente en la vida nacional. Pero la radicalización de la vida político-social española y el enfrentamiento ideológico que trajo consigo, hizo que la moral de las dotaciones se resintiera y que las ideas demagógicas enfrentaran a éstas con los cuadros de mando, destruyendo la armonía necesaria en toda obra de conjunto..."¹⁹¹.

Estos análisis en torno a la relación existente entre la política exterior y la de defensa, se insertaban en un marco más amplio, definido por su tiempo - el periodo de entreguerras - y unas coordenadas espaciales - una inestable Europa sumida en un ciclo de guerras -.

2.2. EL MARCO INTERNACIONAL Y LAS OPCIONES DOCTRINALES EN MATERIA DE DEFENSA.

Al plantearnos estudiar las opciones doctrinales en materia de

¹⁹¹ BORDEJE Y MORENCOS, F. de Vicisitudes de una política naval. Antecedentes, desarrollo de la Armada entre 1898-1936, prólogo del capitán de Navío Enrique Manera, Madrid, Ed. San Martín, 1978, pg. 15.

defensa tras la Gran Guerra debemos distinguir entre: las alternativas respecto a la concepción del Ejército propiamente dicho y las teorías en boga para la política naval. Las ideas y el debate sobre el uso del arma aérea se desarrollaron de forma intensa durante los años de la República y lo trataremos en el próximo capítulo.

Evolución de las doctrinas militares y su repercusión en España.

La Guerra, con sus avances técnicos y la experiencia de las trincheras, finalizó en un deseo generalizado de organizar una sociedad internacional que estimulase y garantizase el recurso a la vía pacífica en las relaciones entre los Estados. Uno de los objetivos y uno de los "slogans" más paradigmáticos se concretó en las perspectivas para iniciar los trabajos en pro de un desarme general en el mundo. Tras la Guerra del Catorce se consolidarían dos modelos de ejército: el francés, de mentalidad defensiva; y el alemán, de mentalidad ofensiva. El ejército francés, victorioso en el continente, se convertiría en el principal modelo a imitar entre las potencias continentales. Un ejército en adelante abocado a una mentalidad defensiva y cuyo objetivo fundamental era prevenir una futura agresión de Alemania, tras las amargas experiencias de 1870 y 1914. Un dato que demostraba la continuidad en las convicciones estratégicas era que los generales de 1918 seguían siéndolo en 1939, caso de Pétain y Weygand. El ejército francés y la mentalidad defensiva reflejaban, asimismo el creciente antimilitarismo de la época. Por el contrario, el ejército alemán, el más admirado y eficaz en 1914, había sido reducido drásticamente por el Tratado de Versalles a 100.000 hombres, y extraordinariamente mermado materialmente. Sobre esta base Hans von Seeckt organizaría un ejército adaptado a las nuevas exigencias y basado en una mentalidad eminentemente ofensiva. El ejército permanente sería un vivero de oficiales y suboficiales de la futura "Wehrmacht"¹⁹². Representaban dos concepciones y dos filosofías diferentes del ejército en la Europa de entreguerras: el francés, que tendía al tipo de ejército de milicias; y el alemán, que se erigiría en el prototipo de ejército profesional¹⁹³.

¹⁹² Vid. ALPERT, M. La reforma militar de Azaña (1931-1933), Madrid, S. XXI, 1982, pp. 61-68.

¹⁹³ Cfr. DIEZ DE VILLEGAS, J. "La evolución de las doctrinas de guerra", en Memorial de Infantería, t. 1, n. 5, noviembre de 1934, Madrid, pp. 206-207.

Estos modelos de ejército, tanto en las teorías como en la organización real de las Fuerzas Armadas, tuvieron una gran influencia en los medios técnicos y políticos españoles. Si en los medios técnico-militares la influencia fue básicamente doctrinal, aunque tras éstas se manifestase una determinada visión de la sociedad y de la política internacional, en los medios políticos esa influencia derivó hacia un deseo por reformar y modernizar el ejército.

La repercusión de estos modelos en los medios militares se observa con toda claridad en los debates y discusiones, que sobre la viabilidad de estos modelos y su posible inserción o adaptación a las necesidades defensivas de España, se produjeron en la prensa militar. Uno de los principales foros de discusión fue la revista La Guerra y su preparación, que posteriormente en 1932 pasó a denominarse Revista de Estudios Militares. En este órgano oficial se expusieron opiniones y reflexiones sobre las doctrinas militares europeas, la opinión sobre la española, así como información suministrada por los agregados militares españoles en el extranjero sobre la evolución y estado de los ejércitos extranjeros. Además de las discusiones sobre problemas concretos de la modernización del ejército, como las nuevas tácticas de la infantería, la motorización y la mecanización; destacaban las opiniones vertidas sobre los problemas de doctrina y organización. Como bien ha señalado M. Alpert el modelo francés era el más aceptado y admirado en España¹⁹⁴. Éste había logrado una amplia aceptación en Europa y se había implantado en Polonia, Checoslovaquia, Yugoslavia y Grecia. Un ejército, considerado ejemplar por estas potencias, basado en el predominio del fuego sobre el movimiento y la defensa sobre la maniobra ofensiva. Compuesto en el caso francés por jefes de avanzada edad y anclados en la experiencia de la Guerra del Catorce, éstos depositaban su confianza en la rapidez de la movilización - "nación en armas" - ante la agresión exterior. En España se publicaron numerosas obras sobre la organización militar francesa, a la vez que los viajes y el envío de militares a estudiar a las Academias francesas se convirtieron en una práctica habitual. En España se prestó una gran atención a la Ley francesa sobre Organización General del Ejército de 1927. La influencia de la doctrina francesa fue capital en la concreción de la doctrina militar española desarrollada en "El Reglamento para el empleo táctico de las Grandes Unidades" de 10 de septiembre de 1925 y en la "Doctrina para el empleo de las armas

¹⁹⁴ Vid. ALPERT, M. Opus cit. Pg. 74 y ss.

y servicios" del mismo año. España, neutral durante la Guerra del Catorce, observó, meditó y valoró el conjunto de doctrinas que al finalizar la guerra se adecuaba mejor a sus imperativos defensivos. De este modo, España, escribía el capitán de Estado Mayor Emilio Pardo, decidió:

"(...) romper sus Reglamentos, ponerse al día en materia bélica y fijar una orientación moderna y nacida de la guerra, vuelve la vista a los vencedores, a los triunfadores de la contienda, y de esto al país al que nos unía (y unen) afinidades de raza, de espíritu, de idioma, de vanidad, de más fácil asimilación y comprensión, el cual ya en aquella fecha (años 20 y 21), habiendo codificado su experiencia y publicado sus observaciones, nos permitió un estudio más fácil, y como nada teníamos que oponer a su doctrina, (...) y como en aquellos años todo lo cegaba la luz de la victoria, caímos ávidos, deseosos de modernizar nuestras teorías, sobre los textos de Historia y reglamentación francesa aparecidos en aquellos años"¹⁹⁵.

Pasados esos momentos iniciales de la posguerra de aceptación dogmática de la doctrina francesa, se inició un proceso de reflexión y "sedimentación" de ideas. En ese proceso se replantearon ciertas cuestiones a partir del supuesto que toda la doctrina francesa se había asentado en el frente Occidental, supuesto que en el caso de España requería ciertos replanteamientos. Pero aceptada casi de forma unánime la doctrina francesa, ésta no escapó a ciertas críticas entre los militares españoles. Entre ellas la crítica al exceso de confianza de los franceses en los avances técnicos, cuando el Ejército español - incluyendo el desplazado al norte de África - estaba muy mal pertrechado y confiaba más en los valores tradicionales como el heroísmo. Esta crítica se hacía, también, extensa a la vinculación que las reformas del Ejército francés tenían con su acomodación a las estructuras democráticas y las instituciones políticas.

No todas las voces, por supuesto, en el estamento militar comulgaron con esa aceptación bien integra, bien parcial, de las doctrinas francesas. La crítica más elaborada a esa tendencia de conjunto provino de la pluma del comandante de Artillería Pedro Jevenois en 1926¹⁹⁶. La eficacia militar de la Sociedad de las Naciones, sostenía el comandante, estribaba en su capacidad para

¹⁹⁵ PARDO, E. "La doctrina militar española después de la guerra de 1914-1918", en Memorial de Infantería, t. 4, n. 1, enero de 1935, Madrid, pp. 22-23.

¹⁹⁶ JEVENOIS, P. "Nuevas orientaciones sobre organización militar" en La Guerra y su preparación, marzo, abril y mayo de 1926, Madrid, pp. 247-254, 339-348 y 451-458.

dificultar y retrasar la declaración de guerra. Del mismo modo, de la convicción de evitar la guerra surgió la concepción de cada Estado de su organización militar, la cual variaba según la potencialidad y la situación de los distintos Estados. Estas señas de identidad de cada Estado condujeron a la conclusión de que cada uno de ellos tendría que afrontar circunstancias defensivas específicas. España se encontraba en una situación estratégica muy distinta de la de Francia, porque era una isla. España no era ambicionada por ninguna potencia. Esta circunstancia ponía de relieve la necesidad de adoptar una política de neutralidad, no opuesta al respeto de las obligaciones derivadas del Pacto de la Sociedad. Si esas obligaciones tuvieran que cumplirse, esta situación tendría lugar en el Mediterráneo. Adoptar estas medidas nunca habían sido populares, por lo cual un ejército profesional, en lugar del modelo de "nación armada" de Francia, sería mucho más idóneo para el caso español. Las necesidades defensivas de España eran, además, distintas de las de Francia. España tenía unas prioridades inversas a las de Francia. España debía procurar, con un ejército profesional, "establecer la seguridad de la defensa de la neutralidad de nuestras islas y bases navales y aéreas, tan codiciadas, situadas, sobre todo las Baleares, en la ruta imperial marítima francesa que ha de poner en comunicación a Francia con su inmenso imperio africano"¹⁹⁷.

La incidencia en los medios políticos e intelectuales tuvo un alcance diferente, ya que se orientó lógicamente más hacia la proyección política de estas novedades doctrinales, que hacia el terreno puramente técnico. Junto a esta dimensión, de evidente conexión con la política exterior de España, se valoraron también las expectativas de cambio en el ejército de acuerdo con el modelo de sociedad que éstos promulgaban para la modernización de España. Estas inquietudes se tradujeron en el deseo de poner en práctica proyectos de modernización del ejército. Estos proyectos hay que situarlos en dos contextos: por un lado, la dinámica de los proyectos regeneracionistas de modernización de España; y por otro, el reformismo militar que estimuló la Gran Guerra tanto en España, como en otros Estados europeos.

No fue muy numerosa la aportación de los políticos e intelectuales respecto al problema de la reforma militar, y ésta se produjo fundamentalmente desde los sectores liberales y progresistas. Estos

¹⁹⁷ JEVENOIS, P. Art. Cit. Mayo de 1926, pg. 456.

proyectos aparecieron al socaire de la Guerra del Catorce, donde los ejércitos más potentes de la época habían tenido ocasión de demostrar la eficacia de sus estrategias y sus medios. En 1919 se publicó un libro de N. Alcalá-Zamora sobre ideología militar, pero no planteaba el problema de la reforma militar¹⁹⁸. Este, siendo ministro de la Guerra de diciembre de 1922 a mayo de 1923, nunca llevó a cabo medidas reformistas espectaculares, sino que se mantuvo dentro de los estrechos márgenes del sistema. No "era posible bajo la Monarquía - confesaba en sus Memorias -, intentar la radical reducción de plantillas excesivas y unidades aparatosas, que luego acometió la República. Fui, sin embargo, por tal camino tan lejos como ello era posible, al preparar la reducción de las dieciséis divisiones orgánicas a sólo doce"¹⁹⁹. Con un contenido teórico más elaborado y conscientemente orientado hacia una verdadera reforma militar, el Conde de Romanones publicó en 1920 un trabajo bajo el título El Ejército y la política. El Conde Denunciaba el escaso interés que el problema militar suscitaba entre los españoles y, por si fuera poco, el Parlamento se inhibía sistemáticamente de sus competencias de control respecto del ejército. A pesar del respaldo de éste a la Sociedad de las Naciones, no creía que esta institución y la oposición expresada por los movimientos obreros a la guerra, acabasen con las guerras ni con los ejércitos. El Ejército necesitaba una profunda reforma militar que debía comenzar desde la alta cúpula militar hasta el sistema de reclutamiento, pasando por una labor de racionalización en los presupuestos. Era, en conclusión, necesario restablecer la eficacia y la disciplina política a un Ejército al que las guerras civiles habían desviado de sus verdaderos deberes²⁰⁰.

El problema militar no pasó desapercibido para los hombres de la generación del "14". Evidentemente cualquier pretensión de modernización del Estado, basado en los criterios de la Europa democrática y librepensante, suponía la racionalización de objetivos y medios, así como la democratización del Ejército. Entre éstos, R. Pérez de Ayala, considerado por algunos estudiosos - caso de F. Bravo Morata - como el antecedente de las teorías de Azaña, había escrito dos importantes

¹⁹⁸ ALCALÁ-ZAMORA, N. La crisis de las ideas en los fundamentos del ejército, Madrid, s.e., 1919; y autor años más tarde de Los intentos del pacifismo contemporáneo, Madrid, Imprenta de Ratés, 1925.

¹⁹⁹ ALCALÁ-ZAMORA, N. Memorias..., pg. 73.

²⁰⁰ Vid. ROMANONES, Conde de El Ejército y la política, Madrid, s.e., 1920, cit. por CARDONA, G. Opus cit. Pp. 82-85.

artículos en La Nación, de Buenos Aires, en 1917 y 1918. Como opinaban otros hombres de su generación, los militares no tenían razón moral alguna para intervenir por la fuerza en la vida política²⁰¹. Convencido de que el Ejército era un Estado dentro del Estado proponía como modelo alternativo el Ejército de los EE.UU.

Pero el gran teórico civil sobre el problema militar en España, no sólo entre los intelectuales de la generación del "14", sino de todo el panorama político-intelectual de este periodo, fue indiscutiblemente M. Azaña. Convencido, como recuerda M. Alpert, de que dejarse influir no era imitar²⁰² y consciente de que el camino de la modernización se encontraba en el horizonte de la Europa democrática, M. Azaña, buen conocedor de la civilización francesa no dudó en tomar como elemento de estudio el Ejército francés como referencia válida para la reforma militar en España. Su trabajo, en realidad formaba parte de un proyecto más amplio de estudio de la política francesa contemporánea. Su libro sobre los Estudios de política militar francesa fue publicado en 1919 y fue el resultado de tres conferencias pronunciadas en enero de 1918 en el Ateneo de Madrid. La República francesa era, pues, el modelo en el que inspirarse en una doble vertiente. Por una parte, ejercitaba una solución al papel y la posición del Ejército dentro de un Estado demoliberal. Azaña al referirse al Estado monárquico aducía que era inverosímil que se sacrificase de forma simultánea la libertad y la seguridad y que, asimismo, se mantuviese un ejército ineficaz para la defensa nacional, además de costoso para el erario, privilegiado entre los ciudadanos y obedecido por el poder público²⁰³. Por otra, el Ejército francés, victorioso tras la contienda, era en el júbilo de la victoria el ejemplo más oportuno y aconsejable a seguir para la modernización del español. Decía M. Azaña en el Ateneo en una conferencia, ya citada en anteriores ocasiones, en 1917, que la inadecuada preparación de España:

"(...) nos ha puesto frente a la guerra europea sin ejército, peor que sin ejército, con una nómina de militares que absorbe cientos de millones sin que tuviéramos un Reglamento completo; sin diplomacia, entregada la representación de España en el extranjero a unos cuantos señoritos aristócratas, que usurpan el manejo de los intereses importantes del país sin otro

²⁰¹ Vid. BRAVO MORATA, F. La República y el Ejército, Madrid, Ed. Fenicia, 1978, pp. 20-24.

²⁰² Vid. ALPERT, M. Opus cit. Pg. 22.

²⁰³ Vid. AZAÑA, M. "Estudios de política...", vol. I, pp. 260-261.

motivo que el de ser miembros de familias distinguidas. Ha sido necesario que la guerra estalle y que los Gobiernos se hayan encontrado sin esos dos instrumentos de acción"²⁰⁴.

Ciertamente Francia para M. Azaña, como para otros muchos intelectuales de su tiempo, era el horizonte de referencia inmediato. Sin embargo, éste era consciente de las diferencias que determinaban la identidad y la historia de ambos Estados. Siguiendo las tesis de M. Alpert, M. Azaña sabía que, a diferencia del caso francés, en España no existía un enemigo externo desde 1808. Este detalle dificultaba extraordinariamente el logro de cualquier clase de "unión sagrada" alrededor del ejército que representase los anhelos más profundos de toda la nación. A los ojos de muchos el ejército carecía de función. El carácter ejemplar del ejército francés, además de la victoria en la guerra, era que la política militar de Francia había solucionado el problema de la relación entre el pueblo y el Estado, sin caer en los extremos en que había caído en España durante su historia reciente. De la experiencia francesa - la "nación en armas" - extrajo sus conclusiones para España, caso de la función y la preparación de los oficiales, la organización general del ejército o el servicio militar²⁰⁵. Esa labor de "imitación" y reflexión del modelo francés de la III República implicaba un esfuerzo no de "acción", sino de "actitud", de la "razón de la voluntad". Además M. Azaña compartía con otros intelectuales de su tiempo la esperanza de que un nuevo mundo sobrevendría con el nuevo orden internacional tras 1918. Las esperanzas depositadas en el nuevo equilibrio, obviamente, debían afectar a las relaciones de España con los demás Estados y a sus propias estructuras. A este respecto pensaba que:

"Si esperamos que la vida pública en España entre en un Régimen de publicidad y de responsabilidad, igual mudanza, ha de sufrir el Estado en su trato con los demás. Publicidad y responsabilidad en la vida internacional implican la abolición de los convenios secretos, la imposibilidad de uncir los pueblos, fascinados por un ideal de raza o nacional, al carro de una ambición dinástica o de clase, la proscripción de los instintos rapaces y el castigo inmediato de los infractores de la regla general adoptada como justa por la conciencia de los pueblos libres (...) La paz de los pueblos, la sociedad de naciones, la diplomacia pública, la abolición de los ejércitos permanentes, proclamadas están como ideales de la humanidad civil desde antes de la Revolución y adoptadas por la Revolución fueron la parte más noble y difícil de su programa; aunque hayan tardado más de

²⁰⁴ AZAÑA, M. "Los motivos de la germanofilia...", vol. I, pg. 141.

²⁰⁵ Vid. ALPERT, M. Opus cit. Pp. 27 y ss.

un siglo en imponerse, no es mucho tardar si ahora se imponen"²⁰⁶.

La experiencia de los años veinte y el acceso de estos sectores a los puestos de poder al proclamarse la República convirtieron esta fe inicial, como hemos analizado anteriormente, en una postura de adhesión pragmática, realista y prudente a la Sociedad de las Naciones. Cuando se inició la experiencia de democratización del Estado con la República y M. Azaña emprendió su laborioso trabajo en el Ministerio de la Guerra, su política no difirió de las posturas oficiales mantenidas por otros Estados europeos democráticos, entre ellos por supuesto Francia. La política general en Europa en 1931 era aún pacifista y el modelo de ejército defensivo que acuñó Francia al acabar la guerra seguía vigente en gran parte del viejo continente. Una idea del ejército defensivo que, como sostiene G. Cardona, "fue consecuencia de considerar inmoral la guerra de conquista y de que las grandes victorias aliadas de la primera guerra mundial habían sido batallas defensivas"²⁰⁷. De forma generalizada en casi todos los ejércitos europeos hubo un gran inmovilismo y obstaculización a la introducción de las nuevas teorías.

La evolución de las doctrinas navales y el poder marítimo en España.

Aunque parte de las Fuerzas Armadas - utilizando un concepto moderno -, la Marina, además de tener un Ministerio independiente, su comportamiento como cuerpo fue de cierto hermetismo y diferenciación del resto de los componentes de la defensa nacional. No obstante, desde un punto de vista doctrinal reconocían la indispensable vinculación entre la política exterior y el desarrollo de la política naval. La existencia de una política exterior bien definida era fundamental para el diseño de una política naval eficaz y coherente. En opinión de algunos especialistas, como el teniente de Navío Pascual Cervera, el hecho de que España no hubiese tenido una adecuada política naval, si es que alguna vez la había tenido, se debía a la "inestabilidad en que siempre se desenvolvió nuestra política exterior". La política naval "no puede ser fruto de un momento", tenía que ser "única, continua y estable durante un ciclo, más o menos largo, pero bien definido, de la historia de los pueblos". Esta

²⁰⁶ AZAÑA, M. "Estudios de política ..", vol. I, pg. 262.

²⁰⁷ CARDONA, G. Opus cit. Pg. 85.

política debía ser definida por los elementos directores del Estado y, una vez dado este paso, se sentiría la necesidad de un "poder naval"²⁰⁸. Unicamente a partir de estas premisas podría emprenderse un programa naval que respondiese a las necesidades a que pretendía dar solución la política naval.

Al mencionar la necesidad del "poder naval", quisieramos hacer un breve inciso para diferenciar el contenido de este concepto respecto del "poder marítimo". Este último es un concepto más amplio y, sirviéndonos del trabajo de R. Cerezo Martínez, podemos considerar el "poder marítimo" como la facultad de defensa de un espacio natural, ante situaciones conflictivas perturbadoras para su explotación. El "poder marítimo" de un Estado es el fruto de la aplicación de tres componentes operativos: un componente móvil, que es la marina - civil y de guerra -; un segundo componente de apoyo, concebido para proveer las necesidades del anterior - astilleros, puertos, bases, arsenales y servicios -; y, finalmente, el componente geográfico. El "poder naval" sería el componente militar incluido en el "poder marítimo". El "poder naval", por su parte, es fruto también de otros tres componentes característicos: la fuerza naval, las bases y, nuevamente, el componente geográfico. En esta jerarquía y en función del criterio unitario, la estrategia naval surge como una consecuencia lógica de la estrategia marítima, igual que ésta deriva de la estrategia general del Estado²⁰⁹.

El caso de la Armada ofrecía unas peculiaridades que la distinguían del resto del ejército: por un lado, el personal de la Marina no fue utilizado para el mantenimiento del orden público, uno de los errores tradicionales de la vida pública española y que contribuyó notablemente a inmiscuir al estamento militar en los asuntos civiles; y por otro, si el Ejército había perdido la brújula de su verdadera función - la defensa ante una agresión externa -, no ocurrió así con la Marina. Cabría preguntarse ¿Por qué razón se produjo este fenómeno? La respuesta es bien sencilla. España debía orientar su política naval hacia dos mares: el Océano Atlántico y la cuenca mediterránea. Con la conversión de España en una potencia euroafricana desde principios de siglo se potenciaba un rasgo secular del problema de la defensa: el carácter de frontera en el Sur ante la eventualidad de una amenaza.

²⁰⁸ CERVERA, P. "El 'poder naval' y los 'acorazados'", en Revista General de Marina, abril de 1930, Madrid, pp. 567-568.

²⁰⁹ Vid. CEREZO MARTINEZ, R. España y el poder marítimo, Madrid, Editora Nacional, 1975, pp. 76-78.

Muchos militares y políticos explicaban la presencia de España en el Norte de Africa por motivos geopolíticos y como resultado del juego diplomático a tres bandas - Francia, Gran Bretaña y España - desde principios de siglo. Luego, la preocupación de España, desde un punto de vista general, era el mantenimiento del "statu quo" del Mediterráneo Occidental tras los acuerdos de principios de siglo. Esto no quería decir que España, insatisfecha por el reparto en la mesa de los grandes, no pujase por mejorar su posición a partir de procedimientos diplomáticos.

Lo cierto es que España necesitaba un poder naval para poder ofrecer unas garantías mínimas en su posición en el Mediterráneo Occidental. Es más, si España, subraya R. Cerezo, deseaba tener un peso específico internacional debía ser una potencia marítima. No podía aspirar a una política militar en apoyo de la exterior contando con un potencial militar predominantemente terrestre²¹⁰. España, escribía A. Gimeno en 1914, por su posición geográfica podía considerarse como una "potencia mediterránea de relativa consideración" y por sus posesiones en Marruecos como una "potencia africana", luego España era un factor indispensable en la política mediterránea. Pero, añadía 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"²¹¹.

Ya en el periodo de entreguerras a estas tendencias estructurales se sumaron otras circunstancias coyunturales que incrementaron la inestabilidad en el Mediterráneo Occidental y, por tanto, la percepción de peligro entre los medios españoles. Entre estos nuevos factores, se encontraba la propia naturaleza del sistema internacional, ya que la Sociedad de las Naciones en virtud de los mecanismos de la seguridad colectiva comprometía a España a intervenir de forma colectiva ante una agresión, especialmente si se producía en el Mediterráneo. A este factor, habría que añadir otro, no menos importante, pero si más desestabilizador a corto plazo para el equilibrio mediterráneo, que sería la irrupción de Italia como gran potencia en su mar por excelencia dispuesta a hacer cumplir las

²¹⁰ Ibidem. Pg. 152.

²¹¹ GIMENO, A. El factor naval de España en el problema mediterráneo, Madrid, Imp. de Juan Pueyo, 1914, pp. 38-44.

promesas contraídas por sus antiguos aliados en la contienda mundial - Francia y Gran Bretaña -. En este contexto la rivalidad franco-italiana y, posteriormente, el conflicto italo-etíope - tensión anglo-italiana - inquietaron extraordinariamente a los medios oficiales españoles.

Una vez expuestas estas breves consideraciones sobre la conexión entre la política exterior y la política naval, así como el crucial papel del Mediterráneo en ambas, parece aconsejable analizar sintéticamente la incidencia de las doctrinas navales en España. Para este cometido nos vamos a basar fundamentalmente en el trabajo de Jesús Salgado Alba sobre la evolución estratégica de la Marina española entre las dos guerras mundiales. Los efectos de 1898, tras las derrotas de Santiago en Cuba y Cavite en Filipinas, a la altura de 1914 habían fijado el pensamiento estratégico naval de España. El objetivo no ofrecía dudas "rehacer la Marina". La reducción de España al "status" de potencia euroafricana imponía unos condicionantes previos sobre los que debía basarse la nueva estrategia naval. Era preciso poner en práctica una estrategia naval de recuperación. El principal teórico sobre el que se cimentaría este esfuerzo de "regeneración" sería el capitán de Navío norteamericano Alfred Taylor Mahan. Sus teorías recogidas en La influencia del poder naval en la historia salieron por primera vez a la luz en 1890 y no sería traducido y editado en España hasta 1910. Poco a poco sus teorías, muy críticas con el poder naval de la España finisecular, fueron seduciendo a los analistas y estudiosos militares y navales españoles.

Básicamente la concepción geopolítica de Mahan se sintetizaba en tres conceptos claves: en primer lugar, la nación que consigue dominar el mar, en la paz y en la guerra, dominará el comercio marítimo y alcanzará la hegemonía universal; a continuación, el dominio del mar precisa de un poder naval; y, en último lugar, estos objetivos sólo lo pueden conseguir las naciones que cumpliesen seis requisitos fundamentales. Estas condiciones eran las siguientes: una situación geográfica abierta al océano, una configuración física de sus costas que permitan un fácil acceso del mar a la tierra, una extensión territorial proporcional a sus costas, un número de habitantes superior al que pueda vivir con los recursos naturales, una población con carácter emprendedor y comercial, y una forma de gobierno eficaz

y liberal²¹².

El contrapunto contemporáneo a estas teorías había sido formulado por el geopolítico escocés Halford Mackinder, quién partía de un concepto de la potencia a partir de la continentalidad. Según éste el mundo se encaminaba hacia un sistema político universal y cerrado para la relación entre las naciones. Entre ellas, dado que no todas gozarían de iguales oportunidades, se producirían numerosos conflictos. Aquellos imperios que dominasen el continente podrían anexionarse nuevas tierras y nuevos mares. El germen de tal imperio se encontraba en lo que Mackinder denomina "Tierra Corazón", formado por la parte interior de Eurasia. Según la teoría quién dominase Europa Oriental regiría la "Tierra Corazón", y quién rigiese ésta lo haría sobre la isla del mundo. Los fundamentos del poder continental habían sido igualmente la base de las teorías del geógrafo alemán Friederich Ratzel, considerado como el precursor de estas tendencias, y del creador de la Escuela de Munich Karl Haushofer, fuente de la doctrina geopolítica para el Tercer Reich²¹³.

Volviendo a la aportación de Mahan a la geopolítica, sus propagadores en España fueron básicamente: el político conservador Joaquín Sánchez de Toca, que escribió El poder naval en España; y un oficial de Marina Fernando Navarrete, quién divulgó sus conocimientos sobre el poder naval en el órgano del Ministerio de Marina la Revista General de Marina.

Durante la Guerra del Catorce se produjeron importantes avances estratégicos, como consecuencia de dos nuevos factores tácticos: el arma submarina y el arma aérea, que revolucionaron las viejas teorías estratégicas navales. Esta situación provocó un intenso debate entre los especialistas militares navales sobre la hegemonía del poder naval o el poder aéreo. España se incorporó a ese debate, en un intento de incorporar las nuevas teorías y tratar de llevar a cabo el anhelado objetivo de "rehacer la Marina".

En España el pensamiento estratégico naval en el periodo de entreguerras fue, básicamente, obra de tres tratadistas: el almirante Francisco Moreno, fundador de la Escuela de Guerra Naval; el capitán

²¹² Vid. SALGADO ALBA, J. "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 de Velázquez, 1989, pg. 36.

²¹³ NÚÑEZ, F. - TORRENTE, F. La Armada: esa desconocida, Madrid, Ed. San Martín, 1986, 1986, pp. 28-30.

de Navío Carvia, protagonista de uno de los programas navales españoles más ambiciosos de la primera mitad de siglo; y el, más tarde, almirante Luis Carrero Blanco, autor de la obra "España y el mar", entre otras. En el pensamiento de estos analistas se planteaba la necesidad de promover en España una conciencia marítima desplazando la mentalidad continental que había imperado en la clase política en el s. XIX y primera mitad del s. XX y que, en opinión de éstos, había provocado el "aislamiento internacional". En estos planteamientos había ejercido una importante influencia el almirante francés Raoul Castex, cuya obra Théories Stratégiques influyó notablemente en Luis Carrero Blanco²¹⁴. El tratadista francés aportó un nuevo y original concepto el "Perturbador continental", basado en la convicción de que a lo largo de la historia era una constante la lucha entre un gran poder continental y otro gran poder marítimo. El almirante Castex, como pone de relieve J. Salgado, trató de buscar un símil de gran casticismo español para explicar la estrategia marítima frente a la continental, inspirándose en las corridas de toros. El almirante francés establecía la siguiente equivalencia: el toro simbolizaba al poder continental, mientras que el torero representaba a la potencia marítima. De este modo:

"Al iniciarse el duelo, el toro arremete fieramente en furibundas embestidas haciéndose el dueño del ruedo, el campo de batalla, mientras el torero se protege en los burladeros, el mar, para salir más tarde y mediante hábiles juegos de capa logra ir desgastando al toro, obligándole a un agotador esfuerzo; pero sin atacarle nunca frontalmente: es la maniobra de acoso y bloqueo. Sólomente al final, cuando el toro, tras ser banderilleado y picado, se encuentra agotado, la potencia marítima le hace frente en la suerte suprema de la muerte"²¹⁵.

El símil, como sugiere J. Salgado, quizá explique las simpatías que encontraron las tesis de Castex entre los estrategas navales españoles. A partir de estas influencias y los trabajos de Sánchez de Toca, Carvia y Carrero, J. Salgado afirma que el pensamiento estratégico naval español en el periodo de entreguerras se puede concretar en los siguientes puntos:

"1. Creación de una mentalidad marítima en España abandonando la condición continental para salir del aislamiento interna-

²¹⁴ Siendo capitán de Corbeta L. Carrero Blanco realizó el curso de Guerra Naval en "l'École de Guerre Navale" de París. (Vid. SALGADO ALBA, J. Art. Cit. Pg. 137).

²¹⁵ Ibídem. Pg. 138; y vid. también NÚÑEZ, F. - TORRENTE, F. Opus cit. Pg. 31.

cional y crear un Poder Naval adecuado a nuestros intereses.

2. Creación de una Fuerza Naval de composición equilibrada que contase con los tres elementos esenciales: acorazados como factor de dominio del mar; destructores para la protección de los acorazados y del tráfico marítimo, submarinos para atacar, en caso de conflicto, al tráfico enemigo y aviación naval para incorporar el poder aéreo a la fuerza naval.

3. Reforzar el componente logístico, es decir, los arsenales para construcción y sostenimiento de la fuerza.

4. Definir, en el plano de la geoestrategia, las zonas marítimas de interés español para aplicar sobre ellas el Poder Naval"²¹⁶.

Estas líneas de pensamiento, como tendremos oportunidad de analizar más adelante, son asimilables y aplicables a las líneas generales de actuación tanto en la política naval de la Monarquía como de la República, aunque se llevasen a cabo ciertos cambios organizativos y de democratización en las estructuras de la Armada.

En las páginas de introducción a una publicación realizada con motivo del Seminario "España, Portugal y la OTAN", celebrado en 1988, el profesor Hipólito de la Torre, al hacer una breve presentación del volumen, resaltaba como a pesar de que España y Portugal tuvieran intereses en el mar, éstos eran conceptual y materialmente distintos de los portugueses, porque en España no se produjo "la identificación con la propia esencia histórica de la nacionalidad", y porque el radio de esos intereses fue mucho más limitado y doméstico. Este espacio marítimo se refería exclusivamente a la propia seguridad del espacio estratégico en que se proyectaba la territorialidad del Estado, que discurría en el típico eje Canarias-Estrecho-Baleares. El mar no empujó a España a "extraversiones aliancistas" con las potencias occidentales que lo hegemonizaban. Lo que se impuso "sin interrupción (aunque no sin ocasionales tentaciones contrarias) fue un neutralismo negativo, que diría Azaña, y cuyas claves enraizaban en el problema de la propia identidad nacional"²¹⁷. Tendencias y tentaciones que fueron la clave dinámica de la política exterior y de defensa de la República, entre la esperanza de Ginebra - la modernización - y el repliegue hacia una política realista envuelto en la polémica en torno a la neutralidad y la amenaza de una nueva guerra.

²¹⁶ Ibídem. Pg. 138-139.

²¹⁷ TORRE GOMEZ, H. de la "Introducción", en Proserpina, n. 8, "Seminario España, Portugal y la OTAN...", pg. 11.

2.3. LA DEFENSA NACIONAL Y EL REFORMISMO REPUBLICANO.

La empresa de modernización del Estado iniciada por la República evidentemente no podría dejar de afectar el ejército, uno de los pilares de la Monarquía. Acorde al tono democrático y racionalizador sobre el que se sintonizó todo el proyecto reformista republicano, se intentó introducir en las Fuerza Armadas unas directrices, unos objetivos, una organización y un equipamiento, que las homologase con los modelos de Europa Occidental. A pesar de lo revolucionario que pudiera parecer el lenguaje y las medidas adoptadas para llevar a cabo la reforma militar, especialmente desde el Ministerio de la Guerra, siguió las pautas de ruptura y continuidad en las que se desenvolvió toda la experiencia reformista de la República.

Recordando nuestro interés preferencial por la dimensión internacional del problema de la defensa, el estudio de los fundamentos sobre los que se concibió la modernización de la defensa nacional lo vamos a realizar analizando: en primer lugar, la reforma militar llevada por M. Azaña desde el Ministerio de la Guerra, puesto que sería un punto fundamental de referencia - tanto para confirmarla como en los intentos para rectificarla - en los años posteriores a su gestión en el Departamento; y en segundo lugar, la reforma orquestada desde el Ministerio de Marina. En el caso de la Aeronáutica, como así se denominaba entonces, M. Azaña asumió desde su cargo la tarea de poner las bases institucionales para el desarrollo de la nueva arma. Las directrices de la política aeronáutica respondían, pues, a los principios generales que habían inspirado la reforma militar. Los criterios en los que se basaban estos principios esgrimidos desde ambas instancias ministeriales fueron muy similares. Respondían a los mismos estímulos y participaban de los mismos fundamentos ideológicos, guardando, además, una cierta conexión con las directrices de la política exterior. Sin embargo, hay un hecho que conviene destacar y es que en el caso del Ministerio de la Guerra M. Azaña permaneció como titular de la Cartera durante el primer bienio, mientras que en el caso de Marina y Estado hubo mayor inestabilidad en el cargo en ese intervalo de tiempo. Esta circunstancia, además de la propia preparación de los titulares para afrontar y dirigir las oportunas gestiones, era un factor a tener en cuenta a la hora de valorar la coherencia y la profundidad de las reformas emprendidas desde cada departamento.

Los fundamentos teóricos de la reforma militar: el diseño
azañista.

Como paso previo al análisis de los planteamientos en que se cimentó la reforma militar de M. Azaña, hay que cuestionarse si existió realmente una concepción integral del problema de la defensa durante la República y, en caso afirmativo, observar hasta que punto se tradujo en la práctica política del Estado. La historiografía parece coincidir en afirmar que desde el punto de vista de la realidad política no se puede hablar de una política de defensa nacional en ese sentido global. Estudiosos del problema, caso de M. Aguilar Olivencia - como tuvimos ocasión de comprobar anteriormente -, se refieren a la estrechez de miras con que la República estableció una vinculación entre la defensa nacional y la política exterior. Prueba de ello era la desarticulación y falta de sincronización entre la política exterior y de defensa, entre diplomáticos y militares. En rigor, se podía hablar de éstas como políticas realizadas por separado y de forma independiente, pero no de la coordinación de ambas desde un diseño político de mayor envergadura. Otras opiniones, que se hacían eco de algunos de los hitos historiográficos sobre la política militar republicana acuñados por los juicios emitidos por los sectores militares y conservadores de la República, emitían, como en el caso de F. de Bordejé, una valoración más crítica de la política de defensa del régimen republicano. A su juicio:

"Es difícil señalar con exactitud las ideas que profesaba el Gobierno Provisional con respecto a la Defensa Nacional, por tratarse en su mayoría de hombres de segunda fila hasta allí desconocidos fuera de las esferas de su propio partido y sin experiencia alguna en temas militares, no habiendo hecho otra cosa que criticar ferozmente, año tras año, las realizaciones del anterior régimen (...)

Lo que está fuera de toda duda, es que los hombres de ese Primer Gobierno republicano se vieron dominados por Azaña, personaje de relieve e impulsor de las drásticas reformas militares y navales"²¹⁸.

Lo cierto es que desde el punto de vista de la praxis política no podemos afirmar, en puridad, que durante la República se desarrollase una política de defensa nacional global. No obstante, debemos matizar ese juicio porque la brevedad de la experiencia republicana, su pendular trayectoria política, la escasez de recursos y la difícil coyuntura internacional imposibilitaron la materialización de todos

²¹⁸ BORDEJE Y MORENCOS, F. de Opus cit. Pp. 558-559.

los objetivos de la reforma azañista. El intento más interesante y más ambicioso puesto en práctica por la República por coordinar la política exterior y de defensa fue la Junta Permanente de Estado la cual no satisfizo las expectativas depositadas en ella en su momento de creación y sus posteriores reformas.

Pero lo indudable es que, en los planteamientos teóricos tanto de algunos técnicos militares - especialmente del Estado Mayor -, como de algunos políticos e intelectuales, existía una concepción moderna en cuanto al problema de la defensa que se asemejaba al de otros Estados europeos. Una concepción donde los problemas de la acción exterior del Estado, como ya adelantábamos al plantear las cuestiones terminológicas, estaban indispensablemente relacionados con los problemas de la defensa. El planteamiento más elaborado y de mayor proyección política fue el de M. Azaña. La cosmovisión del primer ministro de la Guerra de la República sobre el problema de la defensa dio lugar a una concepción de la política de la defensa nacional, donde en un proceso, que se iniciaba en la política internacional, se incorporaban gradualmente elementos de acción del Estado hasta culminarlo con la adopción de una política militar. Invalidaba, por tanto, la afirmación de S. Payne - uno de los pioneros y mayores autoridades sobre la materia -, de que:

"En realidad, Azaña no conocía ni le interesaban los asuntos exteriores, ni el mundo moderno en general, y creía que España no necesitaba una política exterior ni un ejército moderno. El único aspecto de la estructura militar francesa que realmente le interesaba era el del control político por el gobierno de los civiles"²¹⁹.

La historiografía posterior, gracias a los progresos que se han ido realizando sobre el conocimiento del pensamiento y la obra de M. Azaña, comparte la opinión de la clara vinculación y la coherencia que se produce entre las convicciones de M. Azaña tanto en materia de defensa, como de la política internacional de España.

Además de esa coherencia en los planteamientos teóricos, incidieron otros factores que explican la originalidad, la rapidez y el alcance de la reforma como: la experiencia y el conocimiento que éste tenía de la cuestión militar tras sus estudios del modelo francés

²¹⁹ PAYNE, S.G. Ejército y sociedad en la España liberal 1980, 1936. Madrid, Akal, 1977, pg. 381.

durante la Guerra del Catorce²²⁰; su claridad de ideas acerca de la función del ejército y de su papel en un Estado democrático y moderno; la prolongada gestión en el Ministerio de la Guerra durante el primer bienio - 14 de abril de 1931 al 12 de septiembre de 1933 -; y, finalmente, la aceptación consensuada de sus medidas por la mayor parte de las fuerzas políticas, que salvo los grupos más conservadores - incluido el propio Ejército -, apenas opusieron objeciones a sus iniciativas en las Cortes. La política militar fue una cuestión y un diseño del propio M. Azaña, una empresa que inició nada más instaurarse la República. Realmente era el único político importante con ideas concretas sobre el Ejército, ya que N. Alcalá-Zamora, a pesar de haber escrito sobre el tema y haber ocupado la cartera cierto tiempo, no era un hombre tan preocupado por el Ejército como M. Azaña²²¹. No obstante, su proyecto reformista traducía en la realidad las concepciones que sobre el ejército tenían los republicanos de izquierda y, más concretamente, los de su partido "Acción Republicana". Era una plasmación, afirma E. Espin, de los planteamientos de una burguesía y pequeña burguesía progresista en la tarea de democratizar las instituciones fundamentales y las estructuras del Estado²²². Este protagonismo que asumió M. Azaña en los primeros compases de la República entre los republicanos de izquierdas - recordemos que José Giral, ministro de Marina desde diciembre de 1932, pertenecía a su partido -, y la actitud vanguardista que adoptó respecto al problema militar, explicaba, en parte, que se le atribuyese el papel de motor e inspirador de las medidas adoptadas ante el problema general de la defensa.

²²⁰ Argumentaba A. Lerroux a este respecto que "sabíase de él que había tenido afición a los problemas de la organización militar, que en tales temas se ocupó cuando figuraba en el partido Reformista y que a esa preparación debía el haber obtenido en el Gobierno provisional la cartera del Ministerio de Guerra". (LERROUX, A. Opus cit. Pg. 109). El juicio era corroborado por S. de Madariaga, en su ensayo sobre la historia contemporánea de España, donde sostenía que durante "sus largos años de conspirador público, Azaña se había dedicado con atención preferente a los problemas de la milicia, y al llegar al poder, traía ideas concretas para imponer orden en la rama del Estado español, que, a pesar de ciertas apariencias, era quizá la más anárquica del Estado". (MADARIAGA, S. de España. Ensayo de..., pg. 386).

²²¹ Vid. CARDONA, G. Opus cit. Pp. 116-117.

²²² Vid. ESPIN, E. Azaña en el poder. El partido de Acción Republicana, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas, 1980, pg. 181-182.

El interés que tenía M. Azaña por la cuestión militar era puramente político, en el sentido de que sus medidas iban dirigidas a identificar al Ejército con los intereses políticos de la República. El ministro no se preocupó de las cuestiones técnicas, cuya responsabilidad era patrimonio de los órganos militares, que eran los que, en definitiva, debían preparar y jugar un papel importante en la formulación de la "política de guerra". M. Azaña integraba en su reflexión la búsqueda de una solución a las deficiencias de la organización militar de España y la redefinición de su papel social y político. En ese sentido, en opinión de Carlos Seco Serrano, "no sólo es preciso corregir las deficiencias del Ejército (...), sino convertir a ese Ejército - a sus mandos - en un organismo verdaderamente 'nacional' y eficiente cuando el panorama internacional se presentaba aún bajo los caracteres del pacifismo a ultranza"²²³.

Para comprender el alcance y la definición de los **objetivos de la reforma militar** es indispensable conocer cuales eran las funciones del Ejército antes de la llegada de la República. Éstas se concretaban en la España de entreguerras en tres direcciones: en primer lugar, el mantenimiento de la dominación en la Zona española de Marruecos; a continuación, el mantenimiento del orden interno - el "enemigo interior" -; y en tercer lugar, la defensa nacional ante cualquier agresión del exterior²²⁴. La lectura de la República - la lectura azañista - de la misión del Ejército se realizaría a partir de las claves explicativas del reformismo republicano: la modernización y racionalización, la democratización, el civilismo y el espíritu pacifista que la orientaba en su proyección internacional. La reforma obviamente debía cambiar la filosofía del Ejército tanto en su comportamiento interno - dejar de ser un factor activo en la sociedad civil -, como en su proyección internacional - acoplarse a las directrices de política exterior del nuevo régimen -. El objetivo fundamental era convertir el Ejército en un aparato eficaz al servicio de un Estado moderno. Era necesario acabar con la imagen de que el Ejército había servido para todo, en lugar de dedicarse a su verdadera función - la defensa de la soberanía e integridad territorial -²²⁵. Se buscaba,

²²³ SECO SERRANO, C. Militarismo y civilismo en la España Contemporánea, Madrid, Instituto de Estudios Económicos, 1984, pg. 378.

²²⁴ Cfr. AGUILAR OLIVENCIA, M. Opus cit. Pp. 232-233.

²²⁵ Cfr. MUELA, M. Opus cit. Pp. 65-66.

pues, la adaptación política y técnica del aparato militar de la Restauración a las condiciones de un régimen democrático, liberal y republicano, que además había declarado llevar a cabo una política exterior que renunciaba a la guerra como instrumento de política nacional. Es decir, una política militar acorde con el pacifismo que brotó como reacción a la Guerra del Catorce²²⁶. Desde un punto de vista instrumental, dadas las limitaciones de recursos del Estado, la única alternativa para lograr una defensa óptima era la constitución de un ejército reducido pero funcional. A corto plazo desde un punto de vista político, como subraya G. Cardona, "la política militar republicana se concretó en medidas de urgencia para neutralizar el poder político del Ejército, dejando para más adelante la organización militar con criterios liberales"²²⁷.

La reforma militar de M. Azaña constaba de una treintena de decretos, convertidos en Ley por las Cortes el 16 de septiembre de 1931. En su conjunto abarcarían todos los aspectos de la institución militar, desde la vinculación del personal militar al nuevo régimen, el saneamiento y racionalización de las plantillas, la reestructuración operativa del Ejército y la reorganización del Ministerio, hasta la preocupación por dotar al Ejército del material suficiente para convertirlo en un instrumento eficaz para la defensa nacional. Este amplio abanico de líneas de actuación para la reforma se basaban en una serie de principios teóricos que conformaban la filosofía azañista sobre su idea del Ejército. Estos ya fueron especificados en los preámbulos de los primeros decretos y en las intervenciones de M. Azaña en las Cortes, así como en otros actos públicos ante políticos y militares.

La filosofía de la reforma militar quedó sintetizada en el preámbulo del Decreto de 22 de abril de 1931, que exponía la fórmula de juramento de obediencia y fidelidad de los militares a la República. Era necesario, en la óptica de M. Azaña, que tras la actitud expectante y neutral del Ejército, se vinculase y se asegurase su fidelidad al nuevo régimen. En el texto del preámbulo se especificaba que la misión del Ejército era "sostener la independencia de la Patria". Una independencia, que como ya analizamos al tratar la política pacifista de la República, en el pensamiento azañista equivalía a una "libertad de determinación propia". La independencia

²²⁶ Cfr. LLEIXA, J. Opus cit. Pg. 97.

²²⁷ CARDONA, G. Opus cit. Pg. 133.

de un país, argumentaba M. Azaña en un discurso en Santander en septiembre de 1932, "no está en juego en tiempos de paz, por lo menos, no lo está de una forma visible". Al margen de la influencia que podía ejercer sobre la soberanía del Estado la política económica de los demás Estados, cuándo ésta entrase realmente en litigio sería "cuando otro u otros contienden con las armas". Luego, cuando "España y el Ministro de la Guerra - proseguía -, dicen que España quiere mantener los medios de sostener su independencia, se pretende que su voluntad no sea sojuzgada ni mediatizada por otra, ni siquiera a título de interés patriótico"²²⁸. Cuando M. Azaña apelaba a esta ecuación directa entre la independencia nacional y la defensa, no estaba promulgando en modo alguno una política belicosa, sino una acorde a su visión prudente de la política pacifista de la República en el marco de la Sociedad de las Naciones. De hecho si "España fuese un país en disposición o con deseos o con medios de acometer una política internacional de gran estilo, tendría una clase de ejército; si no tiene esa disposición, ni esas aspiraciones, ni esos medios (y, en efecto, no los tenemos), tendrá otra clase de ejército"²²⁹.

Sobre este fundamento tan sencillito, según el texto del preámbulo del Decreto redactado por M. Azaña, se fundaría la "política militar" de la República, la cual se cimentaría en el siguiente razonamiento:

"El Ejército es nacional, así como la Nación no es patrimonio de una familia. La República es la Nación que se gobierna a sí misma. El Ejército es la Nación, organizada para su propia defensa. Resulta, pues, evidente que tan sólo en la República, puedan llegar el Estado y sus servidores en armas a la identidad de propósitos, de estímulos y de disciplina en que se sustenta la paz interior y, en caso de agresión, la defensa eficaz de nuestro suelo"²³⁰.

La vinculación del Ejército a la República respondía, en opinión de M. Alpert, a la construcción del siguiente sofisma: (I) la Nación no pertenece a una familia, (II) el Ejército no pertenece a una familia, (III) El Ejército es nacional o la nación armada, (IV) la República es la nación, luego, en conclusión, el Ejército puede

²²⁸ AZAÑA, M. "Los partidos políticos y el pueblo...", vol. II, pp. 442-443.

²²⁹ AZAÑA, M. "La defensa nacional...", vol. II, pg. 503.

²³⁰ Decreto del 22 de abril de 1932, D.O.M.G., 23 de abril de 1931, pg. 155.

identificarse con la Nación sólo en la República²³¹. La identificación de la República con la Nación resolvía el problema de la afinidad del Ejército. La correlación con el modelo francés era automática: el modelo de la "nación en armas" sólo se podía concebir identificando al Ejército con la Nación, y esa nación se correspondía con un determinado sistema político-institucional que era la República. En consecuencia, si la República era el modelo de Estado que la voluntad popular había elegido, el Ejército identificado con la Nación debía adaptarse a las estructuras democráticas que configuraban el Estado al que servía. Afirmaba M. Azaña que "la República es la expresión jurídica de mi Patria, y España es el nombre histórico de la República. Cuando yo hablo de la República, hablo de España. Cuando hablo como republicano, hablo como español"²³².

La identificación entre el Ejército y la República deparaba, desde un punto de vista teórico, una redefinición del papel de la institución militar dentro del Estado, ya que el espíritu civilista tendía a marginar a este de los asuntos civiles - mantenimiento del orden público - para consagrar todo su esfuerzo a garantizar la soberanía nacional e integridad territorial. Cuando se iniciaron las reformas desde el Ministerio de la Guerra, la República, declaró M. Azaña en las Cortes el 2 de diciembre de 1931, se había propuesto sencillamente dotar a España de una "política militar" de la que había carecido desde finales del s. XVIII. Este "servicio" no tenía solo relación con la política interior, sino que "es el instrumento de su política internacional y de su significación en el mundo". Era necesario: por una parte, suprimir todo lo que estorbaba y fuese inoperante; por otra, que dejase de servir para todo y se dedicase a su verdadero cometido - la defensa nacional contra una agresión externa -; y, por último, acabar con su preponderancia en la vida política. En consecuencia, era indispensable reducir el ejército a su propia función, es decir, "la preparación de la guerra"²³³.

La eficacia del ejército para cumplir su misión dependía de dos clases de factores: unos, de carácter permanente, que eran los

²³¹ Vid. ALPERT, M. Opus cit. Pg. 127.

²³² AZAÑA, M. "Los partidos políticos y el pueblo...", vol. II, pg. 444.

²³³ AZAÑA, M. "La política militar: Líneas generales de las reformas de Guerra y creación del cuerpo de suboficiales" (Sesión de Cortes del 2 de diciembre de 1931), en O.C., vol. II, pg. 88-89; y D.S.C., 1931-1933, 2 de diciembre de 1931, pp. 2.777-2787.

recursos con que contaba la nación, "recursos en hombres y recursos en dinero"; y otros, en función de la naturaleza de la política interior e internacional de España. En relación a los primeros, la reforma militar se proponía dar al ejército eficacia y hacerlo económico. Esto último no implicaba hacer un ejército barato, porque la defensa siempre era cara. Para M. Azaña esta economización de la fuerza militar implicaba que costase lo que razonable y racionalmente debía valer, siempre en armonía con los recursos de la nación. En relación al segundo, la misión y la organización del ejército debía estar en consonancia con las directrices de la política exterior de la República. Asimismo, se debía evitar que el ejército interviniese en los asuntos de orden público, tal como había hecho hasta entonces. Aducía el ministro de la Guerra a este respecto que "si se quiere hacer del ejército una prolongación de la guardia civil para intervenir en los conflictos de orden público, cuando las parejas de los puestos no puedan más, para eso más vale que no tengamos ninguna clase de ejército (...) El ejército no es para eso"²³⁴. Luego, ¿Cuál es la razón en sí del Ejército y su misión dentro del proyecto de Estado republicano? El "ejército nacional" de España":

"(...) a lo que se dirige y para lo que se prepara es para una eventualidad que amenace la independencia nacional o para una eventualidad, que no está ni en el horizonte, en que España, a consecuencia de su política exterior, tuviera que verse mezclada en un conflicto en Europa. Para esto es para lo que hay que preparar el ejército español"²³⁵.

Era, pues, preciso - como él mismo había señalado meses antes-, que el ejército fuese como colectividad un arma eficaz para la defensa nacional y que, además, estuviese en armonía con la situación geográfica, con las relaciones internacionales y los medios económicos de España²³⁶. Estas convicciones mostraban el sentir y la actitud de los republicanos progresistas, especialmente los de Acción Republicana, quienes en la I Asamblea Nacional celebrada en Madrid a finales de mayo de 1931, al establecer las bases de su ideario político adoptaban la siguiente postura: respecto a la política internacional,

²³⁴ Ibídem. Pg. 89.

²³⁵ Ibídem. Pg. 90.

²³⁶ El Sol, 29 de abril de 1931, Discurso pronunciado en el banquete celebrado en Madrid, el 27 de abril de 1931 en el Centro del Ejército y de la Armada para celebrar el fin del curso de capitanes desarrollado en la Escuela Central de Tiro.

España debía ser absolutamente pacifista y debía contribuir al "desarme, al arbitraje y la conciliación entre los pueblos"; y a la defensa, el hecho de que España careciese de veleidades imperialistas debía corresponderse con unas instituciones marciales que se redujesen "a lo necesario para la defensa nacional en el caso de una agresión"²³⁷.

Ante estas nuevas pautas de acción el ejército, sostiene G. Cardona, necesitaba una organización distinta. Debía estar preparado para un posible conflicto internacional, para lo cual necesitaba oficiales altamente preparados, materiales modernos y una buena capacidad combativa. Elementos indispensables si se quería que el ejército fuese un eficaz instrumento de política exterior²³⁸. Conforme a estos parámetros tanto internos, como externos, el modelo a adoptar era indiscutiblemente para M. Azaña el ejército defensivo que Francia había concebido al finalizar la contienda mundial. La "nación en armas", frente a otras concepciones como el ejército de ciudadanos del socialista francés J. Jaurès o el ejército profesional como el alemán, era el modelo que mejor se adaptaba a las necesidades y los recursos de España.

El ejército defensivo, además de ajustarse a las necesidades militares de España y ser el modelo comúnmente aceptado en la Europa de entreguerras, era compatible con la orientación internacional pacifista de la República. Ya hemos estudiado el análisis que M. Azaña realizaba de la política de paz de la República, que no sólo quedaba plasmada en la Constitución, sino que era una actitud vital de España. Su prudente análisis le llevaba a considerar que dada la situación de las relaciones internacionales la Sociedad de las Naciones era necesaria, pero no suficiente, para garantizar la paz internacional. Por este motivo era necesario que España emprendiese las medidas indispensables conducentes a poder garantizar su propia paz. Por esta razón M. Azaña proponía a las Cortes que lo "que hay que hacer, (...) es que el ejército, la organización defensiva de la nación, no sea anacrónica, sino que esté de acuerdo con el espíritu nacional. Pero una organización defensiva es en todo momento necesaria y la ha habido siempre en todas las sociedades del mundo, desde la era de las

²³⁷ ESPIN, E. Azaña en el poder..., pg. 316.

²³⁸ Vid. CARDONA, G. Opus cit. Pg. 127.

cavernas hasta nuestros días"²³⁹. Un ejército que debía responder a las expectativas de transformación que se estaban operando en la sociedad española una vez proclamada la República.

Una de las pocas cuestiones que suscitó cierto debate sobre la política exterior durante las discusiones sobre la Constitución en las Cortes fue la interpretación del art. 6 que proclamaba la renuncia a la guerra como instrumento de política internacional. Antonio Royo Villanova y otros miembros de la minoría agraria, catalogando de románticas y filantrópicas esas pretensiones, abogaban por su supresión, junto al art. 7 que implicaba el acatamiento de las normas del Derecho Internacional por España²⁴⁰. Ambas y especialmente el art. 6 concernían al problema y la interpretación de la seguridad. En alusión a aquellas reticencias expuestas en las Cortes al art. 6, M. Azaña un año después, al exponer las bases de la defensa nacional y el presupuesto de su Departamento, realizó una interpretación de ese precepto constitucional desde la doble panorámica de la política internacional y de la defensa. En la realización de una "política positiva de defensa nacional" no se podía desvirtuar el principio en su aplicación, tomando como pretexto el pacifismo o anteponiendo peligros que no existiesen. No cabía duda de la orientación pacifista de la República, pero ésta no implicaba indefensión en su comportamiento internacional. La República en su art. 6 renunciaba a la guerra como instrumento de política nacional. Comprender esta negación implicaba conocer la interpretación de la guerra como elemento de la política. Ésta es un contenido de la política, y la "guerra puede ser, o la conclusión buscada, el fin buscado para una determinada política, o un medio para llevar a su término una determinada política también". Era, entonces, en esa concepción de la guerra como fin e instrumento de la política donde había de entenderse esa renuncia de la República y su política pacifista. Es decir, utilizando las propias palabras de M. Azaña, "la República no emprenderá jamás una política nacional al término de la cual o en medio de ella se encuentre la guerra". Esta actitud no suponía, de modo alguno, una renuncia al derecho a subsistir, el derecho a la defensa. La República, proseguía, en la Constitución había previsto la existencia de la fuerza pública, la fuerza armada y establecía los términos en que el Presidente de la

²³⁹ AZAÑA, M. "Política militar: el Presupuesto...", vol. II, pg. 213.

²⁴⁰ D.S.C., 1931-1933, 18 de septiembre de 1931, pp. 1.026-1.031.

República - bajo la "legalidad de Ginebra - podía declarar la guerra y ajustar la paz. Y el recurso a la fuerza armada, es decir, de la puesta en marcha de los mecanismos de la defensa nacional, tendría lugar "el día en que de algún modo la independencia de España, esta independencia que consiste en su propia libertad de determinarse (...) pudiera estar subyugada o sojuzgada por un poder extranjero"²⁴¹.

Si existía una conexión evidente entre la política de cooperación por la paz de la República con la concepción de la defensa nacional - en el deseo de mejorar la posición internacional de España -, también se producía esa vinculación a la propia valoración de la política de neutralidad. Ya fuese una neutralidad activa, como concebían la mayoría de los republicanos progresistas y liberales, o una neutralidad en el sentido tradicional, como defendían los sectores e instituciones conservadoras; ambas reconocían la necesidad de tener una fuerza armada lo suficientemente eficaz y operativa para poder disuadir por si misma o por su valor potencial, en función de determinados compromisos diplomáticos, a cualquier agresor de quebrantar la voluntad de neutralidad de España. Era, por tanto, necesario poder defender la neutralidad. Esta premisa se hacía más incuestionable cuanto mayor se hacía la percepción de peligro en los medios oficiales y de opinión de un futuro conflicto europeo conforme avanzaban los años treinta, donde se cuestionaba si España podría mantener su neutralidad como en 1914. Recordaba L. de Zulueta, siendo ministro de Estado, en un discurso pronunciado el 16 de abril de 1933 en el Centro del Ejército y de la Armada, la actitud de prudencia y de compromiso con el sistema internacional que en repetidas ocasiones había definido M. Azaña. Y lo hacía en los siguientes términos:

"(...) pensaba yo que este Ejército español, compenetrado con el pueblo, compenetrado con el país, este Ejército verdaderamente nacional, responde fielmente a las aspiraciones de la República, que allá, en Ginebra ha repudiado, ha condenado todo ataque, toda agresión, dondequiera que se produzca, en cualquier lugar del planeta, y, en cambio, ha defendido estas ideas de protección y de paz: Política de defensa de nuestro territorio, de nuestras costas e islas; neutralidad despierta y vigilante; política de paz, procurando alejar del mundo los peligros, las amenazas de una nueva guerra y estableciendo sobre bases jurídicas una organización de la vida internacional, la colaboración estrecha y fraterna de todos los pueblos de la tierra"²⁴².

²⁴¹ AZAÑA, M. "La defensa nacional...", vol. II, pp. 498-500.

²⁴² ZULUETA, L. de Discurso pronunciado por el Excmo. Sr. Ministro de Estado D. Luis de Zulueta en el Centro del Ejército y de la Armada, el día 16 de abril de 1933, Madrid, Taller-Escuela de

Los juicios de L. de Zulueta coincidían sustancialmente con los de M. Azaña. El propio M. Azaña en sus Memorias recordaba cómo aquel en alguna ocasión le había comentado la postura excesivamente ginebrina de S. de Madariaga y la conveniencia para la República de no realizar una política excesivamente idealista²⁴³.

En un contexto más amplio, la privilegiada situación geográfica de España, junto a su debilidad militar y su voluntad de neutralidad, habían sido elementos fundamentales en la organización del equilibrio en el Mediterráneo Occidental. M. Azaña, como la mayoría de los políticos e intelectuales de la República, admitía el "statu quo" establecido en el Mediterráneo. La aceptación de este orden indispensablemente requería el buen entendimiento con Francia y Gran Bretaña, y según Italia se fue incorporando como gran potencia en este orden, a partir de concesiones que cada vez hacían más precario este equilibrio, ésta se convirtió en otro interlocutor con el que España debería de contar. El hecho más relevante que significó la aceptación de la República del orden establecido en el Mediterráneo Occidental fue la reiteración de los hombres del nuevo régimen de asumir sus obligaciones internacionales en Marruecos desmintiendo los rumores abandonistas surgidos poco después de proclamarse el nuevo régimen. Esta aceptación del "statu quo" mediterráneo no significaba en modo alguno la renuncia a las reivindicaciones españolas de mejorar su situación en el Norte de Africa. Una política de fuerte desarrollo de las fuerzas militares en España podría haber desequilibrado la balanza en el área y ninguna de las grandes potencias involucradas en el orden del Mediterráneo Occidental hubiera visto con agrado esa solución. Sin embargo, las limitaciones y condicionamientos económicos, así como la orientación pacifista de la República - de respeto y colaboración en el marco legal de la Sociedad de las Naciones - obligaban a una política militar acorde a esas condiciones. Evidentemente, para un régimen que se proclamaba asimismo opuesto a las aventuras exteriores y preocupado por su reconstrucción interior en su carrera hacia Europa, el modelo militar que mejor se acoplaba a sus características era el ejército defensivo. Un ejército que de cumplirse las expectativas depositadas en la reforma militar, hubiera sido suficiente para garantizar la independencia, salvaguardar la voluntad de

Artes Gráfica de Huérfanos de la Guardia Civil, 1933, pg. 4.

²⁴³ Vid. AZAÑA, M. Memorias políticas y de guerra, Barcelona, Ed. Crítica, 1981, vol. I, pg. 437.

neutralidad en caso de conflicto en Europa, y que no desequilibraría la balanza de poderes en el Mediterráneo Occidental.

El cumplimiento de los compromisos de España en Marruecos, una vez instaurada la República, contemplaba la observación de los objetivos estratégicos tradicionales. Sin embargo, una vez pacificada por la Monarquía la Zona española se imponía, y así lo entendió la República como una línea de trabajo más en el proceso de modernización del Estado, pasar del Protectorado militar al civil. Esta pretensión, acorde al espíritu civilista y democratizador de la República, suponía un incremento de la presencia y de la importancia del elemento civil en detrimento del militar, que hasta ahora había capitalizado la presencia española al otro lado del Estrecho. El ejército había cumplido su misión principal en Marruecos: ocuparlo y pacificarlo. Una vez cumplido este cometido en Marruecos el ejército había finalizado su misión, como brazo armado de una proyección activa de la política exterior. Llamaba la atención M. Azaña en las Cortes el 2 de diciembre de 1931 sobre el hecho de que "España hace en el orden exterior una política, no ya pacífica, sino de indiferencia, y no tenemos en el exterior otra acción que la de Marruecos". Consumada la pacificación "el ejército nacional no tiene nada que realizar"²⁴⁴, razón por la cual proponía que el Gobierno de la República estableciese una fuerza militar que no fuese la metropolitana, sino una fuerza especial y nutrida por voluntarios. Nuevamente el modelo francés, en este caso, de ejército colonial planeaba por la mente de M. Azaña.

Una vez conocidos los fundamentos teóricos sobre los que se articulaba la reforma militar, parece oportuno preguntarnos como fueron acogidos estos principios en los medios político-intelectuales y militares. Las intervenciones de M. Azaña en la Cortes no provocaron grandes discusiones. La escasa intensidad y los pocos debates sobre la cuestión, por un lado, mostraron una carencia de sensibilidad e interés de la clase política por estas cuestiones tan relevantes. Por otro, sin embargo, indicaba la existencia de un amplio consenso y respaldo tácito a las reformas y los principios que las inspiraban. En líneas generales, podemos afirmar que con sus ideas comulgaban los republicanos progresistas y eran aceptadas por los políticos e intelectuales liberales. En el caso de éstos últimos las evidencias, en los escritos de N. Alcalá-Zamora o de S. de Madariaga, sobre su respaldo a la obra azañista eran claras y coherentes con sus convi-

²⁴⁴ AZAÑA, M. "Política militar: Líneas generales...", vol. II, pp. 89-90.

cciones político-ideológicas. S. de Madariaga confesaba que a M. Azaña le asistía "plena razón en cuanto a sus propósitos", aunque no estuvo tan acertado en la forma de llevarlos a cabo²⁴⁵. Pero quizás el apoyo más notorio a los propósitos de M. Azaña en el contexto de los primeros meses de la República fue el elogio públicamente emitido por J. Ortega y Gasset en las Cortes el 30 de julio de 1931. El episodio fue recogido en las Memorias de M. Azaña del siguiente modo:

"Por último ha hablado José Ortega. Pronuncia (no sé si recita) un bello discurso. Dice a las Cortes cómo deben ser y postrarse. Nadie debe hacer aquí 'ni el payaso, ni el tenor, ni el jabalí'. Deplora la pequeñez de los temas tratados y lo rastrero de los puntos de vista; una anécdota policiaca y un incidente de las luchas sociales en una ciudad. Se lamenta de que las buenas cosas hechas por el Gobierno no se hayan tratado, por ejemplo, la reforma del ejército (la cubre de adjetivos, el menor de los cuales es el de 'fabulosa'), y que no se haya tributado al ministro de la Guerra el aplauso que merece. Entonces, los diputados se ponen en pie y me hacen una ovación clamorosa"²⁴⁶.

Frente a este respaldo generalizado, en los extremos del arco parlamentario las posturas fueron más críticas. Por la izquierda junto a la oposición de comunistas y anarquistas que no consideraban en absoluto revolucionaria la labor de M. Azaña ya que, a diferencia del trabajo de Trotsky, no había creado a partir del pueblo el nuevo ejército²⁴⁷; los socialistas - participando en las tareas ejecutivas desde la constitución del Gobierno provisional -, mostraron una mayor flexibilidad y capacidad receptiva con los planteamientos del republicanismo progresista. Como había sucedido con la política exterior se habían establecido argumentos comunes para sostener la coherencia y el amplio respaldo social del mensaje republicano. Largo Caballero, como M. Azaña, pensaba que la República había heredado un ejército que no correspondía ni a sus necesidades ni a sus responsabilidades, luego era indispensable racionalizar sus estructuras²⁴⁸. Por su parte, T. Prieto, la figura que junto al anterior habían representado a los socialistas en el Gobierno provisional, en un discurso pronunciado en el cine Pardiñas el 4 de febrero de 1934 se refería a la concurrencia

²⁴⁵ MADARIAGA, S. de España. Ensayo de..., pg. 387.

²⁴⁶ AZANA, M. Memorias..., vol. I, pg. 65

²⁴⁷ Cfr. MAURIN, J. La revolución española. De la monarquía absoluta a la revolución socialista, Barcelona, Anagrama, 1977, pp. 173 y ss.

²⁴⁸ LARGO CABALLERO, F. Mis recuerdos, México, Ediciones Unidas, 1976, citado por AGUILAR OLIVENCIA, M. Opus cit. Pg. 233.

que a pesar del deseo común de los socialistas de suprimir las fuerzas armadas, era primordial mantener un "instrumento armado" para hacer frente a las codicias internacionales y para defender el régimen²⁴⁹. Finalmente, uno de los testimonios, que más claramente exponían esa voluntad pragmática de los socialistas en apoyo de la reforma azañista, lo ofrecía nuevamente M. Azaña. De una invitación de L. Araquistáin a él y a J. Negrín a comer a su casa, donde hablaron de cuestiones políticas, M. Azaña escribió lo siguiente:

"Yo les pregunto si los socialistas estarían dispuestos a apoyar la política militar que tengo iniciada y que tiende a dotar al ejército de medios de acción y a dar satisfacción moral a los militares, haciéndoles agradable su carrera. Relaciono esto con el papel que España puede hacer en la política internacional, y con lo que podría hacerse si en Portugal se instaurase una República como la nuestra; Araquistáin y Negrín dicen que sí la apoyarían mientras no se llegue al desarme en Europa"²⁵⁰.

En la diestra del arco las reformas militares fueron acogidas con gran recelo. Defensores de la concepción y de las atribuciones tradicionales del ejército desde el s. XIX, no aceptaban de buen grado que uno de los pilares de la Monarquía se viese relegado de la vida política. La derecha tradicional, que defendía la noción de un ejército-policía que pudiera servir a sus intereses, presentó - como afirma G. Cardona - la reforma como un ataque institucional intolerable, y al ministro como un diabólico enemigo del Ejército²⁵¹. Con el triunfo de los sectores conservadores a finales de 1933 se iba a observar un cambio de sensibilidad respecto a la misión del ejército, especialmente cuando J. M^a. Gil Robles accedió a la cartera de Guerra en mayo de 1935. Los sucesores de M. Azaña en el cargo nunca pusieron en marcha un programa de reformas o de reorganización tan amplio y tan coherente como el suyo. Sus medidas rectificadoras, como iremos observando a lo largo de la presente investigación, no alteraron en sustancia su obra desde un punto de vista orgánico, aunque sí se derjaron sentir en la política de personal. La llegada de J.M^a. Gil Robles fue la opción más consciente de imprimir un sello diferenciador respecto al espíritu de la obra de M. Azaña. Nuevamente desde la óptica de los dirigentes la función del ejército no se limitaba

²⁴⁹ Vid. RUBIO CABEZA, M. Las voces de la República, Barcelona, Planeta, 1985, pg. 213.

²⁵⁰ AZAÑA, M. Memorias..., vol. I, pg. 135.

²⁵¹ CARDONA, G. Opus cit. Pg. 128.

exclusivamente a la defensa de la independencia nacional, aunque en la realidad práctica los Gobiernos del primer bienio recurrieron también al ejército para emergencias de orden interno, socavando los objetivos políticos de la reforma azañista.

Las reacciones en el estamento militar, en principio fueron de aceptación tácita de las ideas y contenidos de la reforma, aunque no tardarían en elevarse voces críticas en contra de las reformas del nuevo régimen. El Ejército, opina M. Alpert, "aceptó la República con benevolencia, con esperanza, con indiferencia, con curiosidad, con todo menos con hostilidad", pero ésto no implicaba que "la oficialidad como grupo social se sintiese unida a la voluntad popular que trajo la República"²⁵². El malestar latente entre la oficialidad fue fruto fundamentalmente del contenido político de la reforma, ya que desplazaba a ésta de una extraordinaria palanca de poder e influencia sobre la sociedad española. La crítica se extendió, por supuesto, a los fundamentos teóricos de la reforma, aunque en líneas generales casi todos reconocían la necesidad de una profunda reforma dentro de las Fuerzas Armadas. Sin embargo la orientación civilista de la República se granjeó la oposición de una gran parte de la oficialidad, especialmente los africanistas - éstos últimos doblemente molestos por la política de reducción de la presencia e influencia militar en el Protectorado español en Marruecos -.

Tradicionalmente se ha definido el militarismo como el predominio del Ejército en la orientación política del Estado. El contenido del término desde un punto de vista histórico como bien señala J. Lleixà, es un producto del desarrollo del liberalismo democrático, preocupado de destacar la supremacía de los órganos de dirección política del Estado, configurados como órganos civiles, sobre el aparato militar. Precisamente la palabra militarismo fue forjada por los republicanos y socialistas franceses que se oponían al II Imperio francés. Así pues, en un sentido estricto lo opuesto al militarismo es el civilismo y no el pacifismo. Sin embargo, debemos distinguir otras formas de apreciar el militarismo en los años treinta, fundamentales para comprender algunas de las críticas esgrimidas por los militares españoles al proyecto de M. Azaña. Así en la "Encyclopaedia of the Social Sciences", editada en 1933, se definía el militarismo como "una actitud hacia los asuntos públicos que concibe la guerra y la preparación de la guerra como los principales instrumentos de política

²⁵² ALPERT, M. Opus cit. Pg. 279.

exterior y como la forma más elevada de servicio público"²⁵³.

Este era, como afirma el citado autor, el punto de vista dominante en la época y, en consecuencia, sobre el que algunos militares españoles como el teniente coronel N. Cebreiros, el general Mola, el general Franco, e incluso los político e intelectuales conservadores, enfocaron la crítica a la orientación internacional y la concepción del problema militar de la República. En el caso del general Mola, en su libro El pasado, Azaña y el porvenir escrito en 1933, la contraposición de conceptos frente a la filosofía azañista era francamente significativa. Si para M. Azaña la guerra se concebía como un instrumento e, incluso, un fin de la política, para el general Mola la "guerra es un fenómeno natural" que, haciéndose eco de otros autores, "aparece con el hombre, germina con la familia, crece con la tribu y llega a su apogeo en la nación". La guerra era una necesidad biológica y en algunas ocasiones una obligación ética²⁵⁴. Para el general España no era un país militarista y, en esa lógica, España se hallaba en un proceso de decadencia, ya que se había ido sustrayendo a la política internacional y debilitando su poder militar. Sólo los pueblos débiles manifestaban su odio al recurso de la fuerza. Luego, asimilaba el militarismo al belicismo, reduciendo este último a la esfera exterior del Estado. En relación, pues, al verdadero modelo - Alemania - el argumento que esgrimía era que España indudablemente no presentaba la fisionomía de un Estado militarista. La misma opinión era reflejada por N. Cebreiros, para quién tras las reformas "el Ejército ya no dará guerra, ni la hará (...) con la republicanización que ha sufrido, gracias a la selección por el gabinete de las fichas y con la reorganización perpetrada por Azaña". Los portugueses, concluía, podían estar tranquilos²⁵⁵.

En los planteamientos relativos a la concepción global de la defensa nacional desde un plano teórico, hemos podido observar anteriormente que con algunas diferencias existía en el caso de altos mandos, como el general Goded, cierta convergencia de ideas con M. Azaña. Sin embargo, en cuanto a la valoración del sistema internacional y de la orientación pacifista de la República se percibían

²⁵³ Vid. LLEIXA, J. Opus cit. Pp. 19 y 30-34.

²⁵⁴ MOLA, E. El pasado, Azaña y el porvenir, Madrid, Librería Bergua, 1940, pg. 275.

²⁵⁵ CEBREIRO, N. Las reformas militares. Estudio crítico, Santander, Tall. Tip. J. Martínez, 1931, pg. 4.

numerosas reticencias, ya que consideraban excesivamente utópica e idealista a la Sociedad de las Naciones. El art. 6 de la Constitución republicana fue objeto de duras críticas por parte del general Mola. Para éste, oponer a un axioma el artículo de una ley política era sentar una premisa falsa. Dentro de su determinismo, en su enfoque de primacía del conflicto en las relaciones internacionales, reconocer la eficiencia y la veracidad del citado artículo entrañaría que la voluntad de las Cortes Constituyentes de la II República estaría por encima de las leyes inmutables del universo. A cada guerra, en función de la ley física del péndulo, le seguía un movimiento pacifista mayor cuanto mayor fuese la magnitud del conflicto. El general Mola, pesimista respecto a la eficacia y los propósitos de la Sociedad de las Naciones, consideraba que tras la Guerra del Catorce ni los hombres ni la política internacional habían cambiado sustancialmente. De este modo el juicio que le merecía la institución ginebrina era el siguiente:

"Hoy la Sociedad de las Naciones es un centro burocrático, que sólo sirve para mantener un enjambre de empleados con espléndidos sueldos y una legión de diplomáticos que pesan demasiado sobre los presupuestos de los respectivos Estados. ¿Resultado práctico? Ninguno, que yo sepa; es decir, sí, para España un peligro más"²⁵⁶.

Los funestos resultados de la Conferencia del Desarme y la creciente amenaza de guerra europea, que marítimamente implicaría al Mediterráneo, no dejaban muchas alternativas: o bien España se preparaba para defenderse, o bien "renunciamos definitivamente a nuestra personalidad histórica, lo que sería entregarnos atados de pies y manos a la voracidad de las grandes potencias, o tendremos que sumarnos a cualquiera de los bandos como mal menor". La posibilidad de mantener la neutralidad en un hipotético nuevo conflicto europeo, en su opinión, no sería posible. Salvaguardar la neutralidad requería, y en esto sí que coincidía con M. Azaña, tener un ejército que infundiese respeto y la tolerancia de las potencias "que nos rodean"²⁵⁷.

Desde un plano teórico entre los militares existía un consenso en reconocer la necesidad de reformar el ejército, pero una gran parte de éste no comulgaba con los principios azañistas. A la propia lectura y dimensión política de la reforma, que minimizaba el papel del

²⁵⁶ MOLA, E. Opus cit. Pg. 277.

²⁵⁷ Ibídem. Pg. 284.

ejército en la vida pública, se unía una concepción de la orientación internacional de España en el marco de la legalidad de Ginebra que, pese al pragmatismo y los prudentes planteamientos de M. Azaña, no encajaba en la concepción tan tradicional que tenían los militares de las relaciones internacionales. Para éstos, en líneas generales y al margen de sus preferencias por modelos de ejército específicos, la posibilidad de que España pudiese jugar un papel potencialmente mayor en la escena internacional dependía casi exclusivamente de su potencialidad militar, como instrumento indispensable de una política exterior activa.

Planteamientos teóricos básicos de la reforma naval: la proyección del modelo azañista.

La reforma de la Marina durante la República no ha sido objeto de un número tan amplio de estudios como la reforma militar. Las razones de la escasa producción historiográfica sobre este aspecto dentro del amplio marco del proyecto reformista republicano, en nuestra opinión, radican: en primer lugar, en la menor proyección de la Marina y de su reforma en la vida política del Estado; en segundo lugar, su espíritu de cuerpo cerrado ajeno un tanto a los problemas de sus compañeros de otras armas, aunque desde el punto de vista de la doctrina defensiva las vinculaciones entre ellos eran evidentes; y, finalmente, porque las reformas emprendidas desde el Ministerio de la Marina no contaron con una inteligencia directora y la continuidad con que M. Azaña pudo llevar a cabo su tarea en el Ministerio de la Guerra. Respecto a este último apunte no deja de ser significativo el hecho de contrastar las huellas dejadas por M. Azaña en su obra sobre su interés por el problema militar y su experiencia como ministro con el mutismo casi absoluto de sus colegas del Ministerio de Marina durante los primeros años de la República - S. Casares Quiroga, J. Giral y L. Companys -, superado únicamente en algunas intervenciones oficiales.

Respecto a los contenidos teóricos de la reforma de la Marina, en líneas generales, éstos no diferían de aquellos sobre los que se había fundamentado la reforma militar. Reconocida, como hemos analizado anteriormente, la estrecha vinculación entre la política exterior y la política de guerra y naval - tanto por políticos como técnicos militares y navales -, la definición de éstas, sobre el papel, debía ser la expresión de la salvaguardia de los intereses

nacionales y de la filosofía de la República. Existía un consenso, entre los estudiosos y especialistas en el problema de la defensa, en reconocer la necesidad de una concepción global de dicho problema. Esta visión totalizadora consideraba axiomático que la definición tanto de la política de guerra - en la terminología azañista -, como de la política naval, requería una definición previa de la política exterior, que puntualizara los objetivos y el papel de España en la sociedad internacional. Considerando que la "política naval o militar" es la "adaptación de la 'manu militari' a la política externa que haya de servir"²⁵⁸, mientras no existiese una política exterior coherente, sería imposible articular una política de defensa nacional. Como consecuencia lógica de estos razonamientos, sería del todo ilógico concebir la reforma de la Marina sobre bases distintas que las que guiaban la reforma militar.

Existían, asimismo, otros factores que explicaban esta similitud de contenidos. Este es el caso de los condicionamientos derivados de la propia personalidad de los individuos que asumieron la responsabilidad de las reformas, así como las afinidades y planteamientos político-ideológicos que iban asociados a éstos. En principio, debemos considerar que la ausencia de una figura de la talla y del conocimiento del problema militar como M. Azaña en el Ministerio de Marina durante el primer bienio fue un condicionante que lógicamente afectaría al alcance y la coherencia de las reformas promovidas desde ese Departamento, especialmente desde un punto de vista técnico. Recordemos que tanto S. Casares Quiroga, como J. Giral y L. Companys, no tenían una preparación específica para ponerse al frente del Ministerio de Marina²⁵⁹. Algunos políticos de la República recordaban en sus memorias ciertas desavenencias y celos entre los titulares de estos dos Ministerios. N. Alcalá-Zamora, al hablar de las dificultades que encontraba el Gobierno provisional por su heterogeneidad para

²⁵⁸ "Apertura del curso en la Escuela de Guerra Naval", en Revista General de Marina, noviembre de 1932, Madrid, pg. 745.

²⁵⁹ Escribía el general Mola a este respecto que: "¿Qué preparación tenían tales señores para desempeñar tan delicado cargo? Diré lo que sé respecto del particular. Casares Quiroga había vivido en un puerto de mar, sabía diferenciar un balandro de un trasatlántico, no ignoraba que los barcos suelen ir pintado de gris y hasta es posible que supiera a lo que se llama estacha. Giral ignoraba todo esto; en cambio, tenía la práctica de haberse embarcado, tan pronto echado a la mar, en el navio de alto bordo que se llamó 'Acción Republicana' (...). En cuanto a Companys, no he podido averiguarlo, ni lo ha podido averiguar nadie (...)" (MOLA, E. Opus cit. Pg. 260).

armonizar el trabajo de conjunto, se hacía eco del celo y las tensiones entre algunos ministros como A. Lerroux e I. Prieto o S. Casares y M. Azaña. Respecto a éstos últimos escribía "dolíale a Casares que sus reformas en Marina no recibieran los homenajes de atención y aplauso reservados para las de Azaña en Guerra"²⁶⁰. Estas apreciaciones, a priori, podían implicar ciertas dificultades en la armonización en los criterios reformistas de ambos Ministerios. Otros datos y consideraciones, sin embargo, explicaban la similitud de criterios reformistas de ambos Departamentos. Por un lado, la escasa preparación de los ministros de Marina del primer bienio para desempeñar su cargo esclarecía en parte la influencia de la obra de M. Azaña. Obviamente, las ideas y el papel asumido por éste en la reforma militar estaban llamadas, en este contexto, a erigirse en modelo a seguir en el Ministerio de Marina, ya que en sí las ideas-fuerza en las que se basaban las reformas atañían a la defensa como un problema global, no como un problema exclusivo de las fuerzas de tierra. De este modo las ideas de M. Azaña sobre la política exterior, la prudente valoración de la política de colaboración por la paz en Ginebra y los fundamentos de la política de defensa nacional serían patrones a seguir por sus colegas del Ministerio de Marina. Por otro, recordemos que las ideas reformistas de M. Azaña representaban una aspiración del republicanismo progresista sobre el problema militar. Entre los ministros de Marina del primer bienio: J. Giral militaba como el ministro de la Guerra en Acción Republicana, S. Casares Quiroga era del partido regionalista ORGA, y L. Companys pertenecía a la Esquerra Republicana de Cataluña; tendencias que no oponían obstáculo alguno a los planteamientos azañistas.

Desde un punto de vista historiográfico las críticas realizadas por los sectores conservadores y los círculos militares menos receptivos con las reformas tendieron a monopolizar en la figura de M. Azaña todas las virtudes y defectos de las reformas llevadas a cabo en los primeros años de la República en materia de defensa. En el caso del general Mola, éste afirmaba que la "Marina corrió suerte análoga a la del Ejército mientras Azaña tuvo la sartén por el mango, que fué en todo cuanto con los asuntos de orden militar se relaciona, desde el mismísimo momento en que se encastilló en el palacio de Buenavista"²⁶¹. Su influencia no tardó en llegar a sus compañeros en el Ministerio de

²⁶⁰ ALCAL-ZAMORA, N. Memorias..., Pp. 170 y ss.

²⁶¹ MOLA, E. *Opus cit.* Pg. 259.

Marina. La manifestación más clara de esta preminencia se produjo en las medidas políticas adoptadas desde el Ministerio de Marina. Su oposición y crítica a la obra de Azaña le llevó a afirmar, en relación a la omnipresencia de M. Azaña en estas cuestiones, que la obra realizada en Marina había dado:

"(...) a las demás Armadas del mundo una lección de lo que son capaces de hacer en un país que ha perdido el instinto de conservación, unos políticos trepadores, osados e incultos, dirigidos, para mayor desdicha, por la voluntad férrea de un oscuro covachuelista con pujos de literato y empacho revolucionario"²⁶².

Esta imagen ha pervivido, aunque con ciertos matices, en la historiografía de los años setenta, como en la ya citada obra de F. de Bordejé sobre el desarrollo de la Armada española en la primera mitad del s. XX. Un trabajo que aún sigue siendo el estudio más completo sobre la política naval de la República. Sostiene este especialista que:

"En su conjunto, la obra militar de Azaña, que inspirará la actuación de los dos primeros ministros de Marina, Casares Quiroga y Giral, intentaba alcanzar dos objetivos: reducción de efectivos, unidades y centros y su democratización, tal como él la entendía"²⁶³.

Trabajos más recientes como el de A. Cuevas Torres aportan una visión más objetiva de la reforma naval de la República. Los avances sobre el conocimiento de la obra militar de M. Azaña ha posibilitado avanzar más en el conocimiento del alcance y el proyecto reformista republicano, aunque, si bien es verdad, persiste un significativo vacío historiográfico sobre el reformismo en la política naval de la República. A. Cuevas afirma que la "Marina no vivió un desarrollo espectacular precisamente, pero no menos cierto es que el periodo no resultó tan negativo como se pretende"²⁶⁴. Alude a la continuidad en la gestión política de S. Casares Quiroga y J. Giral, a quienes se consideró como "al servicio del espíritu destructivo de Azaña".

Al margen de estos juicios de valor, lo cierto es que existen indicios incuestionables y un amplio consenso en el reconocimiento de la influencia de M. Azaña en las reformas emprendidas en la política de defensa nacional del régimen proclamado el 14 de abril de 1931.

²⁶² Ibídem. Pg. 268.

²⁶³ BORDEJÉ, F. de Opus cit. Pg. 559.

²⁶⁴ CUEVAS TORRES, A. Historia de la Marina de guerra española, Barcelona, Mitre, 1984, pg. 101.

La política reformista emprendida desde el Ministerio de Marina por el titular de la cartera y una Comisión de Oficiales nombrada para ese cometido, en opinión de F. de Bordejé, se llevó a cabo con excesiva rapidez y falta de meditación²⁶⁵. Como ocurrió con el Ejército, las medidas que crearon un malestar mayor en la Armada no fueron aquellas que establecían los principios y la organización de la misma en relación a la defensa nacional, sino a las medidas políticas que pretendían democratizarla y definir, como a sus otros compañeros de armas, la situación de las Fuerzas Armadas en un Estado democrático, moderno y liberal. Un ejército que estuviera en sintonía con aquellos de la Europa a la que aspiraba la inteligencia de la República. Era, pues, nuevamente la dimensión interna de la reforma la causa de los celos y los malestares que afloraron entre gran parte de la oficialidad, y no tanto los postulados básicos de la defensa nacional. Esto no quería decir que no se formularan críticas que evidenciaban el recelo a la política republicana de colaboración con Ginebra. En este sentido, la valoración de algunos técnicos navales, como P. Suanzes, respecto a la desconfianza en la Sociedad de las Naciones sintonizaba con la misma preocupación que habían puesto de manifiesto también algunos de sus compañeros de tierra. Para éste, preocupado por la importancia del dominio del Mediterráneo para la seguridad, España estaba bien lejos de la concepción anglosajona y protestante del mundo - como era la Sociedad de las Naciones -²⁶⁶.

Las gestiones de S. Casares (14 de abril de 1931 - 15 de diciembre de 1931), J. Giral (15 de diciembre de 1931 - 12 de junio de 1933) y L. Companys (12 de junio de 1933 - 12 de septiembre de 1933), especialmente las de los dos primeros, desarrollaron la política reformista a la estela de la labor de M. Azaña. Como en Guerra se llevó a cabo una importante labor legislativa en un breve periodo de tiempo desde que se proclamó la República. En aplicación práctica de la política civilista de la República y de redefinición del papel de las Fuerzas Armadas un Decreto de 23 de abril de 1931, un día después que el de Guerra, establecía la filosofía y el procedimiento para jurar fidelidad y prometer la adhesión a la República del personal de la Armada. Los móviles y los fines eran exactamente los mismos que el Decreto que con idéntico motivo redactó M. Azaña. La identificación de la República con la nación y el carácter nacional

²⁶⁵ Vid. BORDEJÉ, F. de Opus cit. Pg. 565.

²⁶⁶ Vid. SUANZES, P. Art. Cit. Pg. 384.

del Ejército, así como la función, en este caso de la Armada, de salvaguardar y proteger la independencia nacional son las claves conceptuales de estos textos legislativos.

Entrar a exponer los contenidos teóricos de la reforma de la Armada, nos conduciría a realizar prácticamente una repetición de los de la reforma militar. Si queremos, no obstante, significar que la política naval - el instrumento más eficaz y mejor preparado de la Fuerzas Armadas en función del reto establecido a principios de siglo de "rehacer la Marina" - se desarrolló, como la política llevada desde el Ministerio de la Guerra, dentro de los cánones del análisis azañista de la política de paz de la República. Es decir, de adscripción leal al Pacto de la Sociedad de las Naciones, pero, asimismo, de preocupación por dotar a España de los instrumentos indispensables para hacer respetar su propia paz dadas las debilidades del sistema internacional. Durante la Conferencia del Desarme el programa de desarme mínimo que presentó la delegación española respondía precisamente a estos elementos de análisis. La renuncia a la guerra como instrumento de política nacional, como ya aclaró M. Azaña en las Cortes en su momento, no implicaba indefensión y era, absolutamente, compatible con la misión del Ejército y de la Armada, así como de la Aeronáutica, de garantizar la independencia nacional. Prueba de ello, como analizaremos más adelante, la República lejos de acabar con los programas de la Monarquía - concretamente el proyecto del ministro Carvia en 1930 -, siguió adelante con ellos, aunque no llegasen a culminarse íntegramente.

Era un momento crucial de la historia de España. Un momento, recobrando las palabras de E. Navarro Margati en mayo de 1931, de "los más interesantes y quizás más difíciles y de más responsabilidad de nuestra historia contemporánea". Los españoles tenían ante sí el reto de su reconstrucción y de "levantar nuestro prestigio en el mundo, y ello depende muy directamente de nuestro poder naval". Pero una política naval precisa de una orientación clara y definida de la política exterior. En ese marco el Mediterráneo era una pieza clave para rentabilizar y potenciar la posición internacional de España. "El triángulo estratégico Estrecho-Mahón-Barcelona - proseguía - pudiera ser la base de un programa naval bien meditado y de una política internacional que haría subir nuestro crédito y nuestra cotización". El dominio de España de su "hinterland" mediterráneo era, pues, en opinión tanto de políticos como de militares, una baza clave en el papel y la posición internacional de España. Por supuesto, de la

capacidad o no para lograr este cometido dependía la salvaguardia de la independencia y, desde luego, el mantenimiento de la neutralidad ante un futuro conflicto europeo. El dominio de España de su espacio mediterráneo no podía considerarse en absoluto como una política de aspiraciones imperialistas. Se trataba, pues, "de ofrecer como nación las garantías de un país consciente, que sabe sostener con decoro el puesto que le corresponde en el concierto internacional"²⁶⁷. La percepción de la posición internacional de España, en este caso, coincidía notablemente con la de M. Azaña, al apostar por una revalorización de su potencialidad internacional pero siempre conscientes del papel de España como actor no privilegiado de las relaciones internacionales. No obstante, a diferencia de Azaña no profesaban la misma lealtad por la Sociedad de las Naciones, a pesar del talante moderado de la fidelidad de M. Azaña.

Era inconcebible, entonces, desde los estamentos oficiales republicanos pretender diseñar una política naval que no se adecuase a la orientación de la política exterior. Definidas las directrices de comportamiento internacional de la República, a priori se había cumplido una de las premisas para el diseño y organización de la política naval. El acercamiento de los ministros de Marina y algunos altos mandos a la concepción azañista de la política exterior y la política militar de la República era puesta de manifiesto en los Decretos y en algunas intervenciones públicas. Un ejemplo significativo lo encontramos en las intervenciones el 1 de octubre de 1932 del Director de la Escuela de Guerra Naval - el capitán de Navío Pérez Chao - y el ministro de Marina - J. Giral -, en presencia del subsecretario de Marina - contralmirante Azarola -, el jefe del Estado Mayor - vicealmirante Salas - y el jefe de la Sección de Personal - contralmirante Fernández Piña -. En aquella ocasión el Director de la Escuela, al hablar de la desorientación de España en su política exterior y naval tras la pérdida de las Colonias en 1898, se refería a las expectativas creadas con la República y la orientación que debía tomar la política naval. A este respecto opinaba que:

"Parece caminar hoy a la definición de una política externa que de la propia Constitución brota y ha tenido eco oficial en boca de representaciones llamadas a declararla. Confirmación de un anhelo de paz, del firme deseo de un pueblo en reconstituir su vida interior, de pesar con su florecimiento en el 'plus ultra' a que debe encaminarse la civilización, marchando por caminos de paz y dando el alto ejemplo de esquivar

²⁶⁷ NAVARRO MARGATI, E. Art. Cit. Pg. 726.

todo camino del imperialismo y de la violencia. Esta política, este objetivo noblemente pacifista, precisa, sin embargo - y así está unánimemente reconocido, tuve el honor de expresarlo en actos análogos y la satisfacción de verlo ratificado no ha muchos días por la autoridad de mayor nota -, una política militar que lo sirva, porque aquel altruista deseo supone una neutralidad que en la época moderna no puede imponerse por el ruego, sino únicamente por la posesión de medios que al caer en un platillo de balanza notoriamente produzcan su inmediato desnivel. Por otra parte, pese a los más sinceros deseos, altísimas conveniencias que envuelven la seguridad y el porvenir de la patria pueden obligarla a una intervención armada; por consiguiente, existe una política exterior, un norte a que traducir y encaminar los elementos navales adecuados a servirle, y para los Estados Mayores, que todos en realidad constituimos, y que los que salen de esta Escuela han de ser más llamados a servir, una misión determinada y clara"²⁶⁸.

A esta intervención el ministro de Marina correspondió con las siguientes palabras:

"Ratifico que, en efecto, las aspiraciones de paz, tan evidentemente sentidas por el pueblo español, no significaban una dimisión en punto a los armamentos precisos, ya que, por desgracia, no aparecían inmediatas las auras de paz mundial soñada, y ello obligaba a los pueblos a prevenir una seguridad de su independencia, bien lejana de todo aspecto imperialista, pero precisadas de los elementos precisos"²⁶⁹.

La analogía con los análisis de M. Azaña era absoluta. En estas afirmaciones aparecían, incluso, numerosos términos claves en los contenidos teóricos del proyecto azañista como la garantía de la independencia internacional como misión fundamental del ejército, el respeto a la legalidad de la Sociedad de las Naciones, la necesidad de dotar a las Fuerzas Armadas de la operatividad y la potencialidad necesarias para la defensa nacional. La República había presentado a España en su mensaje pacifista como un Estado no imperialista y, como acabamos de comprobar, la modernización y la optimización del ejército no respondían a ningún afán de tipo imperialista. Ante la amenaza de un posible conflicto europeo garantizar la **neutralidad**, no bastaba únicamente una voluntad de neutralidad, sino que requería un ejército capaz de hacerla respetar. Era el único modo de no subordinar ésta a la decisión de las grandes potencias de respetarla o no en función de sus propios intereses, como sucedió en la Guerra del Catorce.

El logro de estos objetivos era fundamental para el éxito del programa reformista republicano. Sin embargo, el camino a seguir y los

²⁶⁸ "Apertura del curso...", pg. 749.

²⁶⁹ Ibídem. Pp. 750-751.

obstáculos a superar para conseguirlos dependían de dos conjuntos de variables: por un lado, aquellas correspondientes a la naturaleza y el estado de la sociedad internacional; y por otro, los condicionamientos internos. La valoración de las posibilidades y de las opciones en juego dependían de la naturaleza de los medios con que podía contar o en que debía desarrollarse la acción exterior de la República. Éstas iban a darnos una clara idea de las limitaciones y condicionantes que la República debía de afrontar para poder mejorar su posición internacional y encaminarse en su trayecto de reconstrucción nacional en su carrera hacia Europa.

CAPITULO 2

MEDIOS E INSTRUMENTOS DE ACCION DE LA
POLITICA DE DEFENSA NACIONAL DE LA
II REPUBLICA

La definición de los principios y orientaciones que la República pretendía establecer en la formulación, discusión y ejecución de la política exterior y de defensa parecían responder, si no a un programa elaborado de acción del Estado, sí a unas premisas y unas ideas generales compartidas de forma mayoritaria por las nuevas élites político-intelectuales e incluso por ciertos sectores del estamento militar que iban a tomar las riendas del destino del nuevo régimen. Sin embargo, el desarrollo y la materialización de esos objetivos dependía irremisiblemente de los medios e instrumentos que pudiesen, en definitiva, traducir a la realidad práctica esos anhelos y aspiraciones. Si la República se estimaba a sí misma heredera de una tradición y como adalid de la modernización de España, era asimismo heredera de unos instrumentos y medios de acción hasta ese momento al servicio y a la medida de la Monarquía. Indudablemente el proyecto reformista de la República, es decir, de modernización y homologación con la Europa que le servía de modelo, requería una mejora y racionalización en el acondicionamiento y uso de esos medios e instrumentos de acción del Estado.

La adecuada utilización y el eficaz rendimiento de esos medios dependía de una serie de condicionantes objetivos tanto externos como internos. Estos condicionantes funcionaban como variables, cuyo valor determinaría en gran medida la eficacia de los medios de acción del Estado. Luego, la dinámica de modernización en que se sumergió la República para mejorar y adaptar a sus necesidades la maquinaria diplomática y militar, sincronizar a España con sus vecinos europeos y mejorar su "status internacional", iba a estar subordinada al comportamiento de estas variables. Éstas se insertaban en dos ámbitos - externo e interno -, en continua y estrecha interacción. Respecto al primero debemos tener en consideración: por un lado, la evolución y el estado de la sociedad internacional en sus diferentes perfiles - político, económico, militar y cultural -; por otro, la validez en la correspondencia entre los principios de acción de la República en el exterior y los principios vigentes en el sistema internacional; además, habría que considerar un factor dinámico ya que España incorporó como modelo político un sistema demo-liberal precisamente cuando se iniciaba un punto de inflexión respecto a la suerte de los modelos autoritarios y totalitarios de la época; y finalmente, la autoconsciencia de la posición internacional de España, como un actor no privilegiado en el sistema internacional y sometido a unas relaciones de dependencia respecto a las grandes potencias. Desde la

perspectiva interna los parámetros fundamentales serían los siguientes: en primer lugar, que de la viabilidad del modelo democrático de Estado de la República dependería el éxito de la empresa reformista del nuevo régimen; en segundo, cualquier intento de modernización estaba limitado en su proyección por los recursos económicos; en tercer lugar, la evolución y la estabilidad política eran condiciones no sólo deseables, sino necesarias, para esta empresa; en cuarto lugar, la necesidad de un buen aparato burocrático, con una buena coordinación interdepartamental a todos los niveles y profesionales capaces, que asegurase la cadena de transmisión de las directivas de acción; en quinto lugar, la coordinación, la continuidad y la coherencia en la política planificada desde las instancias gubernamentales; y, por último, la concienciación y participación de la opinión pública, como correspondía a un estado de derecho, en este reto de modernización. A estos factores habría que añadir el tiempo, ya que una labor de esta envergadura requería inevitablemente un considerable periodo de tiempo para el diseño, discusión y ejecución de estas reformas.

Una vez definidas estas variables, podemos distinguir dos marcos de análisis: por un lado, el **medio internacional**, con el fin de significar las características principales del sistema articulado en la Sociedad de las Naciones y, más concretamente, de la seguridad colectiva; y por otro, el **medio interno**, que estudiaremos con mayor profundidad, donde incluiremos las bases e instrumentos de acción del Estado republicano.

1. EL MEDIO INTERNACIONAL: EL SISTEMA.

No es nuestro propósito realizar en estas páginas un exhaustivo estudio acerca de las características de la sociedad internacional de entreguerras, cuestión sobre la que existe una amplia bibliografía y que excedería a las pretensiones de la presente investigación¹. Unica-

¹ Si queremos reseñar, no obstante, la aparición en medios académicos de un importante número de investigaciones y obras de divulgación sobre la naturaleza del nuevo sistema internacional, especialmente desde una perspectiva jurídica. Entre ellos citamos los siguientes: ALONSO GETINO, L. La Sociedad de Naciones según Campanella. La Monarquía hispánica. Madrid, Imp. La Rafa, 1934; ALVAR, R.F. La gran obra internacional de la Sociedad de las Naciones. Madrid, Ed. Yagües, 1936; ARIAS PARGA, F. El artículo 19 del Pacto de la Sociedad de las Naciones y la revisión de los Tratados. Madrid, Tesis Doctoral, 1934; BARCIA TRELLES, C. La Sociedad de Naciones y la cuestión colonial. Madrid, s.e., 1922; y del mismo autor La Constitución

mente deseamos destacar una serie de aspectos sobre los que se definía el sistema internacional y, más concretamente, su elemento nuclear - la Sociedad de las Naciones - y la articulación a partir de ella de la seguridad colectiva, con el fin de establecer unas referencias básicas para la comprensión del sistema en que a priori la II República había decidido diseñar su política exterior y armonizar su política de defensa nacional. La Sociedad de las Naciones - pieza emblemática del sistema internacional de la posguerra - se mostraba ante la República como un medio en un doble sentido: por un lado, como el marco o ámbito donde se iba a desarrollar una parte sustancial de su actividad internacional; y por otro, como un instrumento que, consagrado a la canalización pacífica de las relaciones internacionales y a garantizar el orden postbélico, servía a los deseos de paz y de mantenimiento, desde una perspectiva global, del "statu quo" internacional de la España republicana.

La institucionalización de una serie de principios y de mecanismos en la Sociedad de las Naciones, fruto de la incorporación de los valores de las potencias vencedoras en la contienda y el despertar de una sensibilidad contra la guerra en las élites intelectuales y políticas y en la opinión pública a nivel internacional, iba a afectar necesariamente a todos los Estados en su calidad de actores en el sistema internacional. El intento de democratizar las relaciones

norteamericana y el Pacto de la Sociedad de las Naciones, Valladolid, Universidad de Valladolid, 1930; FERNANDEZ, R. El principio de igualdad jurídica de los Estados en la práctica internacional después de la guerra, Madrid, Reus, 1921; FONT Y ABELI, P. La competencia del Tribunal Permanente de Justicia Internacional organizado por la Sociedad de Naciones, Madrid, Tesis Doctoral, 1925; GONZALEZ POSADA, A. La Sociedad de Naciones y el Derecho Político. Superliberalismo, Madrid, s.e., 1925; MARTINREY Y DEL VERRO, L. La Sociedad de Naciones, Madrid, Tesis Doctoral, 1919; OLIVART, Marqués del "La Sociedad de las Naciones. Juicio crítico del proyecto aprobado por la Conferencia de Paz en París el 28 de abril de 1919", en MERINO ALVAREZ, A. Antecedentes históricos de la Liga de Naciones, Madrid, Imp. Patronato de Huérfanos de Intendencia e Intervención Militares, 1919, pp. 59-122; PLA CARCELES, J. La Sociedad de Naciones. Lo que es y como funciona, Madrid, Cía Iberoamericana de Publicaciones, 1929; RIVERA PASTOR, F. El nuevo orden jurídico: la tierra, la corporación, la nación, la Sociedad de las Naciones, Madrid, s.e., 1925; RIVERO GARCIA, C. La Sociedad de Naciones: su valor jurídico y positivo y el problema de la paz, Madrid, s.e., 1927; SANCHEZ EUSTAMANTE, A. El Tribunal Permanente de Justicia Internacional, Madrid, Reus, 1925; SOCIEDAD ¿Qué es la Sociedad de las Naciones?, Ginebra, Servicio de Publicaciones de la Sociedad de las Naciones, 1930; UNIVERSIDAD DE VALENCIA La organización de la actividad de la Sociedad de las Naciones, Valencia, Anales de la Universidad, 1927; y YANGUAS MESSIA, J. de España y la Sociedad de las Naciones, Valladolid, s.e., 1919.

internacionales, establecer un mecanismo eficaz para garantizar la paz, potenciar las relaciones de cooperación frente a las conflictivas entre los actores del sistema, primar la diplomacia abierta frente al secretismo de la tradicional, y de incorporar nuevos valores - caso de las fuerzas morales - como normas de comportamiento; ofrecían unas expectativas que objetivamente brindaban la posibilidad a todos los Estados de incrementar y potenciar su participación en la sociedad internacional. Los Estados, que como España, no podían potenciar su posición internacional por los métodos tradicionales, tenían ahora la posibilidad de incorporarse a esta nueva cinámica para multiplicar sus canales de relación con el medio internacional y asumir los nuevos valores en boga para mejorar su situación en ese medio. La incorporación al nuevo orden internacional para las potencias europeas que habían permanecido neutrales durante el conflicto suponía: en un sentido, participar activamente en la nueva legalidad internacional y participar de las bonanzas del nuevo sistema; pero en otro, obligaba a adoptar unos compromisos que en la lectura fiel de los textos jurídicos sobrepasaban la actitud de neutralidad por la que habían optado en 1914. De la viabilidad y de la eficacia del sistema dependía la confianza de estos Estados en el nuevo orden. Un sistema concebido en el deseo de evitar catástrofes como la del Catorce y la búsqueda de nuevos cauces en las relaciones internacionales.

1.1. LA SOCIEDAD DE LAS NACIONES: UN PROYECTO REFORMISTA DE LA SOCIEDAD INTERNACIONAL.

Al finalizar la Guerra, la necesidad de construir un nuevo orden que evitase los horrores de la guerra surgía en la mente de los estadistas y políticos de las potencias vencedoras como algo incuestionable. Desde los medios políticos y en la conciencia de la opinión pública se aceptaba la conveniencia de crear un organismo internacional que garantizase la relación pacífica entre los Estados. Y precisamente a este fin, ya evocado en los catorce puntos de Wilson, se dedicaron no pocos esfuerzos en la Conferencia de Paz de París desde comienzos de 1919.

En un sentido muy general Georges Berlia aludía a la confluencia de dos tradiciones en el momento de discutir y diseñar el nuevo equilibrio: la americana y la europea. El resultado final fue fruto, en gran medida, del compromiso, aunque, en lo esencial, la tradición y los conceptos americanos se impusieron. Quizás el rasgo más

significativo del triunfo de alguno de los valores de la tradición americana fue la insistencia en finalizar con la tradición europea de la diplomacia secreta por la herencia espiritual que Washington había legado a sus compatriotas de condena a la práctica de alianzas y el valor moral de la diplomacia abierta². Esta preminencia de EE.UU. que irrumpían de modo definitivo en el s. XX como gran potencia no se tradujo en una hegemonía real sobre el sistema ya que, fiel a su marginación tradicional de los asuntos europeos, el Senado rehusó participar en el nuevo organismo internacional - la Sociedad de las Naciones -, que era parte integrante del Tratado de Versalles. Asimismo, a nuestro juicio, conviene recordar que la tradición europea, si bien compartía la tradición de la diplomacia secreta, aparecía fragmentada en el momento de diseñar la paz en función de los intereses británicos y franceses. En esta línea algunos especialistas de la época como el húngaro M. Ottlik preferían distinguir dos corrientes en la organización de la paz: la primera, moralista e idealista, sería defendida por las potencias anglosajonas; y la segunda, más pragmática, respondería a los objetivos de guerra de Francia y sus aliados más allegados³. En palabras de K.J. Holsti, desde la perspectiva europea dos concepciones irrumpían en escena, el modelo francés de "paz a través de la preponderancia del poder" y el británico de "paz a través de los mecanismos de resolución de conflictos"⁴. Lo cierto es que en la elaboración del articulado del Pacto era incuestionable la sombra de la autoridad de Wilson, pero una vez que se convirtió en una realidad institucional, a pesar de sus evidentes logros, no dejó de ser en la mayor parte de las ocasiones un instrumento al servicio de las grandes potencias.

Al analizar lo que supuso la creación de la Sociedad de las Naciones para las relaciones internacionales no podemos hablar realmente de una revolución, ni de una ruptura con la tradición precedente. En una ocasión el profesor de Ciencias Políticas de la Universidad de Arizona N.D. Houghton escribía que "la principale contribution que

² Vid. BERLIA, G. Le maintien de la paix doctrines et problèmes (1919-1976), Paris, Les cours de Droit, 1976, pp. 13-17.

³ Vid. OTTLIK, M. "Les pactes de non-agression et la paix européenne" (Conférence, 8 mai 1936), Bulletin du Centre Européen de la Dotation Carnegie, n. 5-6-7, 1936, pp. 409-413.

⁴ HOLSTI, K.J. Peace and war: armed conflicts and international order 1648-1989, New York, Cambridge University Press, 1991, pp. 189-196.

la création de la Société des Nations est apporter à l'organisation et à la technique des relations internationales a été l'institution de conférences internationales régulières et fréquentes"⁵. El lazo con el pasado tenía lugar en dos sentidos: por un lado, como consolidación de unas formas que desde el s. XIX tendían a institucionalizar las relaciones pacíficas y de cooperación entre los Estados; por otro, la pervivencia de formas de diplomacia tradicionales que obstaculizaban la labor de la Sociedad, como el recurso a los contactos diplomáticos de espaldas a Ginebra. Indagando en el primer sentido, es decir, en la dirección reformista, F.S. Northedge destacaba tres ideas que iban a dominar en los años de la contienda en relación al futuro diseño para el mantenimiento de la paz. La primera, consistía en que el sistema de arbitraje debía ser más efectivo, si es posible, incorporando incluso algún tipo de pena o sanción para evitar el recurso de los Estados a la guerra. La segunda, planteaba la posibilidad de hacer más formal y continuo el sistema de conferencias del s. XIX. Y, finalmente, parecía idóneo explorar ambos sistemas con el fin de establecer una pausa o un aplazamiento en las disputas para retardar en lo posible el estallido de una guerra y dar así tiempo hábil a los mecanismos de conciliación⁶. Luego, la estructura de la Sociedad de las Naciones asimiló la experiencia histórica del siglo XIX: la Asamblea continuaba la trayectoria definida por las Conferencias de La Haya de 1899 y 1907; el Consejo en cierto modo se erigía en un nuevo Concierto de las grandes potencias; y el Secretariado, el más novedoso, era deudor de las Uniones Administrativas. Y desde la perspectiva del comportamiento diplomático de los Estados, F.S. Northedge, argumentaba que:

"(...) within the League, States played much the same kind of diplomatic game as they had done before the League of Nations was born, only now there were rather rules and the resort to force by States was hedged about by rather more restraints"⁷.

Era innegable, como concluye J.A. Carrillo Salcedo, la pervivencia del pasado conviviendo con importantes innovaciones. Tradición y cambio eran elementos de una misma experiencia histórica. En palabras

⁵ HOUGHTON, N.D. "Situation actuelle de la Société des Nations", Bulletin du Centre Européen de la Dotation Carnegie, n. 1-2, 1936, pg. 12.

⁶ Vid. NORTHEDGE, F.S. The League of Nations, its life and times, Leicester University Press, 1986, pg. 25.

⁷ Ibidem. Pg. 53.

del citado autor la "Sociedad de Naciones supuso una 'reforma del sistema internacional pero no una ruptura del mismo, ni su sustitución por otro radicalmente distinto del que había sido establecido en la Paz de Westfalia en 1648'"⁸. La Sociedad de las Naciones lo que si representaba de hecho era el momento de la organización internacional. Entre las manifestaciones más importantes de la dinámica de modernización del sistema internacional el citado autor destaca las siguientes: en primer lugar, la institucionalización de las técnicas de la negociación multilateral; en segundo, el perfeccionamiento de las técnicas de cooperación internacional institucionalizada, tanto en materias políticas como cuestiones económicas, sociales, técnicas y culturales; en tercer lugar, la consolidación de un modelo "institucional, permanente y preestablecido", marco de las actividades colectivas de los Estados en un mundo cada vez más complejo e interdependiente; y, por último, la instauración de una "función pública internacional" e independiente de los Estados. Desde el punto de vista de la evolución de las organizaciones internacionales, como organizaciones interestatales, el salto cualitativo que se produjo tras la Guerra del Catorce se concretó en la importancia política que adquirirían en adelante éstas en las relaciones internacionales⁹.

No nos hemos podido resistir a la tentación de establecer un paralelismo en la dinámica reformista que se produjo en el medio internacional y la España republicana. En 1919 se establecían las nuevas bases reformistas del nuevo sistema internacional. En esas fechas las ideas sobre lo que debía ser el proyecto de modernización de España en los intelectuales de la generación del "14" estaban en clara sintonía con las directrices de la Europa democrática, pero la puesta en práctica de ese proyecto no tendría lugar hasta el 14 de abril de 1931. El proyecto reformista republicano tenía por objetivo la modernización del modelo de Estado sobre unas claves democráticas y, en su proyección internacional, la plena incorporación y asunción de los principios y mecanismos de la nueva legalidad internacional. Con este horizonte de referencia quisieramos exponer tres apreciaciones al realizar la comparación de ambas experiencias. En primer lugar, que ambas se habían realizado sobre las mismas bases teóricas e ideológicas: la democracia, la justicia y la libertad. La Sociedad

⁸ CARRILLO SALCEDO, J.A. El Derecho Internacional en perspectiva histórica. Madrid, Tecnos, 1991, pg. 66.

⁹ Vid. AKEHURST, M. Introducción al Derecho Internacional. Madrid, Alianza, 1982, pg. 96.

de las Naciones encarnaba los valores de las potencias democráticas - vencedoras en la conflagración mundial frente al militarismo y autoritarismo de los imperios centrales - y en correspondencia, desde la óptica de los intelectuales españoles de la generación del "14", este organismo era un sinónimo de la Europa Occidental democrática y librepensante. En segundo lugar, existía una evidente asincronía entre la experiencia reformista del sistema internacional y la de la España republicana. Sin embargo, ésta no lo era tanto desde un punto de vista político-intelectual ya que, tanto en el proceso de gestación como en el de puesta en marcha del nuevo sistema internacional, los políticos e intelectuales aliadófilos españoles y, concretamente, los de la citada generación, habían comulgado con esa visión del orden internacional y promovido una homologación interna de España con los modelos democráticos. La llegada de la República, tras la crisis final del régimen monárquico, les brindó a éstos la oportunidad histórica de sincronizar el "tempo" histórico de España con el meridiano que marcaba la pauta temporal de los Estados democráticos de Europa Occidental. Y, por último, España inició esa carrera contra reloj en 1931, precisamente cuando tuvo lugar el punto de inflexión en las relaciones internacionales del periodo de entreguerras. Iniciado el proceso irreversible de crisis de la Sociedad de las Naciones en los primeros años treinta, España, tras unos momentos de inicial euforia, se incorporó con rapidez al sentimiento de desencanto y a la reflexión sobre la eficacia del sistema y sus repercusiones sobre ella como actor del mismo. La asincronía se tornó en una agónica sincronía cuando ambos, tanto el sistema internacional como España, se sumergieron en un declive irreversible que pulverizaría los principios y mecanismos sobre los que se diseñaron sus proyectos reformistas.

La Sociedad de las Naciones implicaba, pues, un punto de inflexión, no revolucionario, en el modo de organización de la vida internacional. A este respecto, uno de los clásicos en el estudio de la Sociedad, F.P. Walters escribía que:

"Fue el primer movimiento eficaz hacia la organización de un orden político y social mundial, en el que los intereses comunes de la humanidad podían ser observados y servidos por encima de las barreras de la tradición nacional, diferencia racial o distancia geográfica. Fue, en un sentido, no revolucionaria, ya que se basaba en ideales hacia los cuales muchas generaciones de hombres habían abierto el camino lentamente. Fue revolucionaria en cuanto implicó un salto hacia adelante de extensión y velocidad sin precedentes, acompañado por cambios extraordinarios en la conducta de las relaciones internacionales: variaciones de principios, cambios de métodos e incluso cambios

en las convicciones generales, que forman la opinión pública"¹⁰.

Coincidía, pues, plenamente en la convicción del mensaje de ruptura y continuidad en un sentido evolutivo y de progreso en la organización de la sociedad internacional. En el caso de la Sociedad de las Naciones, sus objetivos fundamentales - la paz y la seguridad -, no se pretendieron alcanzar mediante la superación de las soberanías nacionales a través de la creación de un poder político internacional institucionalizado, sino por medio de la cooperación institucionalizada entre Estados soberanos. Subsistían, aduce J.A. Carrillo Salcedo, los "Estados y la soberanía, y la novedad se limita al carácter permanente e institucionalizado del cauce arbitrado para las relaciones entre los Estados soberanos"¹¹. El sistema, por tanto, se articulaba en una filosofía netamente estatocéntrica.

Como reacción a la guerra y como expresión de una mayor sensibilización de la opinión mundial propiciada por la propia contienda, la Sociedad de las Naciones respondía, en opinión de J-B Duroselle, a la necesidad, profundamente sentida por los pueblos que fueron víctimas de la guerra, de asegurar la paz sobre unas bases perdurables y nuevas¹². La salvaguardia de la paz y la habilitación de mecanismos para garantizarla era, pues, el cometido fundamental del nuevo organismo internacional¹³. Este propósito condujo a un intento de concebir al nuevo organismo internacional como un paraguas bajo el cual se podían desarrollar de modo ordenado todos los asuntos mundiales políticos, económicos, financieros y culturales¹⁴. Era el método más racional, en principio, para promover un desarrollo mundial y disminuir las probabilidades de fricciones internacionales.

No obstante, la institución ginebrina, como se desprendía de la lectura del Pacto, no erradicaba todas las vías al recurso a la guerra y el Pacto - fuente de Derecho en sí mismo - presentaba ciertas

¹⁰ WALTERS, F.P. Historia de la Sociedad de Naciones, Madrid, Tecnos, 1971, pg. 19.

¹¹ CARRILLO SALCEDO, J.A. Opus cit. Pg. 66.

¹² Vid. DUROSELLE, J-B. Histoire diplomatique de 1919 à nos jours, Paris, Librairie Dalloz, 1966, pg. 61.

¹³ Vid. REYNOLDS, P.A. "La Sociedad de Naciones", en Historia del Mundo Moderno, (Cambridge), t. XII, Barcelona, Ramón Sopena, 1975, pg. 189; y CARR, E.H. International relation between the two world wars 1919-1939, London, MacMillan Press, 1979, pp. 103-104.

¹⁴ Vid. NORTHEGE, F.S. Opus cit. Pg. 1.

lagunas en la confección de los procedimientos y los mecanismos de la seguridad colectiva que serían objeto de constante debate hasta el final de sus días. Asimismo, la eficacia de la Sociedad para mantener la paz, en virtud del respeto a la soberanía de los Estados, dependía sustancialmente del grado de compromiso real de éstos, como actores, en respetar las normas y principios del nuevo sistema internacional. Estos condicionantes explicaban la advertencia realizada por N.D. Houghton en 1936, ya que:

"Il faut bien comprendre que la Société des Nations ne garantit pas absolument la paix internationale. Elle constitue le seul organisme agissant et puissant qui se fasse une constante obligation morale de travailler au maintien de la paix. Mais la Société des Nations n'est plus une garantie absolue de la paix universelle que la profession médicale n'est pas une garantie absolue de santé parfaite"¹⁵.

Parecía evidente que en cuanto los Estados dejasen de respetar y valerse de esas reglas el sistema se vería obligado o bien a cambiar y adaptarse a un nuevo orden diseñado comunmente por el colectivo de los Estados y, especialmente, de las grandes potencias, o bien a perecer y desaparecer bajo la "anarquía" de la sociedad internacional prebélica.

Queda, entonces, por conocer, aunque sea de forma muy somera, los fundamentos básicos sobre los que se concibió la seguridad colectiva, a la que España, como defensora del "statu quo" y de la paz se comprometió plenamente al instaurarse el nuevo régimen, tras una dilatada y ambigua trayectoria como miembro del citado Organismo durante los años veinte.

1.2. EL PACTO Y LA ARTICULACION DE LA SEGURIDAD COLECTIVA.

El Pacto de la Sociedad de las Naciones era una de las piezas jurídicas más importantes del Derecho Internacional del periodo de entreguerras. Desde finales del s. XIX el Derecho Internacional inició un imparable proceso de codificación e institucionalización. Éste, a raíz del proceso de organización de la sociedad internacional que se aceleró tras la Guerra del Catorce, iba a experimentar un fuerte impulso. En este periodo se establecieron las bases del actual Derecho Internacional, el cual no atribuyó derechos y obligaciones únicamente a los Estados, sino también a organizaciones internacionales, las

¹⁵ HOUGHTON, N.D. Art. Cit. Pg. 11.

sociedades mercantiles y los individuos. No obstante, el Derecho Internacional siguió ocupándose primordialmente aún de los Estados.

Tras 1919 entramos en un intenso periodo de reforma y modernización del Derecho Internacional. La reflexión doctrinal, siguiendo la excelente síntesis realizada por J.A. Carrillo Salcedo, dejó de interesarse en la fundamentación del carácter jurídico del Derecho Internacional para preocuparse por la exposición sistemática de las reglas generales del mismo¹⁶. Muchos especialistas de este periodo mostraron su preocupación por las insuficiencias del "positivismo voluntarista" de la época anterior, al tomar consciencia del círculo vicioso que suponía afirmar que el Derecho Internacional tenía por función regular las relaciones entre Estados y sostener, simultáneamente, que el Derecho Internacional basaba su obligatoriedad jurídica en la voluntad de los obligados al cumplimiento de sus normas, los Estados soberanos. A partir de esta paradoja, una de las cuestiones que suscitó mayor interés entre los especialistas fue el problema de las relaciones entre el Derecho Internacional y el Derecho interno. El planteamiento del problema, prosigue el autor, era consecuencia del positivismo jurídico y su concepción voluntarista del Derecho, ya que desde el instante en que la soberanía estatal era considerada como eje de todo el Derecho y era proclamado el dogma de la voluntad estatal, se hacía indispensable dar una respuesta a la cuestión del fundamento de la obligatoriedad jurídica del Derecho Internacional, así como a la de sus relaciones con los distintos códigos jurídicos de los Estados soberanos. Se planteaba, pues, desde una perspectiva jurídica el problema de la soberanía de los Estados y su articulación en las normas de comportamiento del sistema internacional.

Esta problemática sería el eje del debate teórico que iba a enfrentar a dos corrientes contrapuestas: la doctrina dualista y la doctrina monista. Para la primera, Derecho Internacional y Derecho interno eran dos sistemas jurídicos separados entre sí tanto por sus fuentes como por las materias reguladas. Luego, para los dualistas, como Hans Triepel las normas jurídicas internacionales eran irrelevantes en el Derecho interno y precisaban de un acto especial de recepción para que pudiesen ser aplicadas en los ordenamientos jurídicos internos de los Estados. Por el contrario, la doctrina

¹⁶ Esta labor doctrinal fue tema habitual de trabajo en los cursos de la Academia de La Haya de Derecho Internacional. (Vid. CARRILLO SALCEDO, J.A. Opus cit. Pg. 67).

monista, defendida por los iusnaturalistas - Duguit, Politis y Scelle - y la teoría pura del Derecho, abogaba por la unidad esencial del ordenamiento jurídico y el principio según el cual la validez y fuerza obligatoria de todas las normas jurídicas derivaban de normas jerárquicamente superiores¹⁷. En esta última óptica, el Derecho internacional primaria, por lógica, sobre el Derecho interno.

El debate doctrinal fue perdiendo intensidad con el paso del tiempo y acabó convergiendo hacia posturas más eclécticas y moderadas. En este contexto de apaciguamiento se produjo la prevalencia final de las denominadas "Teorías conciliadoras". Estas proponían como solución al problema teórico de las relaciones entre Derecho internacional y Derecho interno la "coordinación" entre ambos sistemas jurídicos. De este modo:

"(...) el Derecho internacional no es irrelevante en el Derecho interno de los Estados, pero éste no deriva su validez y fuerza obligatoria de una delegación de competencias del Derecho internacional; por otra parte, una norma interna contraria al Derecho internacional es válida y obligatoria en el plano interno, aunque haga incurrir en responsabilidad internacional del Estado en cuestión por incumplimiento de una norma internacional que le vincule y obligue"¹⁸.

En cualquier caso los problemas debatidos y la aplicación de estas nociones, tanto en el caso de dualistas como de monistas, ponía de relieve la gran confianza en la "positividad del Derecho internacional". Y, en este sentido, la Sociedad de las Naciones contribuyó muy notablemente a su desarrollo. Y fiel reflejo de las dificultades en la aplicación de los esquemas dualistas y monistas lo fue la propia experiencia jurídica y política de la Sociedad de las Naciones que pareció decantarse finalmente por la vía cooperativa, puesto que el organismo ginebrino no desplazó la soberanía de los Estados, sino que fue concebida como una instancia de "cooperación permanente e institucionalizada" entre los Estados. Esta realidad no pasó desapercibida a las dotes de observador y analista de S. de Madariaga. Éste, en una conferencia pronunciada a finales de 1935 en la Academia de Ciencias Morales y Políticas de Madrid, al describir el ambiente reinante en Ginebra subrayaba que allí:

"(...) todo toma aspecto cooperativo y conciliatorio, y los problemas internacionales se abordan y comentan con un espíritu irreprochable de solidaridad, pero estos mismos hombres, apenas

¹⁷ Ibídem. Pp. 76-68.

¹⁸ Ibídem. Pg. 68.

regresados a sus cincuenta o sesenta patrias, cambian de lenguaje como de residencia, y la luz blanca de Ginebra se descompone en la de los cincuenta o sesenta colores nacionales"¹⁹.

Esta era la perspectiva jurídica de uno de los problemas fundamentales sobre el cual descansaba la eficacia de la Sociedad de las Naciones. Es decir, la determinación de la relación entre la soberanía de los Estados y la asimilación y cumplimiento de los compromisos del Pacto de la Sociedad. Así llegamos a la **vertiente política** del problema, en tanto en cuanto la capacidad decisional de la institución ginebrina dependía sustancialmente de la actitud de los Estados, especialmente de los que formaban parte del Consejo y, más concretamente, de los miembros permanentes - todos ellos grandes potencias -. El Pacto imponía limitaciones objetivas al ejercicio de la soberanía, pero de ningún modo supuso una delegación de la misma al organismo internacional. De hecho, como señala J.A. Carrillo, aunque:

"(...)la Sociedad de Naciones introdujo importantes innovaciones en el funcionamiento del sistema internacional, no alteró la estructura interestatal de este último ya que no fue concebida como una instancia de autoridad política superior y por encima de los Estados soberanos"²⁰.

El Pacto, desde un punto de vista jurídico - afirmaba S. de Madariaga -, era un instrumento para la limitación de la soberanía, pero una ley sólo era eficiente cuando realmente tenía vida y cuando la vida internacional era hecha dentro de la ley²¹. Lo cual nos lleva de nuevo al punto de partida del voluntarismo del Derecho, es decir, de la propia voluntad de los Estados a asumir y cumplir las normas del Derecho internacional. Una soberanía, que desde la óptica de los internacionalistas, sólo quería significar la independencia del Estado o, dicho de otro modo, que no dependía de ningún otro Estado. En esta lógica, la soberanía no indicaba, en modo alguno, que ésta estuviera por encima del Derecho²². Entendida así la soberanía estaría muy cerca, pues, de las convicciones de M. Azaña. Sin embargo, la propia praxis política de los Estados, cuando las normas del Derecho Internacional

¹⁹ MADARIAGA, S. de Las ciencias morales y políticas y la sociedad internacional, discurso pronunciado en la Academia de Ciencias Morales y Políticas, Madrid, Bolaños y Aguilar, 1935, pg. 15.

²⁰ CARRILLO SALCEDO, J.A. Opus cit. Pg. 65.

²¹ Vid. MADARIAGA, S. de Theory and..., pg. 52.

²² Vid. AKEHURST, M. Opus cit. Pg. 28.

eran obviadas en pro de la defensa de los intereses nacionales, corroboraba la afirmación de S. de Madariaga de que la soberanía de los Estados era una fuerza colectiva, "one of those moral forces which is immoral"²³.

El Pacto, el marco normativo sobre el que se estructuraba la Sociedad de las Naciones, contenía las premisas básicas sobre las que debían regirse y articularse los mecanismos de la seguridad colectiva. Y es, precisamente, en los aspectos del Pacto concernientes a la seguridad colectiva sobre los que vamos a centrar nuestro análisis.

La Sociedad de las Naciones contenía las normas fundamentales del nuevo sistema internacional. Este sistema, una vez diseñado fue fruto de la coyuntura en que se creó y del conjunto de intereses que confluyeron en él. La ausencia de los EE.UU. acentuó el carácter europeo de la institución y, en consecuencia, estaba llamada a convertirse en un escenario privilegiado para la ventilación de los asuntos europeos y la garantía del orden europeo postbélico. En definitiva, que la Sociedad de las Naciones, como garante de la paz y del "statu quo", se dibujaba como un instrumento de las grandes potencias vencedoras para defender sus intereses, por debajo de la grandilocuencia y el dogmatismo de los principios y valores del Pacto. En este orden de cosas, el Pacto como instrumento jurídico presentaba un componente dinámico, que le dotaba de una capacidad propia de adaptación a las condiciones internacionales, gracias a su carácter no sólo de norma sino también de fuente del Derecho y a que su articulado (art. 26) preveía el procedimiento para llevar a cabo modificaciones en el mismo. Sin embargo, en la práctica, desde un punto de vista político, éste se mostró como un sistema excesivamente estático, rígido, dogmático y complicado frente al carácter eminentemente dinámico de la historia²⁴. En otros términos, las potencias vencedoras - miembros de la Sociedad - se ampararon en una lectura rígida e inflexible de la legalidad del Pacto para defender el "statu quo" y hacer frente a las aspiraciones revisionistas de las potencias insatisfechas en el nuevo orden internacional.

La eficacia del sistema de seguridad colectiva dependía fundamentalmente de dos variables: por un lado, la voluntad de compromiso de los Estados miembros para cumplir las obligaciones adquiridas cuando se convirtieron en sujetos de pleno derecho en la Sociedad de las

²³ MADARIAGA, S. de Theory and..., pg. 15.

²⁴ Vid. OTTLIK, M. Art. Cit. Pg. 423.

Naciones; y por otro, de la viabilidad en la aplicación de las normas y mecanismos reglamentados por y desde el Pacto para garantizar la paz internacional. La primera dependía, como acabamos de analizar, de la disposición soberana de los Estados de cooperar con las instituciones internacionales para garantizar la paz; y la segunda, de la propia coherencia y aplicabilidad de las normas habilitadas para esa función.

La seguridad colectiva era uno de los elementos, sino el más fundamental, del Pacto de la Sociedad de las Naciones. Una cuestión que de forma continua monopolizó el interés de los Estados miembros y al propio aparato organizativo de la Sociedad. De hecho, ya en plena crisis de los años treinta, el tema fue objeto de tratamiento científico y doctrinal entre 1934 y 1936 por la "Conférence Permanente des Hautes Études Internationales", bajo los auspicios del Instituto de Cooperación Intelectual, una de cuyas reuniones se celebró en Madrid del 27 al 30 de mayo de 1936²⁵.

La idea de la seguridad colectiva cobraba toda su dimensión en un concepto solidario de responsabilidad de la comunidad internacional con el fin de proveer de procedimientos pacíficos, para la resolución de las disputas internacionales y hacer frente a los infractores de las normas. En consecuencia, la seguridad colectiva, para el profesor de Derecho M. Basdevant, podría definirse como:

"(...) un système dans lequel un État, pour se défendre des dangers extérieurs n'a pas à compter seulement sur lui-même, sur ses propres forces, sur ses amis et ses alliés, mais peut compter sur la coopération de tous les autres États. Le système, de sa nature, est réciproque: chacun est appelé à bénéficier de la garantie de tous"²⁶.

El Pacto de la Sociedad de las Naciones, concebido - como rezaba en el preámbulo - para fomentar "la cooperación entre las naciones y para garantizarles la paz y la seguridad", dispensaba un importante número de artículos y, desde luego, los más problemáticos a la tarea de la seguridad colectiva²⁷. En el citado preámbulo se aludía a la

²⁵ A.P.G. Publicación de reseñas de prensa sobre los Consejos de Ministros, t. II, (1936), Madrid, 22 de mayo.

²⁶ BASDEVANT, M. "La Sécurité Collective", Bulletin du Centre Européen de la Dotation Carnegie, n. 5-6-7, 1936, pg. 327.

²⁷ Un estudio amplio del contenido del Pacto se puede consultar en WALTERS, F.P. Opus cit. Pp. 56-76, TORRE, R. de la La Sociedad de Naciones, Barcelona, Planeta, 1977; y de la misma autora "La Sociedad de Naciones", en Historia 16, Historia del s. XX, n. 7, 1983, pp. 99-109.

adquisición de ciertos compromisos por las partes contratantes para no recurrir a la guerra. El Pacto, anota J.A Carrillo, introdujo una importante innovación, puesto que no sólo dispuso la obligación de someter las controversias al examen de los órganos políticos del Pacto - Consejo y Asamblea - o a la decisión de órganos jurisdiccionales como el Tribunal Permanente de Justicia Internacional, sino que:

"(...) dispuso además que los Miembros de la Sociedad de Naciones se comprometían a no recurrir a la guerra contra el Estado que se sometiera a la sentencia dictada por un tribunal arbitral o por la Corte Permanente de Justicia Internacional, o se conformara al informe que respecto de una determinada controversia hubieran adoptado el Consejo o la Asamblea"²⁸.

La limitación del derecho al recurso a la guerra en el Pacto presentaba, no obstante, importantes insuficiencias que cuestionaban su eficiencia jurídica. En primer lugar, por las lagunas existentes en su regulación, de modo que quedaban fuera de ella los actos de fuerza que los Estados no considerasen jurídicamente como guerra, sino como represalias armadas. Y en segundo lugar, porque el Pacto admitía la posibilidad de "guerras legales" o "guerras justas" de acuerdo con el Derecho Internacional. De este modo los Miembros de la Sociedad en caso de que el agresor hiciese caso omiso de las recomendaciones y decisiones de la Sociedad podían adoptar, en virtud del art. 15, una acción militar colectiva contra éste. Básicamente las nociones de agresión y legítima defensa determinaban la distinción jurídica entre las guerras legales e ilegales, pero la diferencia consistía en una cuestión de procedimiento y no en una noción de valor (ética)²⁹.

Definidas las atribuciones y competencias, así como la organización, de los principales órganos de la Sociedad de las Naciones: la Asamblea, el Consejo, la Secretaría General (art. 2 a 7) y el Tribunal Permanente de Justicia Internacional (art. 14); sobre este núcleo se articularían las claves de la estrategia societaria para prevenir la guerra - seguridad colectiva -. Éstas, en opinión de F.S. Northedge, eran las siguientes: en primer lugar, la reducción de los medios para ir a la guerra; en segundo lugar, potenciar el recurso a los procedimientos de arbitraje y conciliación, tomando medidas contra los Estados que hiciesen caso omiso de tales mecanismos; en tercer lugar,

²⁸ CARRILLO SALCEDO, J.A. Opus cit. Pg. 52.

²⁹ Vid. SCELLE, G. "L'agression et la légitime défense dans les rapports internationaux", Bulletin du Centre Européen de la Dotation Carnegie, n. 5-6-7, 1936, pg. 385.

el intercambio de garantías del "statu quo", junto con arreglos para modificarlos cuando fuese pertinente; y, finalmente, evitar el estallido de los conflictos internacionales para no poner en peligro la paz internacional³⁰.

El artículo estandarte del espíritu de la seguridad colectiva era el 10, considerado por W. Wilson como clave en el entramado el Pacto³¹, según el cual:

"Los Miembros de la Sociedad se comprometen a respetar y a mantener contra toda agresión exterior la integridad territorial y la independencia política presente de todos los Miembros de la Sociedad. En caso de agresión, de amenaza o de peligro de agresión, el Consejo determinará los medios para asegurar el cumplimiento de esta obligación".

El texto refleja con toda clarividencia el deseo de concebir la seguridad colectiva como pieza básica para hacer respetar el orden territorial y político diseñado tras la Guerra del Catorce. En otras palabras, como un eficaz medio para garantizar el equilibrio "presente" - el "statu quo" - impuesto por las potencias vencedoras.

El sistema jurídico de prevención de la guerra se articulaba en una serie de elementos que abarcaban desde la solución pacífica de conflicto hasta la acción colectiva. El primer elemento, respecto a la **garantía de la integridad territorial e independencia política** de los Estados miembros lo acabamos de tratar en el art. 10. El segundo, lo conformaba la premisa de **la solidaridad**, ya que sin este vínculo de unión era impensable cualquier acción colectiva. En este sentido el art. 11, en su primer párrafo, declaraba expresamente "que toda guerra o amenaza de guerra, afecte o no directamente a alguno de los Miembros de la Sociedad, interesa a la Sociedad entera, la cual deberá tomar las medidas necesarias para salvaguardar eficazmente la paz de las naciones". El tercero, lo constituía el conjunto de artículos que reglamentaban las vías para la **solución pacífica de los conflictos**. Por un lado, el art. 12 estipulaba el recurso, en caso de desacuerdo capaz de provocar una ruptura entre Estados, a los procedimientos de arbitraje o arreglo judicial, o al examen del Consejo. Por otro, el art. 13 describía las pautas generales para el arreglo judicial y el papel del Tribunal Permanente de Justicia Internacional. Y, por último, el art. 15 exponía las pautas del recurso al Consejo, si la disputa no fuera sometida al arbitraje, para mediar y solucionarla

³⁰ Vid. NORTHEDGE, F.S. Opus cit. Pg. 54.

³¹ Cfr. WALTERS, F.P. Opus cit. Pg. 64.

pacíficamente. El cuarto, consistía en las medidas para limitar el recurso a la guerra, a las que hemos hecho alusión anteriormente, insertas en los art. 12, 13 y 15. Y, por último, el sistema de sanciones como dimensión ejecutiva y coactiva de la acción colectiva de los miembros. Según el art. 16, el argumento jurídico que justificaba la adopción de estas medidas derivaba de que si un miembro de la Sociedad recurriese a la guerra se le consideraría "ipso facto" como si hubiese cometido un acto de guerra contra todos los demás miembros. Las medidas a adoptar podían oscilar desde las sanciones puramente económicas y financieras hasta las militares. La adopción de estas medidas implicaba automáticamente el "mutuo apoyo" entre los Estados miembros.

El problema de la seguridad colectiva iba irremisiblemente ligado a otra cuestión complementaria, el desarme. Éste, como parte fundamental del Tratado de Versalles para erradicar la amenaza alemana y presentado como punto de partida de un posterior desarme generalizado, estaba llamado a ser una de las banderas y uno de los anhelos más deseables para la seguridad colectiva. Dos de los artículos del Pacto iban dirigidos a este objetivo. El primero de ellos, el art. 8, comenzaba del siguiente modo:

"Los Miembros de la Sociedad reconocen que el mantenimiento de la paz exige la reducción de los armamentos nacionales al minimum compatible con la seguridad nacional y con la ejecución de las obligaciones internacionales impuestas por una acción común".

Estas condiciones mínimas deberían ser establecidas tendiendo en cuenta las circunstancias geográficas y la situación especial de cada Estado. Asimismo, por el art. 9 se daba luz verde para la creación de una Comisión permanente para asesorar al Consejo respecto a las cuestiones militares, navales y aéreas.

Conocidos los fundamentos de la seguridad colectiva, hemos podido observar que el Pacto contenía una serie de principios y procedimientos básicos, pero que en sentido estricto no eran operativos mientras no se habilitaran procedimientos y mecanismos específicos para su aplicación. Con este fin se emprendieron trabajos en pro de la preparación de la Conferencia del Desarme y de la confección de instrumentos jurídicos y mecanismos de actuación para la superación de las insuficiencias - las lagunas - del Pacto. Algunas de estas medidas iban encaminadas a corregir el sistema, caso del Protocolo de Ginebra de 1924, los Tratados de Locarno en 1925, o el Tratado Briand-Kellog - firmado en París el 27 de agosto de 1928 -, por el que se renunciaba

a la guerra como instrumento de política nacional y para solucionar las controversias internacionales.

El cambio de las condiciones internacionales en el punto de inflexión entre las dos décadas supuso el inicio de un irremisible giro de la Sociedad de las Naciones hacia un proceso de deterioro y de progresivo vacío de poder de la institución. En esta dinámica se fueron ahogando uno tras otro los proyectos por afianzar el sistema de seguridad colectiva, planteándose en toda su crudeza la supeditación del sistema al voluntarismo de los Estados. Nadie mejor que P. Renouvin para relatar el cambio de clima que al concluir la década de los veinte parecía avecinarse con la tarjeta de presentación de la crisis del 29. Durante los diez años que siguieron a la Guerra del Catorce, para éste los grandes conflictos:

"(...) se resolvieron mediante compromisos. Ese espíritu conciliador era, indudablemente, fruto del cansancio; pero, también, resultado de una mejoría de la situación económica, que atenuaba la impaciencia general. De cualquier modo, a principios de 1929, el ánimo de la opinión se inclinaba al optimismo por lo que se refiere a las relaciones internacionales. Pero era un optimismo precario que no hacía desaparecer en las esferas dirigentes una difusa inquietud, cuando se pensaba más allá de las perspectivas inmediatas. La causa profunda de esa sensación de precariedad era, sin duda, el fracaso de los intentos hechos para organizar las relaciones entre los Estados, tanto desde el punto de vista económico como desde el punto de vista político, y para garantizar la resistencia a la agresión"³².

No era, pues, de extrañar que, avanzada la crisis de los treinta, los Estados se viesen tentados a resucitar ciertas tradiciones diplomáticas ante la creciente ineficacia de la Sociedad. El divorcio que comenzó a consumarse en los años treinta entre el Derecho y la soberanía, cuya cooperación había sido uno de los pilares fundamentales de la Sociedad, era, afirmaba G. Scelle a mediados de los años treinta, reflejo de la naturaleza de dos términos antagónicos y "choisir entre eux, c'est aussi choisir entre la permanence de la paix ou la guerre endémique"³³. El sistema de seguridad colectiva, escribía el mismo autor en 1945, se encaminaba hacia un retorno progresivo de la política de equilibrio y un abandono de la construcción jurídica

³² RENOUVIN, P. Historia de las relaciones internacionales, Madrid, Akal, 1982, pg. 919.

³³ SCELLE, G. Art. Cit. Pg. 405.

y de la política del Derecho³⁴. Dicho de otro modo, la Sociedad de las Naciones, en opinión de S. de Madariaga, se consideraba:

"(...) a lo más, como una especie de Cámara de Seguros Mutuos contra los riesgos de guerra. El extranjero sigue siendo el enemigo, y la nación sigue siendo el fin supremo, el soberano señor. La labor de sugestión creadora está por hacer y la República Universal no existe"³⁵.

En esta textura debemos traer a colación el problema de la neutralidad y la seguridad colectiva en la coyuntura de los años treinta. El fracaso de la política de seguridad de la Sociedad vino acompañada de un renacimiento de la política de neutralidad³⁶. Precisamente en el uso de la soberanía y en la vinculación voluntarista de los Estados con la Sociedad de las Naciones, las medias y pequeñas potencias, que habían permanecido neutrales durante la Guerra del Catorce, intentaron buscar un difícil equilibrio entre el recurso a la neutralidad y el mantenimiento de la fidelidad y sus compromisos con el organismo ginebrino. Un equilibrio cada vez más precario, conforme se debilitaba la autoridad del Pacto y fracasaban las tentativas de modificación del mismo para adaptarlo a las nuevas condiciones internacionales. El problema, desde un punto de vista jurídico, no era tanto que la seguridad colectiva y la neutralidad fueran incompatibles, sino que, como señalaron algunos especialistas del período, caso de F. Berber, el sistema de seguridad colectiva presentaba aún grandes lagunas, en las cuales podía subsistir la noción de neutralidad. La única garantía de una seguridad colectiva verdadera era la igualdad real, en la que todas las partes aceptasen voluntariamente sus compromisos. Desde luego, estas condiciones no existieron en la Europa de los treinta, en plena efervescencia revisionista³⁷.

En los breves años de la experiencia republicana hasta el estallido de la Guerra Civil, los medios oficiales del nuevo régimen

³⁴ Vid. SCALLE, G. Les faiblesses de l'organisation internationale de 1918 à 1940, Paris, Office française d'éditions, 1945, pp. 306 y ss.

³⁵ MADARIAGA, S. de Las Ciencias Morales..., pg. 20.

³⁶ Vid. JENKS, C.W. El mundo mas allá de la Carta (Cuatro etapas de la organización mundial), Madrid, Tecnos, 1972, pg. 71.

³⁷ Vid. BERBER, F. "Le rôle des neutres dans un système de sécurité collective" Bulletin du Centre Européen de la Dotation Carnegie, n. 5-6-7, 1936, pp. 369-372.

tuvieron que reacondicionar, independientemente de las preferencias y programas político-ideológicos que se alternaron en el poder, sus directrices de acción en la política exterior, conforme a la evolución de las relaciones internacionales. De este modo, sin renegar formalmente de la lealtad y fidelidad al Pacto, se pasó muy pronto de una euforia societaria reinante en los primeros compases de la República a una actitud más prudente y realista que, como en las demás medias y pequeñas potencias neutrales durante la Guerra del Catorce, se tradujo en una revitalización de la política de neutralidad y de potenciación de los medios de seguridad nacionales. No quedaba, pues, duda alguna del importante papel que jugaba la evolución del medio internacional para la comprensión de la evolución de la política exterior y de defensa de la República.

2. EL MEDIO INTERNO: LA ESTRUCTURA DEL ESTADO.

El medio internacional conformaba un marco de referencia básico, de naturaleza dinámica, que condicionaba de forma muy notable el diseño, planificación y ejecución de la política exterior y de defensa. El Estado, por su lado, debía establecer y procurar los instrumentos que una comunidad nacional organizada necesitaba para sus relaciones con el exterior y garantizar la defensa nacional. Limitados por los recursos humanos y materiales y condicionados por la posición geográfica y estratégica, entre otros factores, al Estado competía organizar una infraestructura que fuese lo más eficaz posible en razón de sus recursos internos y la naturaleza del medio internacional. De la eficacia de la infraestructura dependía, en gran parte, la potencialidad internacional de un Estado.

El inicio de la empresa reformista republicana por construir un Estado moderno y democrático, al estilo de los modelos europeos de referencia, pasaba necesariamente por la homologación de la infraestructura a la de aquellos Estados, pero siempre respetando las particularidades y los intereses nacionales de España. Se planteaban, pues, dos cuestiones a la hora de analizar las normativas e instrumentos de asesoramiento, control y ejecución de la actividad del Estado en esta lides: por un lado, la permanencia y aprovechamiento de la infraestructura del Estado monárquico, en función de la premisa de ruptura y continuidad que presidió el reformismo republicano; y por otro, la incorporación de nuevos elementos y la modificación de los ya existentes en el proceso de racionalización y modernización del

Estado por parte de los nuevos grupos de poder.

Para analizar el estado y los cambios introducidos en la estructura tras la proclamación de la II República hemos optado por seguir el siguiente orden: en primer lugar, analizar los principios legislativos sobre los que se articularían la política exterior y la defensa en la Ley fundamental - la Constitución -; a continuación, los órganos e instrumentos de planificación y ejecución - básicamente el Ejecutivo y la Administración -; posteriormente, los órganos asesores del Estado en estas materias; y, por último los órganos de control - las Cortes - (ver organigrama n. 1).

2.1. LA CONSTITUCION. PIEDRA ANGULAR DEL NUEVO REGIMEN.

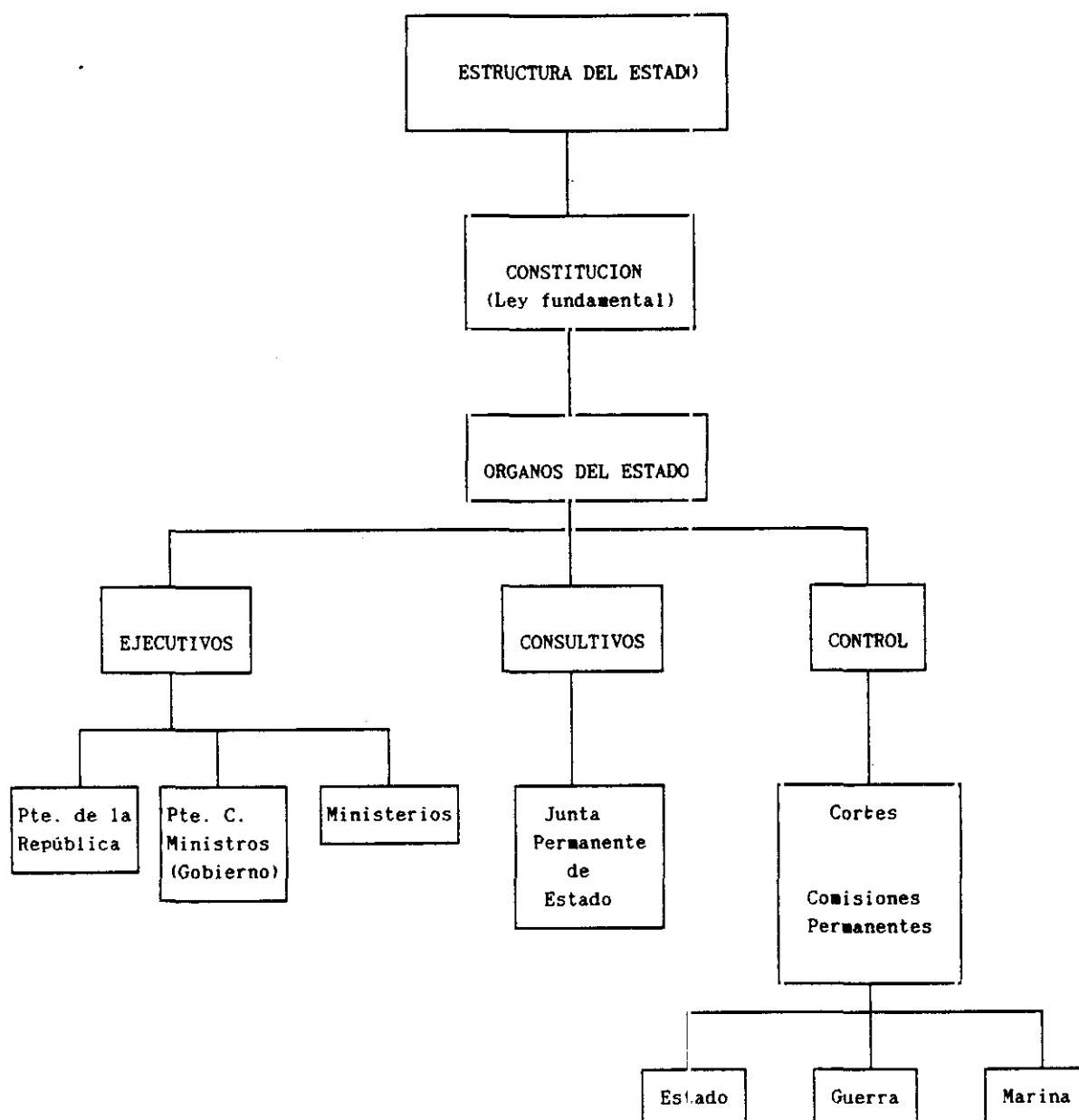
Desde la proclamación de la República el Gobierno Provisional comenzó de inmediato una amplia labor legislativa con el fin de ir configurando el nuevo modelo de Estado. Asimismo, se inició una política de cambios en puestos claves de la Administración del Estado para ejecutar las directivas legales emanadas del nuevo Gobierno. En lo concerniente a la política exterior, en los primeros balbuceos de la República en Ginebra en mayo ya se anunciaba la línea pacifista y de lealtad a la Sociedad de las Naciones. Esta se iría perfilando y consolidando en los meses posteriores con ocasión de la preparación de la presentación oficial del nuevo régimen en la Asamblea de septiembre. Este conjunto de directrices y principios sobre los que se cimentaría el armazón teórico de la política exterior republicana, alcanzó su más alta expresión en la Ley fundamental aprobada el 9 de diciembre de 1931.

La República se erigía en un Estado democrático y liberal, de cuño progresista, en consonancia con los modelos de Europa Occidental. Recordaba B. Mirkine-Guetzévitch - profesor del Instituto de "Hautes Études Internationales de l'Université de Paris" - las palabras de A. Tocqueville acerca de que "c'est spécialement dans la conduite des affaires extérieures que la démocratie m'apparaît comme décidément inférieur aux autres formes de gouvernement". Este comentario venía a propósito de la opinión cada vez más extendida entre los historiadores y publicistas partidarios de esta afirmación, en el contexto de la crisis de los Estados demoliberales en los años treinta³⁸. La

³⁸ Vid. MIRKINE-GUETZEVITCH, B. La technique parlementaire des relations internationales. Paris, Librairie du recueil Sirey, 1937, pg. 6.

Organigrama n. 1

La política de defensa nacional y la estructura del Estado republicano



(Fuente: elaboración propia)

instauración del régimen democrático en España llegó, precisamente, en el momento de inflexión en que comenzó un claro declive de los sistemas demoliberales frente a las opciones autoritarias y totalitarias. Sin embargo, en el caso de España la democracia sucedió al fracaso del modelo autoritario de Primo de Rivera y el agotamiento de la Monarquía. La democracia había venido de la mano, precisamente de aquellos políticos e intelectuales que habían considerado ya en 1919, la correspondencia axiomática de que un Estado inserto en un sistema internacional regido por principios democráticos, debía incorporar esos mismos principios a su modelo de organización interno.

La fuerza obligatoria del Derecho internacional dependía, como acabamos de analizar, del voluntario compromiso de los Estados a aceptarla. Luego, ésta estaba subordinada a la forma de gobierno de los Estados, ya que un Estado constitucional estaba más ligado a las reglas del Derecho de gentes que un Estado absolutista o un Estado autoritario. De esta manera, la diferente perspectiva desde la que se concebía y se actuaba desde la Sociedad de las Naciones en la Monarquía y la Dictadura respecto a la República tenía, incluso, un fundamento de naturaleza jurídica. El Estado democrático y la organización internacional, defendía Mirkine-Guetzévitch, eran fenómenos de un mismo proceso histórico, de la misma evolución política de los pueblos³⁹. España se había incorporado plenamente, desde un punto de vista teórico, a una tendencia histórica por la cual la democratización de los regímenes internos había promovido la democratización de la vida internacional. Sólo que, apenas proclamada la República, la tendencia expansiva en Europa a incorporar regímenes de corte autoritario y totalitario contribuyeron decisivamente a la crisis de los cimientos democráticos de la sociedad internacional surgida en 1919.

La interacción de la política exterior e interior era una realidad incuestionable. Los hechos y los principios de la política interna influían constantemente en la percepción y actuación sobre el plano internacional. En el caso de España la primacía del conflicto interno, especialmente en este periodo, jugó un papel fundamental para la comprensión de la visión del mundo externo y el desarrollo de la política exterior y de defensa. En sentido contrario, la influencia de los fenómenos internacionales, la política exterior y la proyección internacional del Estado sobre la política interior era igualmente

³⁹ Ibídem. Pg. 16.

importante. Recordemos, a título ilustrativo la influencia de las normativas de la Sociedad de las Naciones y de la Organización Internacional del Trabajo, o de las convulsiones ideológicas fascismo-antifascismo. La Constitución de 1931 reflejaba esa profunda interacción entre la esfera interna y externa. M^a. de los A. Egido, recordaba como los principios de "democracia, justicia y libertad", que según el artículo primero cimentaban la organización nacional, iban a inspirar la concepción de la política internacional⁴⁰.

La mejor forma de institucionalizar el propósito de los prohombres de la República y lograr la plena incorporación a la Europa democrática y la Sociedad de las Naciones, era homologando esa realidad jurídica y política en la Ley fundamental, que iba a regular el comportamiento interno e internacional del nuevo régimen. El tratamiento que merecieron los problemas de la política internacional y de defensa en el texto constitucional fue acorde a la legalidad de Ginebra y el Derecho Internacional vigente. Hemos distinguido tres aspectos a la hora de realizar la clasificación de los artículos relativos a los problemas de política internacional y de defensa: en primer lugar, los concernientes a principios y procedimientos evocados en el Pacto de la Sociedad de las Naciones y otros textos representativos de la legalidad internacional; en segundo lugar, los relativos a cuestiones de procedimiento respecto a los Tratados Internacionales de acuerdo con las normas vigentes en la Sociedad de las Naciones; y, finalmente, cuestiones de orden general referentes a materia de política internacional y de seguridad.

En relación a los primeros - los principios y procedimientos evocados en el Pacto y otros textos representativos de la legalidad internacional -, la Constitución recogía una amplia colección normativa respecto a la política de colaboración por la paz en Ginebra. El primero de ellos y uno de los más significativos era la renuncia de España a la "guerra como instrumento de política nacional" (art. 6) y, a continuación, el acatamiento por parte del Estado español de las "normas universales del Derecho internacional, incorporándolas a su derecho positivo" (art. 7). Estos principios eran, a juicio de A. Posada, el corolario de las adhesiones de España al Pacto de la Sociedad de las Naciones y al Pacto Briand-Kellog⁴¹.

⁴⁰ Vid. EGIDO, M^a. de los A. Opus cit. Pp. 60-61.

⁴¹ Vid. POSADA, A. Tratado de Derecho Político, Madrid, Librería General de Victoriano Suárez, t. II, 1935, pg. 321; cit. por FERNANDEZ-MIRANDA, F. Opus cit. Pg. 60. A. Posada es, asimismo, autor de

Se incluían, además, algunas cuestiones de procedimiento para la regulación de la política de paz de la República en consonancia con la normativa ginebrina. De este modo, la potestad del Presidente de la República de declarar la guerra, quedó limitada en los siguientes términos por el art. 77:

"El Presidente de la República no podrá firmar declaración alguna de guerra sino en las condiciones prescritas en el Pacto de la Sociedad de las Naciones, y sólo una vez agotados aquellos medios defensivos que no tengan carácter bélico y los procedimientos judiciales o de conciliación y arbitraje establecidos en los Convenios internacionales de que España fuera parte, registrados en la Sociedad de las Naciones.

Cuando la Nación estuviera ligada a otros países por Tratados particulares de conciliación y arbitraje, se aplicarán éstos en todo lo que no contradigan los Convenios generales"⁴².

Quedaba, pues, regulado legalmente, según los mecanismos del Pacto, los canales de solución pacífica de los conflictos y el proceso de ruptura hasta la declaración de guerra.

Quedaba, del mismo modo, regulada bajo los preceptos societarios, por el art. 78, la retirada de España aquel Organismo Internacional. En consecuencia:

"El Presidente de la República no podrá cursar el aviso de que España se retira de la Sociedad de las Naciones sino anunciándolo con la antelación que exige el Pacto de esa Sociedad, y mediante previa autorización de las Cortes, consignada en una ley especial, votada por mayoría absoluta".

Indudablemente esta normativa recortaba considerablemente las prerrogativas presidenciales en materia de política internacional y de defensa. Limitaciones que se ampliarían con la normativa respecto a los Tratados, que a continuación pasamos a tratar.

Respecto a las cuestiones de procedimiento para la conclusión de Tratados Internacionales la normativa de la Sociedad de las Naciones fue integrada en toda su amplitud. En principio, en virtud del art. 65 todos los "Convenios Internacionales ratificados por España e inscritos en la Sociedad de las Naciones y que tengan carácter de ley

otras obras donde estudia con mayor profundidad el problema general de la compatibilización del Pacto con el Derecho interno de los Estados, caso de La Sociedad de las Naciones y el Derecho político, Madrid, Caro, 1925; y la Constitución española, como en La nouvelle Constitution espagnole. Le régime constitutionnel en Espagne: évolution, textes, commentaires, Paris, s.e., 1932.

⁴² Para todos los fragmentos de texto de la Constitución hemos utilizado La Constitución de la República Española, Madrid, Librería Miguel Hernández, 1931.

internacional", serían considerados parte constitutiva de la legislación española, la cual habría de acomodarse a estos reglamentos. Tanto éste, como el art. 7, daban fe del valor superior y vinculante que los juristas, políticos e intelectuales que intervinieron en la elaboración del texto constitucional dieron al Derecho internacional respecto al interno. La influencia de la corriente monista se hacía sentir en la Ley fundamental española de 1931. En el caso de los Convenios internacionales que fuesen ratificados, proseguía el art. 65, y afectasen a la ordenación jurídica del Estado, los Gobiernos presentarían, en un breve plazo de tiempo, a las Cortes, los proyectos de ley necesarios para la ejecución de sus preceptos. Finalmente, no podría "dictarse ley alguna en contradicción con dichos Convenios, si no hubieran sido previamente denunciados conforme al procedimiento en ellos establecido".

Se limitaba, también, el derecho del pueblo a decidir mediante "referéndum" las leyes votadas por las Cortes. El art. 66, impedía este recurso en el caso de ratificación de Convenios Internacionales inscritos en la Sociedad de las Naciones, entre otras excepciones.

Por último, entre las competencias del Presidente de la República, según el art. 76, figuraban negociar, firmar y ratificar los Tratados y Convenios internacionales sobre cualquier materia y vigilar su cumplimiento. Del mismo modo, los "Tratados de carácter político, los de comercio los que supongan gravamen para la Hacienda pública o individualmente para los ciudadanos españoles" y, en líneas generales, todos aquellos que exigiesen para su ejecución medidas de orden legislativo, sólo obligarían a "la Nación si han sido aprobadas por las Cortes". Se establecía, también, un procedimiento para el sometimiento rápido a las Cortes de los proyectos de Convenio de la Organización Internacional del Trabajo. Y, como complemento, la inclusión de dos de las innovaciones más típicas de la Sociedad: por un lado, la publicidad de los acuerdos internacionales según se especificaba en el art. 18 del Pacto de la Sociedad, en razón del cual España debería registrar en Ginebra todos los Tratados y Convenios internacionales que ratificase; y por otro, la diplomacia abierta, ya que la Constitución preveía que los Tratados y Convenios secretos y las cláusulas secretas de cualquier Tratado o Convenio "no obligarán a la Nación".

La Constitución, en tercer y último lugar, preveía algunas normas de carácter general relativas a problemas de la política exterior y de la defensa. Entre éstas, el art. 14 especificaba como competencias

exclusivas del Estado "la legislación y ejecución directa" en materia de política internacional: la representación diplomática y consular y, en general, la del Estado en el exterior; la declaración de guerra; los Tratados de paz; el régimen de Colonias y Protectorado, y toda clase de relaciones internacionales. Y en materia de defensa la legislación y ejecución directa del Ejército, Marina de Guerra y defensa nacional.

En los casos de excepcionalidad, el art. 114, permitía que, cuando las Cortes no estuviesen reunidas, el Gobierno pudiera conceder, bajo su responsabilidad, créditos o suplementos de crédito para algunos casos, entre los que se encontraban: la guerra o evitación de la misma y los compromisos internacionales.

Otros artículos como el 23 y 24, establecían las condiciones de la nacionalidad, con una lectura muy permisiva para la obtención de la misma a ciudadanos portugueses y de países hispánicos de América. El art. 31 reconocía el derecho a emigrar o inmigrar, así como la proposición de una ley especial para determinar las garantías para la expulsión de los extranjeros de territorio español. Y en materia exclusivamente militar, el art. 37 prescribía que el Estado podría "exigir a todo ciudadano su prestación personal para servicios civiles o militares, con arreglo a las leyes".

Este marco legal ponía de manifiesto que la Constitución republicana, desde una perspectiva jurídica, era una ley "ejemplar y modélica" en cuanto al interés que prestaba y la regulación de la política exterior⁴³. Este texto fue, como destaca F. Quintana, el producto más elaborado del pacifismo jurídico internacional de los treinta⁴⁴. Jurídicamente con esta ley la República expresaba su voluntad de respetar y acatar la legalidad internacional. Posteriormente la praxis política demostró como, en la adaptación a la evolución de las relaciones internacionales, el propio Estado interpretaría sucesivamente esa limitación teórica de la soberanía que establecía la Sociedad de las Naciones.

Sobre la Constitución republicana convergieron varias tendencias que contribuyeron a la dimensión internacionalista del texto. En primer lugar, la tradición constitucional americana que había promovido los procedimientos de arbitraje o la renuncia a la guerra

⁴³ Vid. FERNANDEZ-MIRANDA, F. El control parlamentario de la política exterior en el Derecho español, Madrid, Instituto de Estudios Administrativos, 1977, pg. 60.

⁴⁴ QUINTANA, F. Opus cit. Pg. 79.

y figuras, como el propio W. Wilson, sin los cuales no se podía explicar la existencia de la Sociedad de las Naciones; en segundo lugar, una tendencia apuntada desde los Tratados de paz, en los cuales existían normas internacionales vinculantes en los códigos constitucionales de las potencias vencidas, caso por ejemplo de la Constitución de Weimar; y, finalmente, las recomendaciones de la XXII Conferencia interparlamentaria del 27 de agosto de 1924, que preconizaban la inserción en los códigos constitucionales nacionales de normas internacionales que obligaran al recurso al arbitraje y la conciliación.

La Constitución española generó una importante atracción sobre los tratadistas y especialistas del Derecho, así como la prensa internacional. Una de las figuras más destacadas entre los especialistas de Derecho Internacional de este periodo - B. Mirkine-Guetzévitch - no escatimó elogios a la Ley fundamental de la España republicana. Para éste, el pueblo español había optado por rehacer su Derecho constitucional, sintiendo la necesidad de adaptar su Constitución a los nuevos principios del Derecho Internacional. Desde una óptica jurídica lo importante era que en un momento dado, cuando la conciencia jurídica de los pueblos sufría la influencia del Derecho internacional, una Asamblea Constituyente había sentido la necesidad de proceder a la armonización del Derecho Internacional y el Derecho constitucional. Era una evidencia empírica, desde la perspectiva del Derecho, que el progreso de la democracia en los Estados estimulaba y fomentaba la democratización de la sociedad internacional. En opinión de este:

"(...) la Constitution espagnole de 1931 doit rester dans la doctrine de droit public comme un exemple d'une solution technique du problème de l'adaptation du droit constitutionnel au droit international nouveau"⁴⁵.

La prensa británica y francesa manifestaron algunas opiniones sobre la Constitución española en relación al rumbo de los sucesos que acaecieron en España desde el 14 de abril de 1931. El embajador

⁴⁵ MIRKINE-GUETZEVICH, B. Opus cit. Fg. 61. El autor fue protagonista de una serie importante de artículos sobre la Constitución española. Entre ellos podemos citar: "La nouvelle constitution espagnole", en Revue politique et parlementaire, enero de 1932; "Le droit interne de la paix et la nouvelle constitution espagnole", en Revue internationale de la théorie du Droit, 1932-1933, n. 1-2; o "Le droit interne de la paix dans la nouvelle constitution espagnole", en Affaires Étrangères, 1932; citado por FERNANDEZ-MIRANDA, F. Opus cit. Pg. 60.

español en Londres - R. Pérez de Ayala -, en un resumen sobre los comentarios de la prensa británica enviado a L. de Zulueta, destacaba los elogios brindados por la revista Nex English Weekly, del 9 de junio de 1932. Esta publicación resaltaba que se había producido un proceso de renovación que había capacitado al pueblo español, gracias a la dirección de la minoría "directora hoy de sus destinos públicos"⁴⁶. Por su lado, la prensa francesa caso de L'Oeuvre, en una entrevista a M. Azaña en agosto de 1932 suscitaba el carácter pacífico de la política exterior republicana impreso en la Constitución, en la cual se había renunciado a la guerra como instrumento de política nacional. Afirmaba M. Azaña, en aquella ocasión, que podía parecer una fantasía que insistiese en la voluntad de paz, un Estado que sabía que no tenía los medios para hacer la guerra. Sin embargo, España era un pueblo esencialmente pacífico. "Nous voulons - añadía -, la paix par la S.D.N., sans aucune alliance particulière"⁴⁷.

La dimensión internacionalista de la Constitución republicana, en cuanto texto jurídico que armonizaba el código interno con las normativas y prácticas internacionales vigentes, se debía en gran parte a la labor de S. de Madariaga. Elegido diputado por el ORGA, como afirma F. Quintana, puso de manifiesto su autoridad moral como "experto en temas internacionales", sugiriendo la inclusión, en unos casos, y la matización, en otros de ciertos aspectos del texto del proyecto constitucional. De este modo, su papel fue vital para la inclusión de artículos como el 6 y el 78, los cuales no figuraban en el anteproyecto redactado por la Comisión Jurídica Asesora. Asimismo, su intervención dio lugar a la versión final de los artículos 76 y 77⁴⁸. El contenido final de la Constitución, ciertamente, estaba en consonancia con el espíritu ginebrino y el pacifismo del pensamiento del intelectual gallego.

Los temas de política internacional no suscitaron, al contrario que otras cuestiones, acalorados y polémicos debates. En este sentido se observaba un cierto paralelismo con la aceptación de la reforma

⁴⁶ A.G.A. Caja 7.243. D. n. 315. R. Pérez de Ayala a L. de Zulueta. Londres, 14 de junio de 1932.

⁴⁷ L'Oeuvre, 1e 23 août 1932, "Les hommes au pouvoir: M. Azaña, président du Conseil".

⁴⁸ Vid. QUINTANA, F. Opus cit. Pg. 80-81. Jiménez de Asúa al recordar su experiencia constitucional en este proceso recuerda el importante papel que S. de Madariaga jugó en el contenido pacifista y ginebrino de la Constitución. (JIMENEZ DE ASUA, L. Proceso histórico de la Constitución de la República española, Madrid, s.e., 1932)

militar de M. Azaña, que si bien por su espectacularidad fue objeto de un tratamiento mayor en las Cortes, reflejaron casi un total asentimiento de la Cámara hacia sus medidas. Estos hechos prueban el desinterés general por los problemas internacionales y de la defensa, eclipsados por otras cuestiones de índole interna como la reforma agraria, el orden público o la cuestión religiosa. Revelaban, además, la existencia de un consenso en gran parte de la clase política que protagonizó la vida pública de la República hacia los principios pacifistas y societaristas que animaban el comportamiento internacional del nuevo régimen.

El primero de los debates sobre la dimensión internacional del proyecto constitucional se produjo con ocasión de la enmienda presentada por Royo Villanueva y algunos diputados más de la minoría agraria respecto de los artículos 6 y 7. Concretamente, respecto al primero Royo Villanueva aducía que España no tenía la autoridad política ni moral suficiente para adoptar ese género de iniciativas. Existían importantes peligros en Europa, como la amenaza del poder militar de la Unión Soviética y el peligro que el fascismo representaba para la paz europea. En el caso de España, la eventualidad de un conflicto en el Mediterráneo en el que Gran Bretaña, Francia e Italia no combatiesen en el mismo lado imposibilitaría la adopción de una postura neutral. Recordaba, recurriendo a la historia, la imposibilidad de renunciar a la guerra de forma unilateral en el ejemplo de Bélgica. A estos argumentos la Comisión de la Constitución, opuso el carácter colectivo que la renuncia a la guerra había adquirido en el Pacto Briand-Kellog. La cuestión, finalmente, se resolvió omitiendo el termino "solemnemente" del art. 6. En la misma sesión Ossorio y Gallardo planteó en que medida podía afectar la renuncia a la guerra como instrumento de política nacional a la política española en el Protectorado, en función de su situación y los esfuerzos militares que había costado a España su ocupación. La Comisión, a través de Jiménez de Asúa, advirtió que una acción de fuerza en el Protectorado no podía ser considerada como una guerra, sino como una acción de policía⁴⁹.

Nuevamente, el 3 de noviembre, el hemiciclo de las Cortes fue escenario de una nueva discusión sobre política internacional. En esta ocasión S. de Madariaga y N. Alcalá-Zamora fueron los protagonistas

⁴⁹ A.Q.D. (s) Europe 1918-1940 (SS) Espagne, v. 204. D. n. 571. Ambassadeur de la France à Ministre des Affaires Étrangères. Madrid, le 23 septembre 1931. Vid. también D.S.C., 1931-1933, 18 de septiembre de 1931, pp. 1.026-1.031.

del debate, en torno a los compromisos adquiridos por España en el Pacto para garantizar la seguridad colectiva y la posibilidad de que éstos pudiesen involucrar a España en una guerra. En el transcurso de la discusión, mientras S. de Madariaga hacía gala de una fe sin paliativos en los mecanismos del Pacto como garantía de seguridad para España; N. Alcalá-Zamora era partidario de la adopción de medidas preventivas que garantizaran la libertad de España ante una eventual crisis de la Sociedad de las Naciones⁵⁰. La cuestión, no era otra, sino la que separaría, especialmente en los primeros momentos a S. de Madariaga de M. Azaña y del mismo L. de Zulueta. Hombres, éstos últimos, partidarios y defensores de la Sociedad de las Naciones pero, a la vez, más prudentes y realistas en la forma de observar la política exterior y de defensa en el marco de Ginebra. M. Azaña, concretamente, a finales de los treinta, sostenía con la perspectiva de los años que la República se había tomado en serio la Sociedad de las Naciones. La presencia del Pacto en la Constitución era un vía útil para ajustar la política exterior española a la Sociedad. En principio, como señaló en reiteradas ocasiones, esta normativa parecía solucionar un problema vital para España: garantizar su seguridad ante una agresión no provocada, sin necesidad de dotarse de una poderosa y costosa maquinaria bélica. Para un país de escasos recursos España, miembro semipermanente del Consejo, que siempre había defendido la letra y el espíritu del Pacto, haciéndolo así, se defendía a sí misma⁵¹.

2.2. ORGANOS E INSTRUMENTOS DE EJECUCION EN MATERIA DE POLITICA EXTERIOR Y DE DEFENSA NACIONAL.

La planificación, discusión y puesta en marcha de las líneas de acción del Estado requerían la adecuada organización y regulación de unos órganos e instrumentos de ejecución. El poder Ejecutivo, configurado por las más altas instituciones del Estado, extendía sus lazos hasta los más alejados rincones de la Administración.

Durante la Guerra del Catorce se confirmó una tendencia, que ya venía aflorando desde el siglo XIX, de fortalecimiento del Ejecutivo en los Estados. En efecto, las necesidades de guerra involucraron al Ejecutivo en una tarea multiplicadora de su presencia en la sociedad.

⁵⁰ D.S.C., 1931-1933, 3 de noviembre de 1931, pp. 2.094-2.098.

⁵¹ AZAÑA, M. "La República española...", vol. III, pg. 481.

Su intervención en las tareas económicas, sociales, culturales o propagandistas, además de las tradicionales como la defensa o la diplomacia era todo un signo de los nuevos tiempos. Todos los sistemas políticos, sin excepción, en boga en el periodo de entreguerras confirieron un papel privilegiado al Ejecutivo en el organigrama del sistema político. Un proceso de esta envergadura no podía pasar inadvertido para los medios político-intelectuales españoles. Más, aún, cuando España se había comprometido desde principios de siglo en la ardua labor de la modernización del Estado.

El poder Ejecutivo de la democracia moderna, significado por el Jefe del Estado y el Gobierno, era más poderoso que los gobiernos del Antiguo Régimen. De hecho, el primer ministro de un Estado democrático, si contaba con el respaldo mayoritario del Parlamento, era casi omnipotente. Mucho más que los ministros de los reyes del s. XVIII y XIX. El Estado a lo largo del siglo XX se fue haciendo omnipotente, actuando especialmente como un Estado-administrador, más que como un Estado-legislador o un Estado-juez⁵². La consecuencia inmediata de la penetración del Estado en todas las esferas de la vida social en los países democráticos fue el fortalecimiento del Ejecutivo. De este modo, el Ejecutivo se convirtió en el centro en la democracia parlamentaria.

La ley fundamental de la República presentaba importantes peculiaridades, fruto del bagaje político-ideológico de los sectores que optaron por el régimen republicano y de la propia historia. La Constitución de 1931 otorgaba el poder principal a las Cortes que eran definidas como la representación principal del pueblo. En consecuencia, el poder del Ejecutivo quedaba significativamente limitado en los términos que predisponía la nueva ley. Esta opción era fruto, en opinión de Jordi Solé Tura y Eliseo Aja, de la evidencia histórica de que:

"La implantación de un régimen democrático en Europa había pasado tradicionalmente por el sistema parlamentario, tanto por la falta de confianza en el presidencialismo y el auge de los sistemas autoritarios, como, más si cabe, por la triste experiencia de la intervención monárquica en la historia española. Así, pues, debían construirse unas instituciones que dieran el poder principal al parlamento y recogieran el recelo que inspiraban unas atribuciones amplias al presidente de la República"⁵³.

⁵² Vid. MIRKINE-GUETZEVITCH, B. La technique parlementaire..., pg. 71.

⁵³ SOLÉ TURA, J. - AJA, E. Constituciones y periodos constituyentes en España, Madrid, S. XXI, Madrid, 1988, pg. 104.

Se deseaba, en suma, evitar experiencias históricas como la de la Dictadura de Primo de Rivera y limitar los riesgos del presidencialismo, que atentaban contra la convivencia democrática.

Expuestas estas dos anotaciones respecto al proceso histórico de fortalecimiento del Ejecutivo y las peculiaridades de la Constitución republicana por los motivos expuestos, es el momento idóneo para analizar las competencias y limitaciones del poder Ejecutivo en materia de política exterior y de defensa nacional. Con este fin vamos a indagar sobre las atribuciones y competencias, así como las limitaciones en la praxis, de los principales órganos e instrumentos de ejecución, comenzando por la Presidencia de la República y el Consejo de Ministros, para finalizar con los Ministerios más directamente involucrados en la tarea de la política exterior y de defensa (ver organigrama n. 2).

El Presidente de la República.

El papel del Presidente de la República quedaba bastante limitado por la Constitución, precisamente para evitar los efectos del monopolio del poder en una sola persona como había ocurrido, en no pocas ocasiones, durante el reinado de Alfonso XIII y la Dictadura de Primo de Rivera. Así, pues, las facultades legales del Jefe del Estado republicano estaban restringidas, en unos casos, y controladas, en otros, por la propia normativa desarrollada en la nueva Ley fundamental y el papel de las Cortes en este marco jurídico.

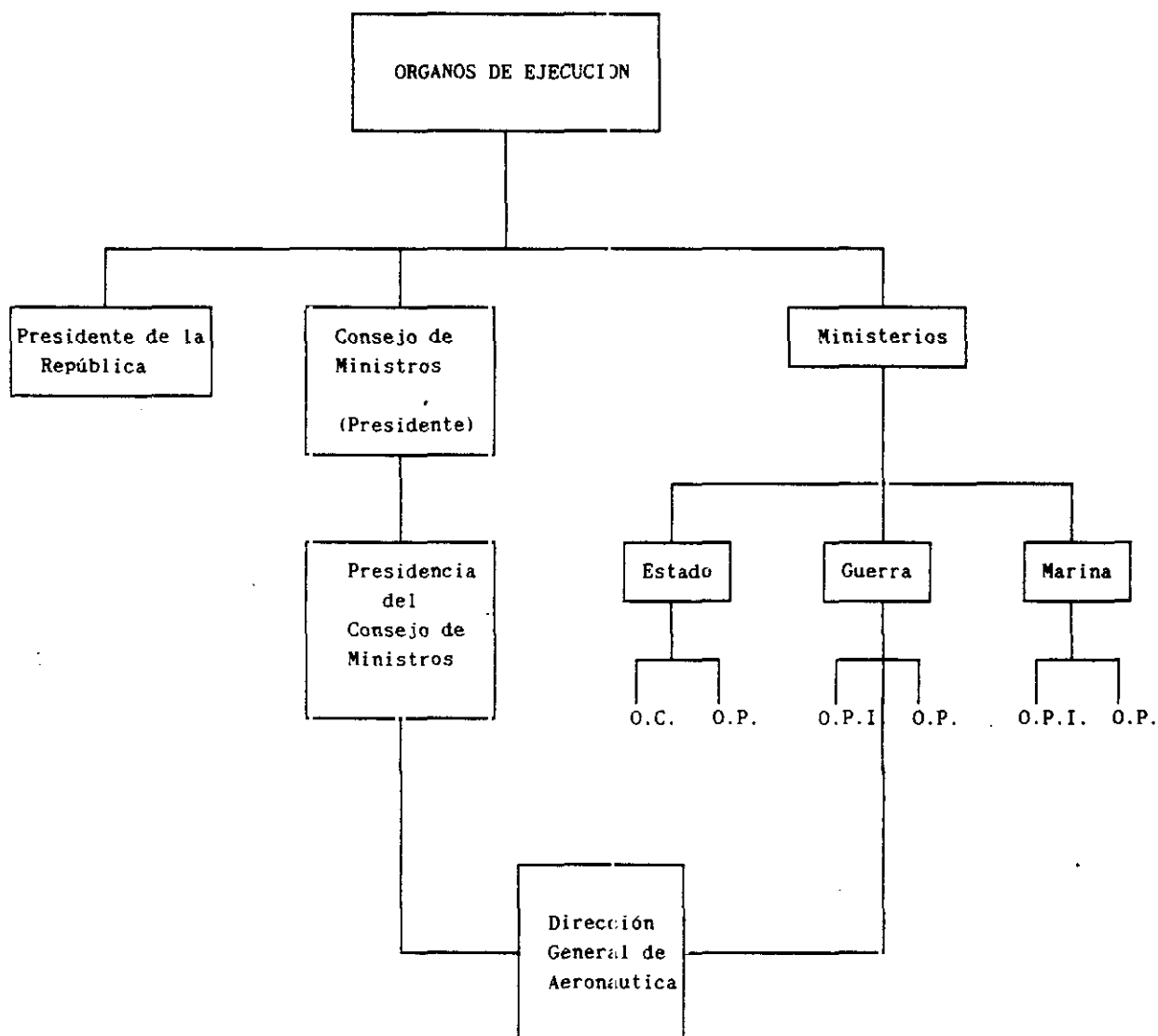
El Presidente de la República como rezaba en el art. 67 de la Constitución era el Jefe del Estado y personificaba a la nación. Se encontraba a mitad de camino entre el presidente o el rey de un Estado parlamentario, tal como lo conocemos hoy, y el jefe de Estado de un sistema presidencialista⁵⁴. Era elegido por seis años (art. 71) por los Diputados y un número igual de compromisarios, elegidos a su vez por sufragio universal, igual, directo y secreto (art. 68). El poder principal del Presidente de la República consistía en nombrar y separar "libremente" al Presidente del Gobierno y, a propuesta de éste, los ministros. Facultad limitada por el hecho de que el Presidente necesitaba el beneplácito de las Cortes (art. 75).

Las competencias del Presidente de la República en materia de política exterior según el art. 76 se concretaban en: en primer lugar,

⁵⁴ Ibídem. Pg. 105.

Organigrama n. 2

Organos e instrumentos de ejecución de la política de defensa nacional



O.C.: Organos Centrales
O.P.: Organos Periféricos
O.P.I.: Organos de Planificación e Información

(Fuente: elaboración propia)

en declarar la guerra, conforme a los criterios especificados en el art. 77 - al que hemos hecho alusión en páginas anteriores -, y firmar la paz; en segundo lugar, conferir los empleos civiles y militares y expedir los títulos profesionales, de acuerdo con las leyes y los reglamentos; en tercer lugar, autorizar con su firma los decretos, refrendados por el ministro correspondiente, pudiendo el Presidente acordar que los proyectos de decreto se sometiesen a las Cortes, si juzgase que se oponían a alguna de las leyes vigentes; en cuarto lugar, ordenar las medidas urgentes que exigiera la defensa de la integridad o la seguridad de la Nación, dando inmediata cuenta a las Cortes; y finalmente, la capacidad para negociar, firmar y ratificar los Tratados y Convenios internacionales en los términos expuestos con anterioridad. A estas capacidades y limitaciones en su potestad debemos añadir las condiciones en que debía procederse para la retirada de España de la Sociedad de las Naciones (art. 78).

Asimismo, en virtud del art. 79, el Presidente de la República, a propuesta del Gobierno, podía expedir los decretos, reglamentos e instrucciones necesarios para la ejecución de las leyes. La Constitución republicana regulaba el recurso a los decretos con el fin de evitar los excesos del presidencialismo. De este modo, cuando no se hallase reunido el Congreso, el Presidente, a propuesta y por acuerdo unánime del Gobierno y con la aprobación de los dos tercios de la Diputación permanente, podría estatuir por decreto sobre: materias reservadas a la competencia de las Cortes, en los casos excepcionales que requiriesen la adopción de decisiones urgentes, o cuando la defensa de la República lo demandase. Aún así, los decretos dictados de este modo tendrían únicamente carácter provisional. La vigencia de estas medidas se prolongaría hasta que el Congreso resolviera o legislara sobre la materia objeto de atención (art. 80). La legislación en este ámbito era mucho más restrictiva de lo que podía ser alguna de las Constituciones que influyeron en la ley fundamental española, como la de la República de Weimar.

Finalmente, se establecía un plazo mínimo de quince días, salvo algunas excepciones reguladas en el art. 83, para que el Presidente promulgara las leyes sancionadas por el Congreso. Y el art. 84, invalidaba y no reconocía fuerza legal alguna a los actos y mandatos del Presidente que no estuvieran refrendados por un ministro.

El poder del Presidente quedaba, pues, bastante mediatizado por el papel del Gobierno y la capacidad de control de las Cortes. Pero al margen de la propia normativa que regulaba el poder y las competen-

cias de las principales instituciones del Estado, la personalidad de las figuras que se situaban al frente de esas instituciones determinaron de un modo importante el papel político de esas instancias oficiales⁵⁵. El Presidente de la República, bajo el régimen parlamentario, podía influir de un modo significativo en la política exterior. Esta posibilidad dependía de la intromisión del Presidente en los procesos políticos, su autoridad y su interés por las cuestiones de política exterior y de seguridad.

No parece haber dudas sobre el interés por estas cuestiones del Presidente del Gobierno Provisional y, posteriormente, primer Presidente de la República - Niceto Alcalá-Zamora -. A juzgar por sus propias Memorias y los testimonios de políticos e intelectuales de su tiempo su intromisión en cuestiones de política exterior y de defensa fue una proyección más de su habitual comportamiento político. N. Alcalá-Zamora, quien había ocupado la cartera de Guerra en tiempos de la Monarquía, dejó una clara constancia de su preocupación por la proyección internacional de España a lo largo de sus Memorias y en los contactos con miembros del cuerpo diplomático extranjero acreditado en Madrid y con los responsables de la diplomacia y la defensa en España. Interesado por la proyección internacional del nuevo régimen, se lamentaba de la evolución del mismo porque:

"(...) dañó a la política exterior de éste el pronto predominio de las preocupaciones de partido, oscureciendo la visión predominante y con ella la continuidad de los altos intereses nacionales. Por todo ello sólo fue posible hacer poco, aunque se intentó y se hizo algo, mas no todo lo que habría permitido el crédito con que surgió y fue inmediatamente reconocida la República española"⁵⁶.

Esta situación justificaba, en su opinión, su intervención para estimular y favorecer la defensa de los intereses nacionales por los miembros del Ejecutivo. Una labor que él mismo reconocía no dio los frutos apetecidos. Pocas veces, escribía N. Alcalá-Zamora, "muy pocas veces, logré atraer la atención de los gobiernos, aunque la procuré siempre, sobre estos problemas. No se preocupaban de ello con la intensidad que merecían los asuntos y las nuevas posibilidades que en 1931 surgieron"⁵⁷. Se perdía, de este modo, una oportunidad histórica

⁵⁵ Vid. MIRKINE-GUETZEVICHT, B. La technique parlementaire..., pg. 63.

⁵⁶ ALCALA-ZAMORA, N. Memorias..., pg. 318.

⁵⁷ *Ibidem*. Pg. 319.

para haber relanzado internacionalmente a España en la aureola inicial del nuevo régimen. El problema de la seguridad se encontraba en la agenda de N. Alcalá-Zamora estrechamente vinculado a la política exterior de España. Coincidió con M. Azaña, y él mismo así lo indicaba, en que la "esencial aspiración española se expresaba en el deseo de neutralidad" ante una presumible conflagración europea. Esta preocupación fue más pertinente y concreta al plantearse el problema del equilibrio mediterráneo en el contexto de la tensión franco-italiana, en pleno auge cuando se proclamó la República en España. Este factor de desequilibrio planteaba el problema de la garantía de las posiciones estratégicas españolas en el Mediterráneo, especialmente en las Baleares. El enclave insular, escribía el Presidente, fue "la obsesión de mi mandato y mi palabra de saludo en los consejos de ministros"⁵⁸. Se pronunció como un constante defensor de la mejora de los medios defensivos insulares en prevención de posibles conflictos europeos.

Esta concienciación y su propia actitud vital ante los problemas políticos le inducían a intervenir en la vida política y la actividad gubernamental, a pesar de que en sus Memorias aludía a su deseo de no inmiscuirse en la labor del Gobierno. Esta intromisión en los asuntos del Gobierno, habitual durante los gobiernos de Azaña en el primer bienio, fue un factor de conflictividad permanente tras el giro conservador de la República con los mandatos de A. Lerroux y especialmente con los Gobiernos en que la CEDA estuvo presente. La antipatía y la confrontación entre N. Alcalá-Zamora y J. M^a Gil Robles en 1935 tuvo importantes repercusiones en la conducción de la política exterior republicana, precisamente en uno de los momentos más críticos en la posición internacional del nuevo régimen.

Los testimonios de otros políticos e intelectuales de su tiempo acerca de la injerencia en la actividad gubernamental del primer Presidente de la República, excediendo el espíritu del texto constitucional, son bastante numerosos. El líder histórico del republicanismo español - A. Lerroux -, por ejemplo, reflejaba en sus Memorias la tendencia de N. Alcalá-Zamora a no resignarse a la abstención y neutralidad discretas que correspondían, según la Constitución, al Presidente de la República⁵⁹. En términos muy similares se expresaba

⁵⁸ Ibídem. Pg. 320.

⁵⁹ Así ocurrió, relata A. Lerroux, cuando se le encomendó formar un nuevo gabinete a finales de 1933 y se encontró con la oposición tácita del Presidente de la República para ocupar simultáneamente la

S. de Madariaga, para quién la "ambición de Don Niceto no se avenía con las barreras constitucionales". Es más, Alcalá-Zamora, proseguía, quería "ser presidente de la República a fin de actuar como rey, y no como un rey cualquiera, sino como el rey Alfonso XIII". Esa actitud, en virtud de la preocupación del Jefe de Estado por las cuestiones internacionales de España, tuvo sus consecuencias en la política exterior republicana. Apuntaba S. de Madariaga que las intervenciones de N. Alcalá-Zamora en la política exterior fueron poco afortunadas y que para éste "lo más importante en este aspecto de la política era poder mangonear, para lo cual necesitaba un ministro de Estado poco enterado"⁶⁰.

En suma, N. Alcalá-Zamora, pese a ser partidario de hacer una lectura restrictiva de las facultades presidenciales en beneficio del Gobierno⁶¹, hizo un uso amplio de muchas de las facultades que la Constitución nominalmente le otorgaba. De este modo, recurriendo a las palabras de E. Espin, si bien:

"(...) la interpretación que Alcalá-Zamora sostenía de las competencias respectivas del Presidente y Consejo de Ministros era sustancialmente acertada, su práctica política no respondió a tal interpretación. Posiblemente, esta discrepancia se basaba en la concepción que el Presidente tenía de las facultades privativas del Jefe del Estado, más propia de un sistema presidencialista que de uno parlamentario"⁶².

El agotamiento de sus facultades constitucionales al disolver por segunda vez las Cortes derivó en su destitución por dicha Cámara, a iniciativa de M. Azaña, el 7 de abril de 1936. Semanas después, el 10 de marzo, sería el propio M. Azaña, con el respaldo de los votos del Frente Popular, los nacionalistas vascos, la Lliga catalana, los lerrouxistas y los seguidores de M. Maura, quien accedería a la más alta magistratura de la República.

En sus Memorias políticas y de guerra, M. Azaña no ha dejado testimonio de estos acontecimientos, puesto que el año 1936 viene

Presidencia del Consejo de Ministros y la cartera de Guerra. (Vid. LERROUX, A. La pequeña..., pp. 144-145).

⁶⁰ MADARIAGA, S. de Espanoles de mi tiempo, Barcelona, Planeta, 1974, pp. 224-228.

⁶¹ Vid. ALCALA-ZAMORA, N. Los defectos de la Constitución de 1931, Madrid, Imp. R. Espinosa, 1936.

⁶² ESPIN, E. "La Presidencia del Consejo y el Consejo de Ministros en la II República", en VV.AA. Historia del Consejo de Ministros y de la Presidencia del Gobierno, Madrid, Tecnos, 1992, pg. 146.

significado en la crónica de dos días - 19 y 20 de febrero -. Carecemos de datos para realizar un estudio preciso del grado de injerencia del nuevo Presidente de la República en la labor del Consejo de Ministros, en los más de dos meses que mediaron entre su elección y el estallido de la guerra civil. Sus esfuerzos, en aquellos difíciles meses por los críticos acontecimientos de la política interior, se orientaron en la formación de un Gobierno de signo moderado, pero que respondiese a las expectativas creadas entre sus electores tras el triunfo electoral del Frente Popular. Esta labor recayó sobre uno de sus habituales colaboradores Casares Quiroga, tras frustrarse el ofrecimiento de la Presidencia del Consejo de Ministros a I. Prieto por la oposición mayoritaria del grupo parlamentario socialista.

En lo concerniente a la política de defensa nacional, en la concepción propiamente azañista, observamos como en el nuevo Gobierno aparecen hombres de confianza de M. Azaña, que habían colaborado con él en el primer bienio, como Casares Quiroga, que como hiciera el propio M. Azaña acaparó la Presidencia del Consejo y la cartera de Guerra, y J. Giral en un Ministerio que no le era desconocido - el de Marina -. En el Ministerio de Estado mantendría en el cargo a A. Barcia, quien había accedido a aquella cartera siendo M. Azaña el nuevo presidente del Consejo de Ministros tras las elecciones de febrero, y cuyas convicciones sobre política exterior y sus apreciaciones sobre la crisis internacional estaban muy próximas a las suyas. Estos indicios parecen, pues, confirmar el deseo consciente del nuevo Presidente de colocar hombres de confianza cercanos a sus propias convicciones políticas, y que en algunos casos contaban con un bagaje común en la experiencia de gobierno.

El posterior inicio de la guerra civil y su prolongada duración incidieron de forma profunda en el ánimo de M. Azaña. A este respecto J. Prat afirma que:

"A lo largo de toda la contienda permanece Azaña aparentemente alejado de las actividades políticas de primer plano. A juzgar por sus memorias, observa todo atentamente, enjuicia con serenidad, conversa con personalidades amigas, pero en segundo plano procurando el cumplimiento de la Constitución y lejos, al parecer, de iniciativas o acciones considerables"⁶³.

⁶³ PRAT, J. "Manuel Azaña, escritor, orador y estadista", en Azaña, (Conmemoración), Madrid, Ministerio de Cultura, 1990, pg. 111.

El Presidente del Consejo de Ministros. Las competencias del Gobierno.

Más relevante sería, desde el punto de vista del diseño, planificación y ejecución de los programas reformistas, la labor del Gobierno. Desde el mismo instante de la proclamación de la República el Gobierno provisional se convertiría en el verdadero motor del vasto programa reformista iniciado por el nuevo régimen. Institucionalizados los fundamentos del Estado republicano a partir de la Constitución de 1931, quedaron, por fin, delimitadas las competencias del Gobierno como diseñador y gestor de las líneas de acción del Estado.

El Gobierno estaba constituido por el Presidente del Consejo y los ministros (art. 86). El Presidente era la figura central del Gobierno. Él dirigía y representaba la política general del Gobierno, luego de él iba a depender, en gran medida, la eficacia y la coherencia de la acción del Gabinete. A los ministros competía la alta dirección y gestión de los servicios públicos asignados a los diferentes Departamentos ministeriales (art. 87)⁶⁴. De ellos, pues, dependería en última instancia el funcionamiento y la organización general de la maquinaria burocrática del Estado republicano. En el proceso reformista que se inició desde abril de 1931 la coherencia del Gobierno y la personalidad y claridad de ideas de los titulares de los Ministerios serían datos fundamentales para valorar el alcance del proyecto republicano.

Todas las iniciativas departamentales debían ser discutidas y aprobadas en el Consejo de Ministros para elaborar proyectos de ley - los cuales debían ser sometidos al Parlamento -, dictar decretos, ejercer la potestad reglamentaria y deliberar sobre los asuntos de interés público (art. 90). La vía del decreto sería el medio más frecuentemente utilizado por el Gobierno provisional para agilizar y acelerar la labor reformista del nuevo régimen.

El papel de control de las Cortes sobre el Ejecutivo se manifestaba, en el caso del Gobierno, en sus competencias en las tareas legislativas y en la capacidad de control de las Cortes en la gestión del Gobierno. De hecho los miembros del Consejo respondían ante el Congreso: "solidariamente de la política del Gobierno, e individualmente de su propia gestión ministerial" (art. 91).

⁶⁴ Para un estudio general de las competencias del Gobierno y el "status" de sus miembros consúltese el trabajo de ESPIN, E. "La Presidencia del...", pp. 139-140.

Como ocurría con la institución presidencial de la República, al margen de los propios reglamentos, la eficiencia y el alcance de la actividad de los Gobiernos dependería de modo sustancial del capital humano que accediese a esas altas instancias. En este plano, habría que destacar dos factores: por un lado, la propia personalidad del Presidente del Consejo de Ministros y de los mismos ministros; y por otro, la coherencia político-ideológica del Gobierno como colectivo que debía actuar coordinadamente y debía compartir los mismos objetivos e ideal de Estado. En las circunstancias en que se encontraba España después del 14 de abril de 1931, un conjunto de fuerzas tan heterogéneo como el que condujo al régimen republicano necesitaba forzosamente el consenso y el acuerdo para llevar adelante la empresa republicana.

La tradición precedente, en este sentido, ofrecía un panorama desolador dada la habitual falta de comunicación y coordinación entre los miembros de los equipos ministeriales, por un lado, y entre los Gobiernos y el propio aparato administrativo, por otro. Ramón Salas Larrazabal destacaba, en el prólogo al clásico trabajo de Stanley G. Payne sobre el Ejército y sociedad en la España liberal, 1808-1936, la existencia en la España monárquica de un esquema administrativo complicado y absurdo, donde se daba el caso de que no existía la menor coordinación entre las actividades del "alto Comisario, las de comandantes militares de Ceuta y Melilla y las del Presidente del Gobierno y los ministros de Estado, Marina y Guerra"⁶⁵. De modo, que en el contexto de las exigencias derivadas de la ocupación militar de la Zona española de Marruecos, la situación llegaba extremos tan absurdos como el hecho de que el Estado Mayor Central careciera de planes de conjunto para afrontar las contingencias de la contienda.

No cabe duda alguna que el problema de la defensa nacional requería una estrecha compenetración entre los Departamentos de Estado, Guerra y Marina, así como una adecuada labor de orquestación por parte del presidente del Consejo. El programa reformista emprendido por la República en materia de política exterior y de defensa nacional iba a estar marcado, en gran medida, por los responsables del Gobierno adscritos a esas competencias. La consulta de la lista de los Presidentes del Consejo de Ministros durante los años de vida pacífica

⁶⁵ PAYNE, S.G. Ejército y sociedad..., pg. XXIV.

de la República⁶⁶ nos revela el escaso número de ocasiones en que el jefe del Gobierno compartía un interés político e intelectual por los problemas de la defensa nacional y la política exterior. Sólomente en los casos de M. Azaña y, más modestamente, de N. Alcalá-Zamora y de A. Lerroux se podía hablar de una consciente preocupación política por los problemas de la seguridad. No obstante, en el caso de A. Lerroux, como el mismo reconocía, su contacto con el Ministerio de Estado se debió más bien a los avatares de la vida política que a su preparación e interés por la política exterior. Evidentemente el hecho de que sólomente tres de los Presidentes del Consejo durante la República mostrasen un interés incuestionable sobre estas materias era un importante "handicap" para el desarrollo de una coherente y eficiente política exterior y de defensa. A pesar de todo, debemos tener en cuenta que tanto M. Azaña como A. Lerroux fueron los dos políticos que más tiempo permanecieron en la Presidencia del Consejo entre 1931 y 1936.

En el caso de M. Azaña su preocupación por los problemas de la defensa nacional y la política exterior fue objeto de una intensa preocupación intelectual y política. Con la proclamación de la República llegó su oportunidad para iniciar una profunda transformación en las Fuerzas Armadas e intentar desarrollar un concepto moderno de la política de defensa nacional. Sus responsabilidades políticas se incrementaron cuando fue nombrado Presidente del Consejo de Ministros, manteniendo simultáneamente la cartera de Guerra. Esa situación privilegiada dentro del Gobierno le brandaría la oportunidad de cohesionar y coordinar la actividad de los demás ministros encargados de los Departamentos de la defensa y de la política exterior. La coordinación con el Ministerio de Marina y el Ministerio de Estado dependía, sustancialmente, del modo en que M. Azaña dirigía el Gobierno y de la valía y compenetración entre estos ministros y el jefe del Gobierno. M. Azaña, un hombre del que opinaba S. de Madariaga que le interesaba intelectualmente la política exterior pero que no le apasionaba como la política interior⁶⁷, fue objeto de ciertas críticas respecto a la forma de conducir el Gobierno. Por su lado, S.

⁶⁶ Guardando un criterio cronológico, aunque algunos de ellos ocuparon este puesto en varias ocasiones, la relación de presidentes del Consejo de Ministro entre el 14 de abril de 1931 y el estallido de la guerra civil el 18 de julio de 1936 se concreta del siguiente modo: N. Alcalá-Zamora, M. Azaña, A. Lerrcux, D. Martínez Barrio, R. Samper, J. Chapaprieta, M. Portela Valladares y S. Casares Quiroga.

⁶⁷ Vid. MADARIAGA, S. de ~~Espanoles de mi...~~ pg. 305

de Madariaga criticaba como la más grave de sus deficiencias políticas su "profundo aislamiento", cuya distancia explicaba la elección inadecuada de hombres para cargos de alta responsabilidad. Habría que distinguir, en opinión de éste, en la faceta de M. Azaña como gobernante entre:

"(...) por un lado su visión de lo que había que hacer y la limpieza y nobleza con que se propuso hacerlo, y por otro la confusión en que se hundió más de una vez por sus pocas dotes como selector de hombres y aun, a veces, como juzgador de situaciones"⁶⁸.

Otras críticas emitidas en torno a la capacidad de M. Azaña como hombre de gobierno, como la de N. Alcalá-Zamora, estribaban en su carencia de dirección sobre los equipos ministeriales. Azaña, escribía el Presidente de la República, por lo general:

"(...) dejaba que cada ministerio fuese como un cantón y cada ministro un solista, mejor o peor, sin orquesta ministerial, ya que de la dirección del concierto y del conjunto solía inhibirse sistemáticamente. Las pocas observaciones solían hacerlas con frecuencia Carner, Ríos o el propio Indalecio, en la medida insuficiente y oblicua en que los compañeros podían reemplazar a la presidencia abstenida"⁶⁹.

Estas apreciaciones sobre las aptitudes políticas de M. Azaña indudablemente repercutirían en la actividad gubernamental en materia de política exterior y defensa. Sin embargo, su alcance debía valorarse desde la perspectiva de la relación concreta de M. Azaña con los titulares de esas carteras y el carácter modélico que adquirió su obra desde el Ministerio de la Guerra sobre sus colegas del Ministerio de Marina - especialmente S. Casares y J. Giral -.

El papel de N. Alcalá-Zamora tuvo una incidencia menor que el de M. Azaña, por el protagonismo que éste último adquirió desde los primeros momentos al frente de la reforma militar y por su posterior nombramiento como Presidente de la República. Y en el caso de A. Lerroux, un hombre interesado por el problema de la defensa nacional y que acarició el deseo de crear un Ministerio de Defensa que abarcara tierra, mar y aire, y cuyo contacto con el Departamento de Estado había sido accidental, nunca alcanzó la macrovisión de Azaña sobre el problema de la defensa nacional.

El resto de los presidentes del Consejo de Ministros no mostraron

⁶⁸ Ibídem. Pg. 297.

⁶⁹ ALCALÁ-ZAMORA, N. *Memorias...*, pg. 212.

una preocupación especial por los problemas de la política internacional y el problema general de la defensa nacional, salvo pequeñas matizaciones como la de S. Casares que contaba con la experiencia adquirida en el Ministerio de Marina y su cercanía a la figura de M. Azaña, y la brevísima estancia de D. Martínez Barrio en el Ministerio de la Guerra. Mención a parte merece J. Chapaprieta, que como analizaremos en la presente investigación, mostró una solícita actitud a colaborar con J. M^a. Gil Robles en su gestión en el Ministerio de la Guerra y extremar las precauciones de la actividad internacional de España durante el delicado episodio de la crisis de Abisinia.

Por debajo de esta labor directiva del jefe del Gobierno, los ministros eran las piezas claves encargadas de diseñar las políticas sectoriales de acuerdo con la filosofía general del Gobierno. Tras ellos los Ministerios y sus instrumentos de acción componían el tejido burocrático. Un engranaje a partir del cual se hacía efectiva la acción del Estado. Si la República pretendía modernizar el Estado, la reforma del entramado burocrático era un escalón necesario e indispensable.

Los Ministerios y el engranaje administrativo.

El Estado, concebido como un instrumento en sí mismo, era el vehículo más adecuado para canalizar y generalizar un proyecto reformista cuyo objetivo final era incorporar la sociedad española a los modelos democráticos europeos. Para figuras de la talla de M. Azaña, no se podían concebir reformas desde la sociedad, sino que era preciso modificar el Estado para después, a través de él, reformar la sociedad. Los cambios, en esta lógica, debían ser promovidos y planificados desde arriba y no desde las bases de la sociedad. M. Azaña confesaba en un discurso en la Asamblea Nacional de Acción Republicana que tenía gran confianza "en el poder público como instrumento de acción". El poder del Estado era una fuerza creadora, siempre que su acción estuviese guiada por la inteligencia⁷⁰. El Estado se configuraba de este modo, en el pensamiento azañista, como el instrumento idóneo para emprender la modernización de España. Es

⁷⁰ AZAÑA, M. "Fases de la revolución. Porvenir de las Constituyente. La política y el Gobierno, funciones creadoras", (discurso en la sesión de clausura de la Asamblea Nacional de Acción Republicana, el 14 de septiembre de 1931), en O.C., vol. II, pg. 38.

decir, como el vehículo más capacitado para europeizar España⁷¹. En un sentido profundo, como recordaba Jorge Semprún en el preámbulo de la exposición conmemorativa de M. Azaña en 1990 al rescatar una frase escrita por éste en 1924, "un pueblo en marcha, gobernado con buen discurso, se me presenta de este modo: una herencia histórica corregida por la razón"⁷². La razón como fuerza motriz y el Estado como instrumento de acción, tenían ante sí el reto de modernizar una sociedad fuertemente enraizada con su herencia.

El compromiso de M. Azaña como intelectual y como político, respondía al arquetipo del intelectual comprometido de los años treinta. La actividad y la trayectoria de otros intelectuales de su época como J. Ortega y Gasset, L. Araquistain, F. de los Ríos o S. de Madariaga, con sus lógicas diferencias y particularidades, estaban insertas en similares parámetros. M. Azaña, subraya M. Tuñón de Lara, fue "un político, un estadista de las más altas dotes intelectuales y un intelectual, cuya primera pasión fue la política; intelectual y político integraban la misma personalidad"⁷³. Éste llegó a la política a través del entendimiento razonado y pensó en el Estado antes de entrar en contacto con él. Quería esto decir que, cuando M. Azaña formó parte del nuevo equipo en el poder el 14 de abril de 1931, ya tenía una "idea bien clara y cimentada del Estado"⁷⁴.

El gran problema que se les planteó a los hombres del Gobierno provisional y al resto de Gobiernos del primer bienio, y desde luego a M. Azaña como uno de los diseñadores del Estado republicano, fue llevar a buen término el proyecto reformista. Ciertamente cuando se proclamó la República, el régimen, que - en opinión de S. Ben-Ami - en lugar de ser "producto de un sólido movimiento de opinión, fue resultado casi fortuito de la caída de la Monarquía"⁷⁵, se convirtió

⁷¹ Vid. ARAGON, M. "Manuel Azaña y su idea de la República", en Azaña..., pg. 233; y "Manuel Azaña o la misión civilizadora del Estado", en Azaña, (Conmemoración)...., pp. 156-157.

⁷² SEMPRUN, J. Preámbulo al catálogo conmemorativo, en Azaña, (Conmemoración)...., pg. 7.

⁷³ TUNON DE LARA, M. "Manuel Azaña: la razón y el poder", Azaña, (Conmemoración)...., pg. 141.

⁷⁴ El País, 1 de noviembre de 1990, "Idea y práctica del Estado. Un estadista que se inspiró en la III República francesa", por M. Tuñón de Lara.

⁷⁵ BEN-AMI, S. Los orígenes de la Segunda República española: Anatomía de una transición. Madrid, Alianza Universidad, 1990, pg. 413.

automáticamente en heredero del modelo de Estado precedente. De este modo M. Azaña se encuentra en la paradoja que siendo ministro de la Guerra y miembro del Consejo de Ministros, allí no pudo ejercer el poder aunque si que lo parecía; la sala de palancas de mando no estaba allí, pero parecía que estaba al lado. Aquí precisamente comenzaba el drama de no poder ajustar el proyecto político de la razón al casi impenetrable tejido de aparatos del Estado y su entorno. M. Azaña, puntualiza T. de Lara, estaba:

"(...) en los centros de decisión; por un lado en supremo órgano decisorio, el Consejo de Ministros; por otro, dentro de los límites de sus atribuciones, él mismo como ministro tiene plena capacidad y competencias para decidir en un radio de acción muy amplio"⁷⁶.

Sin embargo, estar en la cumbre de la pirámide decisional no era suficiente, ya que la materialización del proyecto intelectual de la reforma del Estado requería una garantía de transmisión de esos propósitos en los sucesivos eslabones que componían el aparato del Estado. Desde el momento en que comenzó el Gobierno Provisional su labor reformista empezaron a ponerse de manifiesto las limitaciones a este vasto proyecto intelectual de modernización. "Estar en el poder" no significaba "tener el poder" y esa fue la limitación real con que se tuvieron que enfrentar los prohombres de la República.

Esta paradoja nos lleva a plantear el problema del Estado y del aparato burocrático que tras él existe. De partida, es un error considerar el Estado como un ente estático y monolítico. Al estudiar el Estado republicano como proyecto en marcha desde 1931 y la realidad preexistente como punto de partida de esa aspiración reformista no debemos caer en el error de considerar la Administración del sexenio republicano como un todo. Sólo así se puede explicar, como puntualiza Blanca Olias de Lima, la marcha atrás que supone el triunfo de las derechas a finales de 1933 como un fracaso de las ideas reformadoras de los hombres del primer bienio⁷⁷.

Si necesario es no perder el punto de referencia temporal, lo mismo puede argüirse respecto a la tentación de interpretar el Estado como si de un solista o un ente monolítico se tratase. A. Viñas en un excelente artículo sobre la Administración de la política económica

⁷⁶ Vid. TUNON DE LARA, M. "Manuel Azaña: la...", pp. 144-145.

⁷⁷ Vid. OLIAS DE LIMA, B. "Los funcionarios en la Segunda República Española", en Información Comercial Española, n. 522, febrero de 1977, Madrid, pp. 71-72.

exterior en España durante el franquismo abunda en el estudio del modelo de política burocrática. Éste afirma que:

"El peso de la burocracia, las perspectivas departamentales en conflicto, las disensiones en el seno del gobierno y los intereses contrapuestos de las clientelas con peso sobre unos u otros sectores de la Administración hacen que la política gubernamental no sea el resultado de un proceso calculado de adopción de decisiones, sino más bien el conglomerado que se deriva de la interacción de una serie de organizaciones y de una amplia gama de agentes políticos y sociales"⁷⁸.

Los problemas a estudiar se plantearían a tres niveles correspondientes a la alta política, la política intermedia y la pequeña política. La primera abarcaría problemas fundamentales, caso de cuestiones relativas a la seguridad o el prestigio internacional, que interesasen a amplios sectores de la Administración y de la sociedad en su conjunto. La segunda, implicaría a todos aquellos temas que afectarían solo a ciertos "segmentos de la sociedad, a un sector limitado de intereses y a un círculo reducido de personas". El gobierno se pronunciaría continuamente sobre tales cuestiones y lo haría habitualmente a través de la interpenetración y coordinación de líneas generadas por un número no muy amplio de Departamentos Ministeriales que se verían primariamente afectados por la solución de dichos problemas. Así sucedería en cuestiones relativas a la seguridad o la política cultural. Las discusiones a que darían lugar serían frecuentemente de carácter técnico. Y, finalmente, la pequeña política correspondería a problemas que se considerase que no afectaron de manera sustancial a los intereses y valores nacionales. En definitiva, que según la naturaleza y la transcendencia del problema la discusión alcanzaría un talante más político o más técnico, e implicaría a un mayor o menor número de sectores y grupos administrativos.

No es nuestro afán establecer una tipología respecto a estos niveles, ni aplicar de forma sistemática el modelo de política burocrática, pero sí nos parece sugerente tener en cuenta estas puntualizaciones para comprender la política exterior y de defensa nacional durante la Segunda República. Para ello, claro está, debemos tener en consideración las dificultades derivadas de un Estado pretecnocrático que había iniciado un importante proceso de transfor-

⁷⁸ VINAS, A. "La administración de la política económica exterior en España, 1936-1979", en Cuadernos Económicos de ICE, n. 13, 1980, Madrid, pg. 161.

maciones tras la Guerra del Catorce⁷⁹. Y, como consecuencia de este estado embrionario, facetas de la actividad del Estado como la política exterior y la defensa, las cuales implicaban a Departamentos diferentes, debían examinarse a la luz del grado de vertebración del Estado y de las concepciones sobre las que se basaban esas políticas sectoriales en el conjunto de la filosofía del Estado. Recordemos, en este sentido, la novedad que supuso la formulación de la política de defensa nacional de M. Azaña como un proceso informativo y decisonal, y como una política resultante de otras políticas sectoriales o departamentales. Un problema que como hemos analizado anteriormente también había sido objeto de reflexión por algunos teóricos militares.

En suma, dado el carácter interdepartamental de la política exterior y la defensa - cuya evidente, estrecha y peculiar conexión se explica porque "ambas tienen como finalidad primordial la de garantizar los intereses nacionales frente a otros países"⁸⁰ -, hemos considerado oportuno tener presente la actitud y las interacciones entre los Departamentos correspondientes. Su comportamiento ante los grandes problemas de la seguridad durante los años treinta darán una idea clara del grado de vertebración del Estado republicano y la capacidad de éste para incorporar estas estructuras en un diseño moderno de acción política. En estos niveles se planteará sin paliativos la paradoja que se les presentó a los reformistas del primer bienio. Es decir, los límites en que se insertaban la puesta en práctica de un diseño intelectual de reforma y modernización del Estado desde las más altas instituciones de la Nación y sus dificultades de acceso a las "palancas de poder" para convetir en una realidad tangible esos planes. En el caso de la política exterior y la defensa la paradoja es aún más significativa si tenemos en cuenta que la diplomacia y las Fuerzas Armadas son dos de los bastiones más reaccionarios y conservadores del aparato del Estado heredado por la República.

Este conjunto de consideraciones ponía de relieve la importancia que tenía para el buen fin de los propósitos reformistas republicanos asegurar la lealtad de la maquinaria burocrática hacia esos princi-

⁷⁹ Un estudio conjunto sobre la administración española durante la II República puede consultarse en CANALES ALIENDE, J.M. La administración de la II República, Madrid, INAP, 1986:

⁸⁰ PARDO DE SANTILLANA, J. "Conferencia sobre la defensa y la Administración exterior: seguridad nacional y diplomacia", en Documentación Administrativa, n. 205, julio-septiembre de 1985, Madrid, pg. 205.

pios. La República no dio lugar a ninguna revolución, pero tampoco se limitó a ser un último disfraz de la Restauración por mucho que compartiera sus propósitos e intenciones regeneracionistas de modernización. De hecho, si el Estado de la Monarquía - escribe M. Tuñón de Lara - se había desplomado, "nada permite afirmar que al realizarse el 'cambio político' del 14 de abril continuase la demolición del viejo edificio y su sustitución por otro cuyos órganos fuesen idóneos para realizar las funciones del Estado republicano". Y el testimonio de Miguel Maura reflejaba fielmente la sensibilidad con que se acometió la tarea de la modernización del Estado, ya que el camino escogido fue el de "respetar las bases del Estado monárquico, su estructura tradicional y acometer, paulatinamente, las necesarias reformas para obtener una democratización de los resortes de la administración estatal"⁸¹.

Desde una perspectiva histórica, la realidad en abril de 1931 era, afirma M. Tuñón de Lara, que la proclamación de la República por el Gobierno Provisional "abría una serie de posibilidades, agudizaba las contradicciones existentes en la sociedad española; todo era posible, pero nada era seguro"⁸². En la mente de los prohombres de la República había un modelo de Estado, en principio coherente, y cuyo modelo de referencia se encontraba en los Estados democráticos de Europa Occidental. Sin embargo, no se podía hablar en sentido estricto de un Estado de derecho hasta la proclamación de la Constitución, y por tanto las medidas emprendidas por el Gobierno provisional, desde la base del consenso y la moderación, operaban sobre unas estructuras preestablecidas. Siguiendo el razonamiento del citado autor, cabía preguntarse que altos cargos, colaboradores, responsables de centros operativos y con que aparatos iban a gobernar los valedores de la República. La respuesta, en este caso ofrecida por J. Solé-Tura, ponía de relieve que "más allá del aparente vaivén de moderantismo y progresismo hay una constante institucional de aparatos de Estado en manos de una oligarquía". Esa realidad institucional sería uno de los obstáculos más difíciles de salvar para los artífices de la República el 14 de abril.

El carácter no revolucionario de la República quedó reflejado en la ausencia de una campaña de radical "republicanización". Es incues-

⁸¹ MAURA, M. Así cayó Alfonso XIII, México, 1962, citado por TUNON DE LARA, M. La II República, Madrid, S. XXI, 1976, vol. I, pg. 61.

⁸² *Ibidem*. Pg. 61.

tionable, que entre 1931 y 1933 se llevaron a cabo importantes cambios en los altos cargos de la Administración, pero nunca se produjo una depuración política en todos los niveles de la Administración o interrumpiendo el flujo de lo que Shlomo Ben-Ami denomina "republicanos nuevos". Esta situación facilitó la rápida incorporación de advenedizos - conversos - en detrimento de la posición de los "viejos republicanos". Esta infiltración de republicanos "de las doce y cuarto" hipotecó las posibilidades de radicalización de la República. Indudablemente esta impermeabilidad de la Administración a los proyectos reformistas y de modernización imponía unas limitaciones obvias, las cuales neutralizaban y diluían en su entretejido las instrucciones de cambio emanadas desde los órganos de poder político. De este modo, como afirma el historiador y diplomático israelí, la "lucha en pro de una República más radical frente al fuerte conservadurismo del Partido Radical y de Derecha Republicana se llevó a cabo en el seno de la coalición de San Sebastián más que en el aparato administrativo"⁸³. Más aún, los políticos carecieron, en líneas generales, de los resortes y las condiciones adecuadas para presionar a los funcionarios, de quienes dependían en última instancia para ejercer su actividad de gobierno⁸⁴.

A la luz de estas consideraciones era obvio que el "tejido administrativo" mantuvo una clara continuidad en sus diferentes niveles en contraposición a los cambios en las más altas instancias políticas. En el caso de las instituciones armadas y el aparato diplomático, de reconocida naturaleza conservadora, las líneas de continuidad se observaban con toda claridad. La brevedad de la experiencia republicana y las convulsiones internas de la vida española impidieron las pretensiones de cambio moderado que pretendieron llevar a cabo los Gobiernos del primer bienio. El cambio moderado requería tiempo y una dinámica de transformación estable, y estos ingredientes nunca fueron compañeros de viaje del Régimen del 14 de abril. Además un funcionariado leal y cualificado no se podía improvisar de la noche a la mañana. En el caso del Ministerio de Estado, A. Lerroux aclaró al hacerse cargo del mismo que no destitui-

⁸³ BEN-AMI, S. Opus cit. Pp. 365-367.

⁸⁴ Vid. PONS i RAFOLS, X. "Administració Pública: Aproximacions a un intent de reforma", en Coloquio Internacional sobre la 2ª República, tomo relativo a la ponencia tercera "Poder político y aparato de Estado", Barcelona, Publicacions i Edicions de la Universitat de Barcelona, 1981, pp. 120-133.

ría a ningún funcionario por ser monárquico. Esta actitud explicaba la designación del upetista Francisco Agramonte y Cortijo - diplomático de carrera, que había sido con Primo de Rivera ministro plenipotenciario en Berlín y jefe de Relaciones Culturales en el Ministerio -, como subsecretario. Los cambios que se realizaron se limitaron a los jefes de misión y el nombramiento de los embajadores políticos, extraídos entre personajes destacados del mundo intelectual como Américo Castro, R. Pérez de Ayala o S. de Madariaga, no alteraron la aristocrática estructura del cuerpo diplomático. En el caso de las instituciones armadas, por ejemplo del Ejército, M. Azaña, a pesar de las profundas reformas que puso en marcha, mantuvo, por ejemplo, el subsecretario del último Gobierno de la Monarquía - el general Ruiz-Fornels -⁸⁵.

Esta realidad subyacente no era desconocida para los hombres del primer bienio y, más concretamente, M. Azaña, quienes lograron sacar adelante un Decreto reorganizando la Administración del Estado - publicado en la Gaceta de Madrid el 29 de octubre de 1931 -. En principio esta iniciativa legislativa podría haber sido el instrumento jurídico a partir del cual se hubiese podido llevar a cabo una reforma profunda del aparato burocrático. Una medida que incluso ponía fin, en opinión de M. Tuñón de Lara, a un continuismo en la Administración que se remontaba a los tiempos de Bravo Murillo⁸⁶.

Un submundo que era perfectamente conocido por M. Azaña, puesto que él mismo había sido un funcionario y tenía conocimiento del inmovilismo de la Administración y el freno que ésta suponía a cualquier cambio⁸⁷. Críticas y recelos que formaron parte de los argumentos esgrimidos por éste en la defensa que hizo del proyecto de reorganización en las Cortes el día 20 de octubre de 1931. En aquel momento no dejó escapar la ocasión de puntualizar que:

"El Gobierno republicano se encuentra gobernando un Estado, mediante unos órganos de administración, con unos funcionarios

⁸⁵ Vid. TUNON DE LARA, M. "Poder político y aparatos de Estado (1931-1936), en Ponencias del 2º Coloquio Internacional sobre la 2ª República, Barcelona, Publicacions i Edicions de la Universitat de Barcelona, 1983, pp. 119-145; del mismo autor Tres claves de la Segunda República, Madrid, Alianza Universidad, 1985, pp. 228-231; y BEN-AMI, S. Opus cit. Pg. 365.

⁸⁶ Vid. TUNON DE LARA, M. Tres claves de..., pg. 241.

⁸⁷ Esta cuestión había sido objeto de atención por M. Azaña en un artículo titulado "Grandeza y servidumbre de los funcionarios", publicado en la revista España el 6 de octubre de 1923.

y con un sistema burocrático y con unas costumbres que no hemos inventado nosotros, que no han sido creados por la República, que obedecen, están acostumbrados a otros resortes de mando, a otros estilos de vida (...)".

Luego, siguiendo su razonamiento, cabe preguntarse:

"¿ Y esa inmensa cantidad de organismos repartidos por toda España, más lentos en su proceder y más fríos en su adhesión cuanto más baja es la jerarquía, cuanto, más alejados están de la inspección inmediata del poder central, del ministro, del director general, organismos que son precisamente los que tienen más constante relación con la inmensa mayoría de los ciudadanos y que hacen cundir en éstos el desaliento y dan el funesto ejemplo de desafección hacia la institución republicana? ¿Es que eso lo podemos tolerar? (...) "⁸⁶.

En el Decreto se había aceptado la proposición de Azaña de suprimir el 50% de los puestos mediante la jubilación anticipada de sus titulares. La medida, sin embargo, más que una renovación propiamente dicha suponía, en opinión de B. Olias de Lima, un freno al desbarajuste reinante y de cortar el abuso flagrante en la Administración. No obstante, esta iniciativa constituía un paso decidido hacia una auténtica reforma administrativa⁸⁷. Los resultados finales, desde un plano general, no tuvieron un gran alcance. De hecho, exceptuando la Ley de Restricciones y decretos complementarios, la reforma de la Administración no se tradujo en una realidad efectiva. Las prioridades presupuestarias fueron un obstáculo insalvable para llevar a cabo esta profunda reforma de la Administración. Para dinamizar la reorganización de la Administración la Presidencia del Consejo de Ministros dictó una Orden el 22 de abril del mismo año, con el fin de que cada Ministerio procediera a un inmediato estudio de la reorganización de sus servicios y de las normas que considerasen pertinentes para el futuro Estatuto general de funcionarios. Complementariamente a esta medida, una nueva Orden el 16 de junio solicitaba la colaboración de los funcionarios para que, a través de sus representantes, respondiesen un cuestionario que serviría de documento de trabajo para la Comisión parlamentaria.

A pesar del impulso coyuntural que recibió la republicanización en los altos niveles de los órganos del Estado, como reacción al fallido glope de Sanjurjo, el Gobierno fue perdiendo paulatinamente la batalla de la transformación del aparato del Estado. A partir de

⁸⁶ AZAÑA, M. "Defensa de la República". (Sesión de Cortes, del 20 de octubre de 1931), en O.C., vol. II, pp. 65 y ss.

⁸⁷ OLIAS DE LIMA, B. Art. Cit. Pg. 72.

este momento hay que dejar de pensar en una reforma totalizadora de la Administración Pública. La dinámica de la función pública durante la II República - escribe la citada autora - estaba:

"(...) perfectamente reflejada en sus leyes de presupuestos, donde se puede encontrar los pasos sucesivos que condujeron desde el proyecto de abordar el problema de una manera definitiva hasta la claudicación del poder ante los grandes cuerpos, pasando por una etapa de transición entre los primitivos propósitos y las resistencias de la burocracia"⁹⁰.

Hubo otro intento de modernización, ya en el bienio conservador, de carácter exclusivamente técnico. En efecto, un Decreto de 19 de abril de 1934 creaba el Comité Técnico de Estudios de Reformas del Estado, cuya labor destacó por ser receptáculo de las teorías y métodos de la organización científica del trabajo. Finalmente, la Ley de Restricciones, publicada en la Gaceta de Madrid el 2 de agosto de 1935, fue el intento más sistemático de saneamiento de la Administración Pública, pero el componente presupuestario de su filosofía redujo la significación del proyecto. Acorde a la filosofía presupuestaria del ministro de Hacienda - el tecnócrata J. Chapaprieta -, la reorganización de los servicios de los Departamentos ministeriales tenía por finalidad obtener las mayores economías posibles, racionalizar los servicios, así como reincorporar a los funcionarios separados arbitrariamente del servicio. La evolución interna de la República había determinado un giro en la política de los Gobiernos del segundo bienio, que no sólo se conformaron con la congelación de los propósitos de cambio que se detectaba ya a finales de 1932, sino que emprendieron una labor de corrección que favorecía a los intereses de los inmovilistas.

Las dificultades presupuestarias mediatizaron no solo el éxito de la reorganización de los funcionarios públicos, sino también del desarrollo habitual de la labor de la maquinaria burocrática.

En este sentido estimamos conveniente hacer unas breves consideraciones sobre la política presupuestaria y su incidencia sobre los Departamentos más directamente involucrados en la política de defensa nacional. En principio, y en un plano general, la política presupuestaria del nuevo régimen, como en la gran mayoría de los Estados europeos en el periodo de entreguerras, se basaba en un precepto clásico la búsqueda del equilibrio como norma básica del comportamiento haciendístico. La Hacienda española arrastraba un

⁹⁰ Ibídem. Pg. 73.

déficit crónico, fruto no de una política deliberada de corte prekeynesiano, sino por los defectos de su propio sistema tributario. Sólomente en 1930, siendo Argüelles ministro de Hacienda, se logró equilibrar el presupuesto. Sin embargo, entre 1931 y 1934 el déficit presupuestario aumentó y sólo en el ejercicio de 1935 logró reducirse parcialmente. Especialistas como Francisco Comín o Martín Aceña sostienen que la política fiscal entre 1931 y 1935 fue tan expansiva o más que en los mejores años del Directorio Civil⁹¹. La generación del déficit fue fruto más del aumento de los gastos que de las variaciones de los ingresos.

La ardua tarea de reconstrucción interna necesitaba, y así lo había afirmado M. Azaña en alguna ocasión en las Cortes, el aval de una política de paz cuya garantía se cimentase en la estructura de Ginebra y en los propios medios para hacerla respetar de acuerdo con los recursos propios. Un somero análisis de la evolución porcentual de los distintos Departamentos que jugaban un papel activo en la defensa nacional en relación a los presupuestos generales, ofrecía una clara idea de su peso específico en el conjunto de la política del Estado (ver gráfico n. 1 y cuadro n. 1)⁹².

La partida correspondiente al Ministerio de Estado en relación al presupuesto general era fiel reflejo de la escasa relevancia que se otorgaba a la política exterior en España. Relegado a los puestos más bajos en el "ranking" de los Ministerios en cuanto a su presupuesto, su dotación sufriría un casi continuo descenso en su porcentaje en relación al presupuesto general.

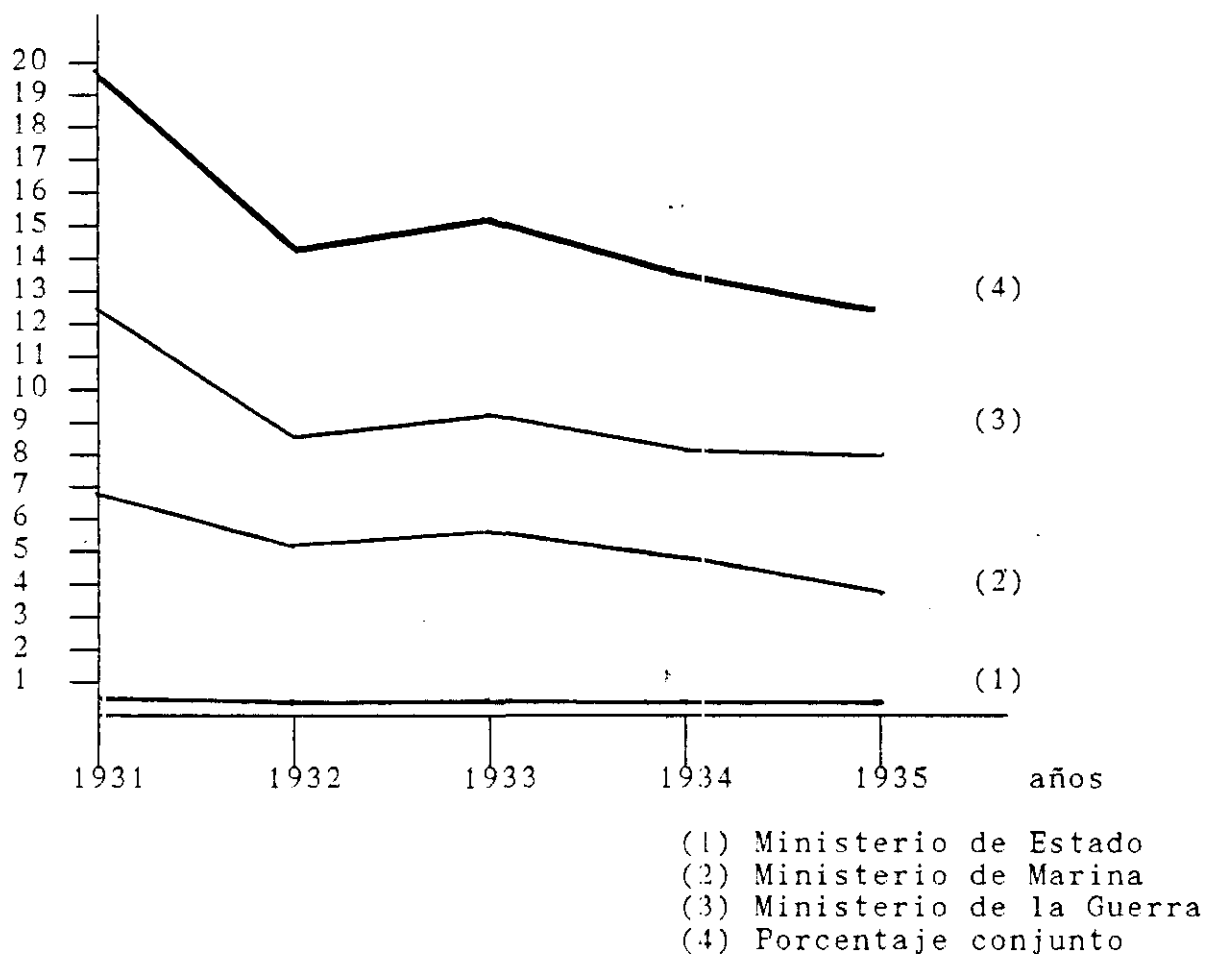
⁹¹ Vid. TEDDE LORCA, P. "La Segunda República y la Guerra", en Historia General de España y América, t. XVII, Madrid, Ed. Rialp, 1986, pp. 222 y ss. Un amplio repertorio bibliográfico sobre la economía española durante la II República, donde se dedica un apartado específico a la política monetaria y fiscal, puede consultarse en COMIN, F. "Una guía bibliográfica para el estudio de la economía en la II República española", en Revista de Estudios Políticos, n. 31-32, enero-abril de 1983, pp. 313-334.

⁹² Las cifras utilizadas en los presupuestos de los Ministerios proceden de las siguientes normativas presupuestarias: Real Decreto Ley de 3 de enero de 1931, Ley de 31 de marzo de 1932, Ley de 28 de diciembre de 1932, Ley de 30 de junio de 1934 y Ley de 29 de junio de 1926. (Estadísticas de la cuentas generales del Estado. Años 1924 (1º abril) a 1935, Madrid, Ministerio de Hacienda - Instituto de Estudios Fiscales -, 1982, pp. 26-27).

Gráfico n. 1.

**Evolución del presupuesto en los Ministerios
de Estado, de la Guerra y de Marina entre
1931 y 1935.**

Porcentaje
en relación
al presupuesto
general



(Fuente: elaboración propia)

De este modo, si en 1931 había recibido el 0,54 % del gasto presupuesto total, éste descendería hasta un 0,46 % en 1932, para operar una ligera recuperación en 1933 e iniciar una pausada baja en 1934 y 1935. En este último año J.M^a. de Aguinaga logró preservar las partidas del Ministerio ante la política de reajuste de J. Chapaprieta. En la organización y en las reformas de la Administración Exterior apenas hubo un escaso crecimiento de ésta como entidad burocrática, a pesar de la creciente importancia del medio internacional en la vida interior de los Estados y el ferviente deseo de los medios diplomáticos por preservar su monopolio respecto a la acción exterior del Estado. Por otro lado, las reformas que se habían realizado durante

Cuadro n. 1

**PRESUPUESTO DE LOS MINISTERIOS DE ESTADO, GUERRA Y MARINA
EN LOS EJERCICIOS DE LOS AÑOS 1931 A 1935.**

Departamentos	Gastos presupuestos (pesetas)				
	1931	1932	1933	1934	1935
Ministerio de Estado	20.254.579,54	20.646.669,23	22.294.051,65	21.006.051,52	20.347.046,22
(porcentaje)	0,54 %	0,46 %	0,47 %	0,44 %	0,42 %
Ministerio de la Guerra	459.328.694,23	387.871.492,84	433.594.360,80	391.493.338,15	404.437.299,18
(porcentaje)	12,44 %	8,67 %	9,17 %	8,36 %	8,35 %
Ministerio de Marina	252.297.626,14	230.775.916,46	260.693.752,89	229.918.268,65	192.095.406,58
(porcentaje)	6,83 %	5,16 %	5,51 %	4,91 %	3,96 %
Porcentaje global	19,81 %	14,29 %	15,15 %	13,71 %	12,73 %
Total Gastos Presupuestos	3.690.945.672,10	4.469.862.488,48	4.727.283.292,90	4.680.608.285,65	4.841.152.896,31

(Fuente: Elaborado a partir de La Gaceta de Madrid: 6 de enero de 1931, pg. 151; 1 de abril de 1932, pp. 73-74; 29 de diciembre de 1932, pg. 2.238; 2 de julio de 1934, pg. 59; y 4 de julio de 1935, pg. 180).

estos años se habían realizado bajo el imperativo del techo presupuestario, condicionante ante el cual solo restaba la búsqueda de métodos para un uso más eficaz de los recursos internos. Las restricciones presupuestarias supusieron un obstáculo, en la práctica, insalvable para el buen fin de los proyectos que surgieron tras el advenimiento del nuevo régimen.

El que recibió un trato presupuestario más privilegiado fue el Ministerio de la Guerra, que siempre figuró entre aquellos más favorecidos como los de Obras Públicas e Instrucción Pública. Sin embargo, una reforma de la naturaleza de la diseñada por M. Azaña requería tiempo y dosificación en su financiación, más aún por las necesidades presupuestarias que exigía el amplio programa de reformas que la República había emprendido y la escasez de recursos del Estado español. El criterio azañista a la hora de elaborar los presupuestos de su Departamento había sido de respeto a las directrices de la política exterior de la República, pero siempre tratando de asegurar los medios de defensa, conforme con los medios disponibles. M. Azaña intentó elaborar el presupuesto de una forma más transparente a como se habían hecho durante la Dictadura para: hacer frente a las necesidades de la reforma en cuanto a personal, especialmente la cuestión de los retiros; la reorganización del Ejército para lograr una estructura más adecuada y asequible; y para dotar materialmente a una fuerza militar pésimamente pertrechada. Las palabras del ministro de la Guerra a este respecto en las Cortes a principios de diciembre de 1931, al discutir el presupuesto de su Departamento, eran especialmente elocuentes:

"(...) Pero había además, digo, que preocuparse de la dotación de material. Señores diputados, no sé si voy a cometer una imprudencia, pero si es una imprudencia incurro en ella a sabiendas: no tenemos nada en este particular; no hay cañones, no hay fusiles, no hay municiones. En fin, con decir que no hay nada, he dicho bastante"⁹³.

Esas carencias de material, que entre otras partidas afectaban a la incipiente Aeronáutica española, tardarían aún mucho tiempo en ser superadas. Gran parte de los gastos fueron absorbidos en la reforma de la propia estructura del Ejército, en especial los problemas de personal, menoscabando las posibilidades de renovación y modernización del material.

El gasto militar por habitante en España en los años treinta,

⁹³ AZAÑA, M. "La política militar: líneas...", vol. II, pg. 92.

afirma G. Cardona, era la mitad del francés, similar al italiano y polaco, y el doble que el portugués y el checo⁹⁴. El presupuesto del Departamento de la Guerra reflejaba las directrices de la política del primer bienio de reducir el gasto público, línea de actuación que fue continuada por los gobiernos de centro-derecha hasta finales de 1935, en que se incrementaron sensiblemente los gastos militares, influenciados por el clima de inestabilidad y de tensión a que había dado lugar el conflicto italo-etíope. Siguiendo un perfil similar al del Ministerio de Estado, aunque más acusado por su mayor peso específico en el presupuesto general, su porcentaje de 12,44 % respecto al total en 1931 se vería mermado hasta un 8,67 % en el presupuesto de 1932. En el de 1933 también se recuperaría hasta un 9,17 %, para iniciar una suave baja en 1934 y 1935. Estos años coincidieron con recortes presupuestarios, que dieron lugar a reajustes como los que se produjeron en la red de agregadurías militares en 1934. A finales de 1935, como acabamos de señalar el clima de tensión a que dio lugar el conflicto italo-etíope, precedido por los estériles esfuerzos de la Conferencia del Desarme, se tradujeron en un incremento en los gastos y una mayor movilización en la compra de material de guerra.

El Ministerio de Marina, finalmente, había recibido durante los años veinte un trato privilegiado durante la Monarquía y los años de la Dictadura, para llevar a cabo la estrategia naval de recuperación, a partir de la puesta en marcha de planes de construcciones navales y de infraestructura. La Armada española en 1930 contaba con una modesta flota, que había llamado la atención de las grandes potencias en el contexto de la Conferencia de Londres, y con un plan de construcciones - el de Carvia - de largo alcance, que pretendía consolidar la potencia de España como un factor mediterráneo. La política naval de la República sometida a los patrones de la política presupuestaria y en las directrices de la política de paz de la República, no se caracterizó por la promoción de planes expansivos de construcciones navales, sino que más bien se comprometió en cumplir algunas de las obligaciones contraídas durante la Monarquía y a llevar a cabo obras de infraestructura. Las motivaciones de estos planes, en algunas ocasiones no solo eran estratégicas, sino incentivados también por la necesidad de mantener en activo la industria naval.

La importancia del factor naval en la defensa nacional, como uno de los elementos resolutivos ante cualquier agresión exterior y uno

⁹⁴ Vid. CARDONA, G. El poder militar...., pg. 166.

de los medios de acción directa en el ámbito mediterráneo, lógicamente debía reflejarse en el presupuesto. Si bien éste, podía resultar deficiente para las necesidades reales de la Armada, el Ministerio de Marina, aunque considerablemente por debajo del de Guerra, mantenía una situación de cierto privilegio respecto a otros Departamentos. La evolución del porcentaje de este Ministerio respecto a los presupuestos generales estaba sometido a los mismos determinantes y la misma trayectoria que los anteriores. De un máximo en 1931 - 6,83 % -, en este reducido intervalo de tiempo, se produciría un descenso hasta un 5,16 % en 1932. Como en los casos anteriores, en 1933 tuvo lugar una leve mejoría - 5,51 % - para entrar en una fase de descenso en los ejercicios de 1934 y 1935. No obstante, a finales de este último año, por los acontecimientos que hemos enumerado anteriormente se produjo un sensible incremento en los gastos navales, caso de la puesta en marcha del modesto plan de construcciones navales de Royo Villanova en julio de 1935.

Desde una perspectiva general el presupuesto de los tres Departamentos demostró un comportamiento sincrónico, acorde a las directrices de la política presupuestaria y sensibles a ciertas circunstancias internacionales. Se observa, asimismo, que tras el brusco descenso en el porcentaje entre 1931 y 1932, hay una tendencia desde este último año a una estabilización en una estrecha banda del porcentaje, con sensibles oscilaciones que en el Ministerio de Estado transcurrían entre el 0,47 y el 0,42, en el de la Guerra lo hacían entre el 9,17 y el 8,35, y en el de Marina entre el 5,51 y el 3,96.

Hubiera sido interesante observar, si no hubiera sido por el estallido de la Guerra Civil el 18 de julio de 1936, el comportamiento y las posibles variaciones y desviaciones en los presupuestos generales del Estado republicano ante la tendencia que comenzó a hacerse más evidente e irreversible hacia el rearme en los Estados europeos desde 1935. Algunos indicios, como la permeabilidad en la política exterior y de defensa ante conflictos que, como el italo-etíope, involucraban los intereses internacionales de España, parecían demostrar comportamientos análogos a los de otras potencias.

Si la Administración española revelaba unas insuficiencias estructurales en cuanto a su eficiencia como instrumento de acción del Estado y una subterránea obstaculización a la modernización del Estado, tal como era entendida por la República, existían, además, cuestiones de método y de trabajo que evidenciaban el retraso y la ineficiencia en la actividad del Estado. Nos referimos en esta ocasión

a la planificación. Un concepto tan fundamental para la programación y el diseño de una política exterior y de defensa y cuya ausencia había sido la causa de la frecuente improvisación a que había sido sometida la acción del Estado en estas competencias.

Recordaba A. Viñas en 1985 las palabras del entonces primer ministro japonés - Yasuhiro Nakasone -, quién hacía suyo el comentario de un político de su país, al afirmar respecto a la predicción en la política que en este terreno "una pulgada por delante es ya territorio oscuro". Si esta apreciación había sido hecha en relación a la política interior, la incertidumbre es aún mayor cuando de política exterior se trata dada la complejidad del medio internacional⁹⁵. Sin embargo, las diplomacias más profesionalizadas no renuncian a estudiar este medio y preveer posibles eventualidades en función de los intereses nacionales. Parece bastante aconsejable, y así lo sostiene A. Viñas, que ante un entorno internacional encrespado y pluridimensional - como podría ser el de los años treinta -, se combine de la forma más eficiente posible pronóstico y acción. Es el único modo de evitar el vivir constantemente "día a día".

Ni que decir tiene que cuando los problemas de la seguridad son planteados, la planificación deja de ser competencia exclusiva de un Departamento para implicar a los organismos correspondientes de las Fuerzas Armadas. En España - un Estado pretecnocrático - con la llegada de los años treinta se inició una vía democrática en el proyecto de modernización del Estado, aunque técnicamente muchas de estas reformas habían sido consideradas y puestas en marcha por la Dictadura de Primo de Rivera. Así ocurrió, en relación a la planificación, por ejemplo con la preparación de la Conferencia del Desarme en la que se produjo una aceptable coordinación entre los diversos Departamentos. No obstante, desde una perspectiva global, en España, a diferencia de los Estados avanzados del entorno europeo como la III República francesa, fueron escasas las ocasiones en que se llevó a cabo una planificación, ya no general sino sobre problemáticas concretas relativas a las cuestiones de defensa y de política exterior. Afirma M^a. T. Ménchen, al analizar la actitud española ante el proyecto de Unión Federal de Europa de Briand, que una de las notas que definían la política exterior española era la "falta de planificación con la que actuó, y en este sentido, más que guiada por un

⁹⁵ VINAS, A. "La función de la planificación en política exterior", en Documentación Administrativa, n. 205, julio-septiembre de 1985, Madrid, pp. 233-234.

programa, parecía actuar impulsada por los acontecimientos que se producían, no obteniendo quizá por ello demasiados éxitos"⁹⁶.

Relataba N. Alcalá-Zamora en sus Memorias las curiosas indicaciones que recibió en 1922 del entonces ministro de Estado Joaquín Fernández Prida, cuando le pidió que formase parte de la representación española en la "Comisión Temporal Mixta para la reducción de armamentos". Cuando N. Alcalá-Zamora recibió la oferta solicitó instrucciones al Ministro y éste contestó diciéndole que en la diplomacia española lo clásico era que el representante fuera sin plenipotencia, ni instrucciones, ni dinero⁹⁷.

Ya en tiempos de la República, S. de Madariaga confesaba en sus Memorias que "creo que he sido el delegado más libre que jamás fue a Ginebra", por la falta de instrucciones desde Madrid⁹⁸. La libertad de movimientos de que disfrutó el representante español fue muy considerable durante los primeros compases del nuevo régimen, pero a medida que se fue complicando la escena internacional, especialmente a raíz del Conflicto chino-japonés y sobre todo de la Conferencia del Desarme, el control de Madrid se fue haciendo cada vez más notable. Esta situación evidenciaba la improvisación a que se vió sometida la República para definir su política exterior durante los primeros meses de existencia, hasta que la discusión de la Constitución republicana y las sucesivas intervenciones en el foro ginebrino fueron clarificando la postura española ante las grandes cuestiones internacionales del momento. En el caso de los Ministerios de Guerra y Marina la situación no era muy diferente. Basta con recordar la ineficiencia del Estado Mayor de la Armada que hasta la llegada de Carvia no asumió sus funciones reales, no llegando a definir una doctrina específica de actuación para la política naval en función de la evolución de la política internacional.

En conexión con esta última cuestión queremos hacer hincapié en la importancia de la información. Ya adelantábamos en la introducción la importancia de ésta en cuanto que constituye una fuente de poder. En consecuencia, la capacidad para conseguirla, transmitirla por canales fluidos y el aprovechamiento de la misma para la planifica-

⁹⁶ MENCHEN BARRIOS, M^a. T. "La actitud de España ante el Memorándum Briand (1929-1931)", en Revista de Estudios Internacionales, vol. 6, n. 2, abril-junio de 1985, Madrid, pg. 416.

⁹⁷ ALCALA-ZAMORA, N. Memorias..., pg. 69.

⁹⁸ MADARIAGA, S. de Memorias..., pg. 286.

ción, la coordinación con otros Departamentos a través del cambio de información y su uso complementario, así como el proceso de toma de decisiones, son vitales para la acción del Estado. De la disposición de la información va a depender en gran medida la eficacia de la política exterior y de defensa del Estado. La posibilidad de las grandes potencias de disponer de más medios para disfrutar de mayor cantidad y fiabilidad en la información les otorga una ventaja casi insalvable para los demás Estados. Es evidente, asimismo, que la imagen de un pueblo y sus instituciones en el exterior viene en gran parte producida por el volumen de intercambios informativos. Lógicamente a un mayor número de contactos en los terrenos político, cultural, militar, económico o de otro tipo corresponde un mejor conocimiento del medio internacional y un mejor conocimiento de ese Estado en ese medio⁹⁹.

Conscientes de este problema el Ministerio de Estado, en adición al plan organizador de la Sección Política, envió a las representaciones españolas en el extranjero la Orden Circular n. 1.222 del 9 de enero de 1932, por la que se especificaban los criterios para realizar los informes trimestrales en sustitución de los semestrales. La finalidad era obtener un volumen de información mayor y actualizada, de forma que fuera lo más operativa posible para el servicio¹⁰⁰. Los resultados no fueron del todo satisfactorios ya que en numerosas ocasiones esos informes fueron excesivamente parcos e insustanciales. Sin embargo, meses más tarde la experiencia acumulada en este breve intervalo de tiempo demostró más eficaces los antiguos informes semestrales, motivo por el cual una Orden Circular del 6 de diciembre del mismo año acabó restableciendo el sistema tradicional¹⁰¹.

Junto a estos intentos por regularizar y mejorar las fuentes informativas, las circunstancias coyunturales imprimieron un ritmo peculiar a las demandas informativas desde el Palacio de Santa Cruz. Por consiguiente, los acontecimientos que jalaron la crisis de la seguridad colectiva o aquellos que pusieron de actualidad la cuestión mediterránea, por citar dos problemas significativos, provocaron una

⁹⁹ Vid. PUIG DE LA BELLACASA Y AGUIRRE, F. "Servicio exterior e información", en Documentación Administrativa, n. 205, julio-septiembre de 1985, Madrid, pg. 196.

¹⁰⁰ A.G.A.(A.E.). Caja 7.151. Orden Circular n. 1.222. Ministerio de Estado. Madrid, 9 de enero de 1932.

¹⁰¹ A.G.A.(A.E.). Caja 7.151. Orden Circular n. 1.352. Ministerio de Estado. Madrid, 6 de diciembre de 1933.

movilización desde el Ministerio de Estado para conseguir más información y tener así un conocimiento puntual y veraz de lo que ocurría en la sociedad internacional. Una buena base informativa era una condición indispensable para una valoración real y una respuesta acorde a las circunstancias internacionales y los intereses nacionales. Cuestiones de esta naturaleza solían involucrar los intereses de varios Departamentos. En este sentido la densidad de la red informativa entre éstos podía dar un fiel reflejo del grado de coordinación entre ellos y de la capacidad del Gobierno para llevar a cabo una acción coherente a partir de sus instrumentos de acción ante problemas y circunstancias concretas.

Por último, previamente al análisis individual de los Departamentos involucrados en la política exterior y de defensa, queremos destacar la proyección exterior de éstos en el conjunto de la acción del Estado. Tras la Guerra del Catorce comenzaron a desarrollarse de forma intensa una serie de peculiaridades que iban a caracterizar la sociedad internacional del siglo XX. Recordemos que en este contexto la Sociedad de las Naciones fue un baluarte reformista en la configuración de la sociedad internacional del periodo de entreguerras. La delimitación entre el medio interno y externo cada vez se iría haciendo menos nítida. Es por esta razón, que el incremento de actores y la incorporación de nuevos mecanismos en las relaciones internacionales se traduciría en un mayor peso específico de la Administración Exterior. En este sentido, a una progresiva complejidad en la estructura organizativa del Ministerio de Estado correspondería una red más extensa en el Servicio Exterior. Entre ellos se establecerían unos interlocutores privilegiados, que por la significación del lugar de emplazamiento y por las personalidades que ocupaban dichas representaciones darían lugar a muy intensos flujos de información. Se constituirían de este modo canales privilegiados de información. Este fue el caso de las representaciones de España en Londres, París, Roma, Berlín o Washington. La proyección exterior de los problemas de la defensa nacional, como ocurría con otras esferas de acción - económica, cultural -, hizo indispensable el envío de especialistas fuera de las fronteras nacionales para que suministrasen la información necesaria sobre problemas de seguridad en el orden internacional y el Estado de las Fuerzas Armadas en otros Estados, así como intermediarios para el establecimiento de contactos con aquellas otras instituciones armadas. Con este fin, aprovechando la infraestructura del Servicio Exterior se fue estableciendo la red de agregados

militares y navales - más tarde también aéreos -.

Una vez destacados estos aspectos estamos en disposición de analizar las estructuras burocráticas del Estado consagradas a la política exterior y de defensa, así como los cambios y permanencias que supusieron para ellos el impulso reformista de la República. Una esfera de acción del Estado que implicaba a una serie de Departamentos - Ministerios de Estado, Guerra y Marina -, que eran las grandes unidades administrativas a partir de las cuales el Estado elaboraba las políticas concretas de acuerdo con su filosofía general. Para este cometido hemos optado por dos ámbitos de estudio: en primer lugar, el alcance de la republicanización en los medios humanos de los citados Departamentos; y en segundo lugar, las estructuras organizativas de estas unidades, haciendo un hincapié especial en los centros neurálgicos de información, planificación y decisión, y asimismo de la red exterior - en Europa - complementaria a estas unidades centrales.

Los límites de la republicanización en el aparato diplomático y las Fuerzas Armadas.

Conforme a los argumentos que hemos expuesto en las líneas anteriores, así como la bibliografía y documentación consultada, podemos adelantar una serie de generalidades y de fenómenos que se producen con cierta simetría en los aparatos burocráticos relativos a la acción exterior y la defensa nacional, una vez que la República comienza a manifestarse en los aparatos del Estado.

En principio, la "moderada y prudente" labor de republicanización que se inició en la vasta maquinaria del Estado iba a tener un alcance cada vez más limitado cuanto más penetrase en el tejido administrativo. Luego, los más altos cargos en las instancias administrativas fueron mucho más permeables al devenir político del nuevo Régimen que el resto de los niveles inferiores. Así, los puestos de mayor relieve político, como los titulares de los Ministerios, fueron los más supeditados al signo de la orientación política de la República. Por debajo de ellos, los cargos técnicos de mayor privilegio, aún sujetos a las preferencias político-ideológicas y personales de sus superiores, pertenecieron a las élites tecnoburocráticas heredadas, casi en su totalidad, del Estado monárquico. Y conforme se profundizaba en los distintos niveles técnicos del aparato administrativo, los efectos

de los cambios políticos coyunturales fueron menores ya que su transformación requería un espacio de tiempo lo suficientemente amplio como para formar unas élites funcionariales instruidas de acuerdo con los valores del nuevo régimen. Asimismo, estas expectativas de republicanización estuvieron conscientemente limitadas por el espíritu de moderación y prudencia con que se fueron ejerciendo estas medidas.

La evolución de la II República reflejaba una intensa pero desequilibrada vida política, que se tradujo en una casi constante inestabilidad ministerial. Como hecho significativo M^a de los A. Egido alude a la sucesión de diecinueve Gobiernos en poco más de cinco años¹⁰². La consecuencia inmediata de este fenómeno fue una absoluta falta de continuidad en los titulares de los Ministerios. Esta dinámica de cambios continuos se reflejó en los cargos técnicos de mayor importancia, por motivaciones de carácter político y la deficiente profesionalización de los cuerpos funcionariales españoles respecto a los modelos de referencia - caso de las altamente profesionalizadas Administraciones británica y francesa -. Este efecto, reflejo de discontinuidad en los cargos técnicos más importantes, iba a tener muy importantes repercusiones en la elaboración y ejecución de la política exterior y de defensa, puesto que eran unas piezas claves para las tareas de planificación, de control y flujo de la información y para la eficacia de la gestión. De este modo, podemos afirmar que la inestabilidad política por lo general se tradujo en una falta de continuidad y coherencia en la dirección de los distintos Departamentos.

Finalmente, como tercer apunte, queremos incidir en las constantes que reflejaban los citados Departamentos respecto al ritmo que la República imprimió a la republicanización del aparato del Estado. Indudablemente, cada Ministerio - según la personalidad y la claridad de ideas de su titular, el componente sociológico del personal del mismo como miembros del cuerpo diplomático y consular o del Ejército, y de sus exigencias de modernización -, imprimió un ritmo peculiar a este proceso. Sin embargo, por encima de estas peculiaridades primó el ritmo general de moderación de la República, únicamente alterado por las circunstancias coyunturales. Sólo así se puede explicar el impulso de las depuraciones tras el frustrado golpe de Sanjurjo en el verano de 1932, o la ralentización en que entra este proceso desde 1933, para entrar en una fase de neutralización en el bienio radical-

¹⁰² Vid. EGICO, M^a. de los A. "La política exterior...", pg. 101.

cedista.

Una vez expuestas estas generalidades, el estudio de estos fenómenos, conforme a un criterio departamental, lo vamos a realizar en el siguiente orden: en primer lugar, el Ministerio de Estado y el cuerpo diplomático; a continuación, el Ministerio de Guerra y el Ejército; y finalmente, el Ministerio de Marina y la Armada¹⁰³.

Con la proclamación de la República se van a proseguir, en unos casos, e introducir, en otros, una serie de cambios acordes a una nueva concepción de la diplomacia destinados, en opinión de M^a. de los A. Egido, a acabar con los viejos hábitos de la Monarquía y a adaptar la diplomacia a las exigencias de los nuevos tiempos¹⁰⁴. El MINISTERIO DE ESTADO Y EL APARATO DIPLOMATICO se verán inmersos en unos cambios que transcurrirían en tres direcciones: de personas, de métodos y de actitud. Las dos últimos los hemos tratado con amplitud en el capítulo anterior al estudiar los principios y objetivos de la política exterior y de defensa. El primero de ellos revelaba la dimensión sobre la que se llevó a cabo la republicanización. Una labor complementaria a la que se realizaría sobre las estructuras administrativas, como analizaremos posteriormente. Los principales responsables y estimuladores de estas reformas fueron los titulares que desfilarían por el Palacio de Santa Cruz. De su continuidad en el cargo y de su preparación para asumir la dirección de ese Departamento dependería la fuerza motriz de las reformas.

La inestabilidad gubernamental que azotó la vida pública durante los años de vida pacífica de la República, trascendió en una larga sucesión de ministros de Estado, de Guerra y de Marina. Su discontinuidad provocó, a su vez, cambios en altos cargos técnicos del Ministerio, especialmente subsecretarios, socavando las posibilidades para desarrollar una política coherente, continua y definida. Estas mareas de cambios en altos puestos políticos y técnicos de la Administración, no fue patrimonio exclusivo de la República, sino que era una práctica habitual en la historia de España desde el s. XIX. Era, además de una manifestación de las necesidades coyunturales al

¹⁰³ Para el estudio de la sociología de los ministros de la II República consúltense los trabajos de CUENCA TORIBIO, J. - MIRANDA GARCIA, S. "Sociología ministerial de los Gobiernos frentepopulistas", en Revista de Estudios Políticos, n. 69, julio-septiembre de 1990, Madrid, pp. 43-59; y de los mismos autores "Sociología de los ministros de la II República", en Revista de Estudios Políticos, n. 71, enero-marzo de 1991, Madrid, pp. 53-86

¹⁰⁴ Vid. EGICO, M^a. de los A. La concepción de..., pg. 64.

proclamarse la República, un fiel reflejo de la visión tan poco profesional que en medios políticos se tenía del cuerpo funcional y de la Administración Pública.

La dificultad a la hora de definir las funciones y los límites de las competencias entre el político y el funcionario fueron motivo de reflexión para algunos funcionarios altamente cualificados del Ministerio de Estado. Entre estos, J. M^a. de Aguinaga - subsecretario del Ministerio de Estado entre 1934 y 1936 -, sostenía, en uno de sus excelentes Cuadernos de Política Internacional Española, que la buena marcha de los servicios del Estado y su progresiva mejoría dependían de las condiciones que rodeaban a los funcionarios. En esa división de funciones:

"(...) los Parlamentos, los Titulares de los Ministerios o fiscalizan o imprimen directivas, o censuran, o sancionan, o asumen la responsabilidad; los funcionarios sirven a los que las elecciones y el Parlamento designan para gobernar - ello, bien se comprende, en un régimen electivo y constitucional -, pero el interés estriba en que sirvan bien, y no se llega a este resultado sino mediante la competencia en la labor que se ejecuta y el esfuerzo en ejecutarla: tecnicidad y honradez, conocimientos y lealtad; no se convierta, en consecuencia, el político en funcionario, ni el funcionario ponga trabas al político o mediana voluntad en reconocer su dependencia última de la nación a la que sirve y de sus órganos; no se juegue frívolamente con los intereses de la nación y se confieran direcciones y subsecretarías - todas de carácter técnico - a quienes por su condición de Diputado o Senador o manifiesta afición a la cosa pública, corresponde más bien la función de velar atentamente por el bien de la colectividad, exigiendo la mayor eficacia en los servicios que le son pedidos"¹⁰⁵.

La delimitación de funciones entre ambas categorías de hombres públicos era indispensable, a su juicio, si se quería consolidar una imagen profesional del funcionario, en el sentido que el "Civil Servant" tenía en Gran Bretaña - modelo habitualmente evocado por J. M^a. de Aguinaga -. Y esa categoría profesional para él no ofrecía la menor duda. De hecho al definir su propia experiencia profesional estimaba que:

"(...) era mi calidad de servidor del Estado la que constituía el fundamento de mi principal actividad, ya que ninguna otra función, menester u ocupación desempeñaba entonces ni había

¹⁰⁵ A.M.A.E. R - 5.499 exp. 11. Cuadernos de Política Internacional Española. La subsecretaría del Ministerio de Estado. Periodo 1934-1936. Aspectos administrativos relacionados con el Departamento del Exterior. Realizado por el ex-subsecretario J. M^a. de Aguinaga en 1962, aunque la verdadera fecha de realización de este cuaderno fue en 1937 en Francia.

desempeñado en la vida de la nación en ninguna de sus esferas; ni era político, ni profesor, ni escritor, ni ingeniero, ni industrial, agricultor, financiero o comerciante; no era sino funcionario de la Carrera Diplomática española"¹⁰⁶.

Pero los hechos reflejaban una movilidad a esos niveles de la Administración excesiva para el conveniente desarrollo de los servicios del Estado, fruto de esa difusa vinculación con los avatares de la vida política española.

Un somero análisis estadístico y político de la relación de ministros y subsecretarios de Estado (cuadro n. 2) muestra el alto índice de inestabilidad que la República deparó para las más altas instancias del Palacio de Santa Cruz. En los cinco años que transcurrieron desde la proclamación de la República y el estallido de la guerra civil se sucedieron diez ministros, aunque realmente fueron doce las veces que se consumó el cambio de cartera ya que A. Lerroux volvió a ocupar el cargo en septiembre de 1935 y J.J. Rocha ocupó el cargo de forma interina previamente a su designación al mismo. La cadencia entre ellos fue de casi seis meses de media, unos 160 días. Se observa, asimismo, una mayor continuidad durante el primero bienio, cuya media fue de casi ocho meses - 243 días -, que en el segundo bienio donde las sucesivas crisis ministeriales arrojan un saldo de unos tres meses y medio - 113 días - para el Departamento de Estado. El mandato más largo corresponde a L. de Zulueta que durante el primer bienio ocupó el cargo durante un año y medio. Unos datos que revelaban que dentro de esta dinámica de inestabilidad en que se desenvolvió la vida política de la República la situación tendió a agudizarse durante los años del bienio radical-cedista.

Ahora bien, estas estadísticas no eran de por sí suficientes para explicar si los ministros del primer bienio dejaron una huella más profunda en su gestión que sus sucesores hasta principios de 1936. La clave no radicaba únicamente en el tiempo sino también en la preparación y la predisposición del ministro a concretar la filosofía del Gobierno, ya fuera de talante progresista o de espíritu conservador. Además, ese papel de fuerza motriz que el ministro debía jugar en el reformismo que se emprendió en los primeros años y como intérprete de esa filosofía del Gobierno en su Departamento concreto dependía, también, de su interés y su conocimiento de los asuntos de la política internacional.

Constituido el Gobierno Provisional la dirección de la política

¹⁰⁶ Ibídem.

Cuadro n. 2

MINISTERIO DE ESTADO

Ministro		Subsecretario	
		17-IV-1930	Domingo de las Bárcenas y Mollinedo
14-IV-1931	Alejandro Lerroux y García	15-V-1931	Franciso Agramonte y Cortijo
16-XII-1931	Luis de Zulueta y Escolano	20-I-1932	Justo Gómez Ocerín
12-VI-1933	Fernando de los Rios y Urruti	22-VII-1933	Antonio de la Cruz Marín
12-IX-1933	Claudio Sánchez-Albornoz	12-X-1933	Manuel Aguirre de Cárcer
16-XII-1933	Leandro Pita Romero	21-XII-1933	José María Doussinague Teixidor
3-V-1934	Juan José Rocha y García (interino)	4-V-1934	José María de Aguinaga Barona
4-X-1934	Ricardo Samper Ibáñez		
16-XI-1935	Juan José Rocha García		
25-IX-1935	Alejandro Lerroux y García		
29-X-1935	José Martínez de Velasco		
30-XII-1935	Joaquín Urzáiz Cadaval		
19-II-1936	Augusto Barcia Trelles	4-III-1936	Rafael de Ureña Sanz

(Fuente: elaborado a partir de: FERNANDEZ ESPESO, C.- MARTINEZ CARDOS, J. Primera Secretaría de Estado. Ministerio de Estado. Disposiciones Orgánicas (1705-1036), Madrid, Secretaría General Técnica del Ministerio de Asuntos Exteriores, 1972, pp. 671-682; y EGIDO, M^a. de los A. La concepción de la política exterior durante la 2^a República, Madrid, UNED, 1987, pp. 74-76).

exterior iba a recaer en A. Lerroux - un líder histórico del republicanismo español -. Buen conocedor de la política interna, carecía por completo de experiencia y preparación para "coger las riendas" de la diplomacia del nuevo régimen. Una esfera de la acción del Estado relegada a un segundo plano frente a las carteras claves de la política interior, como Gobernación o Hacienda. Él mismo en sus Memorias se preguntaba "¿Yo, Ministro de Estado?", y proseguía, comentando que el Ministerio de Estado le parecía el "menos adecuado para iniciarse en el 'oficio' de gobernante" y que "ni en sueños se me había ocurrido que pudiera ser llamado a dirigir la política exterior de España"¹⁰⁷. Una opinión corroborada por S. de Madariaga para quien aquel "señor estaba 'in albis' de todo lo concerniente a política exterior y le interesaba más el gobernador civil de Badajoz o el alcalde de Vicálvaro que el primer ministro inglés o el secretario general de la Sociedad de Naciones"¹⁰⁸. Este perfil anulaba el papel del ministro como impulsor y diseñador de las reformas, sin embargo, permitió que afluyesen las sugerencias e ideas de algunos técnicos destacados - como J. López Oliván desde la Dirección Política - o de intelectuales conocedores del medio internacional como S. de Madariaga.

Con M. Azaña a la cabeza del Gabinete, L. de Zulueta - republicano independiente, hombre de amplia cultura, formado en la Institución Libre de Enseñanza y profesor de Pedagogía de la Escuela Superior de Magisterio - fue elegido para ocupar la cartera de Estado. Un hombre, escribía S. de Madariaga, brillante y capacitado, pero que era pusilánime y detestaba tomar decisiones de responsabilidad¹⁰⁹, lo cual podría ser un "handicap" importante para su cargo. Era, para su época, afirmaba el delegado español en la Sociedad de las Naciones, un "buen posible ministro de Estado" y, de hecho, "con una sola excepción, fue el mejor ministro de Estado que tuvo la República". Estos elogios derivaban de su capacidad para "objetivar las cosas" y fue él, precisamente, en la correspondencia que mantuvo con S. de Madariaga el que le pidió una valoración sobre la política exterior española¹¹⁰. Su labor en el Ministerio dejó constancia de la coincidencia de puntos

¹⁰⁷ LERROUX, A. La pequeña historia..., pg. 61.

¹⁰⁸ MADARIAGA, S. de Espanoles de mi..., pp. 47-48.

¹⁰⁹ Vid. MADARIAGA, S. de Memorias..., pg. 317; y EGIDO, M^a. de los A. La concepción de..., pg. 74.

¹¹⁰ MADARIAGA, S. de Espanoles de mi..., pp. 244-245.

de vista a que llegaron L. de Zulueta y M. Azaña respecto a la política exterior de la República y, más concretamente, en el seno del organismo ginebrino, al defender un punto de vista más nacionalista en relación al filosocietarismo de S. de Madariaga¹¹¹.

En junio de 1933 el catedrático de Universidad y una de las figuras más emblemáticas del socialismo español - Fernando de los Ríos - fue elegido ministro de Estado. Un hombre, próximo ideológicamente a Julián Besteiro, cuya gestión en este Departamento fue enjuiciada por C.G. Bowers¹¹² como la más sobresaliente entre los ministros de Estado de la República. Fernando de los Ríos era la excepción a que hacía referencia S. de Madariaga al enjuiciar la labor de L. de Zulueta, ya que el primero a su juicio fue "el más capacitado para la política exterior"¹¹³. Prueba de estas positivas valoraciones fue que durante su mandato se acometieron alguna de las iniciativas más novedosas en materia de política exterior como la Junta Permanente de Estado, que se crearía en el mandato de su sucesor. Algunas de sus ideas se materializarían años más tarde, como la sugerencia de crear la Secretaría General¹¹⁴.

Su sucesor Claudio Sánchez-Albornoz - historiador medievalista, Rector de la Universidad de Madrid y miembro de Acción Republicana¹¹⁵ - no era, sin embargo, un experto en materia de política internacional. Durante su corta gestión, quizá, el logró más significativo fue sacar adelante alguno de los proyectos impulsados por su predecesor. Su labor, subraya Nuria Tabanera en el estudio que dedica al Ministerio de Estado en su Tesis Doctoral, fue criticada por su poco interés por los problemas que atañían al Ministerio y su personal. Esta disposición le llevó a tomar decisiones importantes sin contar con la opinión

¹¹¹ Vid. AZAÑA, M. Memorias políticas y..., vol. I, pp. 437-438.

¹¹² Vid. BOWERS, C.G. Misión en España: en el umbral de la II Guerra Mundial. 1933-1939, Barcelona, Grijalbo, 1966, pg. 15.

¹¹³ Vid. MADARIAGA, S. de Espanoles de mi..., pg. 280.

¹¹⁴ Vid. TABANERA GARCIA, N. Las relaciones entre España e Hispanoamérica durante la II República española. 1931-1939, Valencia, Tesis Doctoral, 1990, pg. 150.

¹¹⁵ A.Q.D. (S) Europe 1918-1940, (SS) Espagne, V. 157. T. n. 505-512. M. l'Ambassadeur de la France à M. le Ministre des Affaires Étrangères. Saint-Sebastien, le 12 septembre 1933. Recientemente se ha publicado un estudio biográfico por CABEZA, S. Semblanza histórico-política de Claudio Sánchez-Albornoz, Madrid, Fundación Universidad Española, 1992.

de los medios especializados del Palacio de Santa Cruz¹¹⁶.

En el Gobierno formado por A. Lerroux el 16 de diciembre de 1933 la cartera de Estado recaería en Leandro Pita Romero - independiente y abogado de origen gallego -, que había participado en el anterior Gobierno como ministro de Marina. Hombre sobre el que planeaban opiniones controvertidas, desde las críticas de S. de Madariaga acerca de su incapacidad para el cargo al que accedió - a juicio de éste por las presiones de N. Alcalá-Zamora -, hasta los elogios del recientemente nombrado embajador de EE.UU. - C.G. Bowers - por su energía y determinación¹¹⁷. Nombrado embajador de España ante la Santa Sede - cargo que ocuparía entre mayo de 1934 y julio de 1936 -, siendo titular del Ministerio tuvo que ser sustituido interinamente por su compañero de Gabinete J.J. Rocha, titular de la cartera de Marina. La anómala situación a que dió lugar este desdoblamiento de cargos fue objeto de críticas por la prensa socialista, concretamente el órgano del PSOE El Socialista, a finales de junio comentaba con asombro, en un irónico titular "¿Cuándo volverá? Se ha perdido el ministro de Estado", que S. de Madariaga no hubiese sido nombrado Ministro de Estado, máxime teniendo en cuenta la acumulación de cargos en la persona de L. Pita Romero. Se le recriminaba, desde estas páginas, que era "un hombre dúctil, que no tiene inconveniente en plegarse a deseos ajenos si de ellos obtiene algún beneficio"¹¹⁸. La libertad, por su lado, volvía a incidir un mes más tarde, en estos argumentos y en la ambición política del Ministro, considerándole, asimismo, como representante de los intereses monárquicos que:

"(...) en ese ministerio obstruye toda labor de diplomacia republicana y dispone para su camarilla de los cargos de representación de la república española en el Extranjero, y al que se doblegan todos los ministros, menos el actual interino, Sr. Rocha, que recientemente ha desecho una combinación (...) que había pasado con el beneplácito de Pita Romero"¹¹⁹.

Tras el breve paso por el Ministerio de Estado del abogado y miembro del Partido Radical - Ricardo Samper -, en la difícil coyuntura de la Revolución de Octubre, fue el también abogado y

¹¹⁶ Vid. TABANERA GARCIA, N. Opus cit. Pg. 151.

¹¹⁷ Ibídem. Pp. 151-152.

¹¹⁸ El Socialista, 26 de junio de 1934, "¿Cuándo volverá? Se ha perdido el ministro de Estado".

¹¹⁹ La Libertad, 27 de julio de 1934, "Pitadas. Es mucho Pita Romero".

correligionario suyo Juan José Rocha quien ahora como verdadero titular accedió a la cúspide del Ministerio. Previamente había sido ministro de la Guerra y posteriormente de Marina, siempre dentro de gabinetes formados por A. Lerroux. Un hombre, que incluyendo el periodo de interinidad, desempeñó el puesto durante dieciseis meses. Amigo y miembro del partido liderado por A. Lerroux, éste le consideraba como un hombre de limitadas dotes intelectuales¹²⁰. Su acceso al Ministerio como interino llevó a la Subsecretaría a J. M^a de Aguinaga, cargo desde el cual llevaría una de las labores más brillantes y continuas de las realizadas desde ese puesto durante la República. Su implicación en el escándalo del Estraperlo dilapidó, como ocurrió con otros políticos radicales, su carrera política. A su gestión sucedería un periodo de inestabilidad ministerial coincidiendo con uno de los momentos más críticos de la política exterior y de defensa de la República con motivo de la crisis italo-etíope. A una breve reaparición de A. Lerroux, le seguirían dos ministros que ocuparían el cargo dos meses. El primero fue el jefe del Partido agrario y letrado del Consejo de Estado - José Martínez de Velasco -, que había aceptado la legalidad republicana solo desde enero de 1934. Con los Gobiernos formados por J. Chapaprieta había accedido inicialmente al recién creado Ministerio de Agricultura, Industria y Comercio y posteriormente al Ministerio de Estado. Una nueva crisis ministerial a finales de 1935 situó al abogado del Estado y miembro del Partido Republicano Progresista - Joaquín Urzáiz - al frente del Ministerio en el Gabinete presidido por Portela Valladares. El presidente del Consejo de Ministros tuvo que hacerse cargo interinamente de la cartera de Estado hasta el regreso de Urzáiz a Madrid dos semanas antes de la constitución del Gobierno del Frente Popular¹²¹.

Una vez que Azaña, por la legalidad de las urnas, retomó las riendas del poder encabezando la coalición frentepopulista designó para la cartera de Estado al intelectual y publicista y diputado de Izquierda Republicana en la última legislatura - Augusto Barcia Trelles -. Un hombre experimentado en la vida parlamentaria. Un hombre de la confianza de M. Azaña, que había sido nombrado en diciembre de 1932 Presidente del Ateneo de Madrid. Intelectual versado en cuestiones internacionales y autor de estudios de legislación comparada, había tomado parte en todos los debates sobre la política exterior de

¹²⁰ Vid. LERROUX, A. La pequeña historia..., pg. 594.

¹²¹ Vid. TABANERA GARCIA, N. Opus cit. Pg. 153.

España desde el advenimiento del nuevo Régimen¹²². Su llegada al Ministerio de Estado se produjo en una tesitura difícil de las relaciones internacionales en el viejo continente, al constatarse el fracaso de la seguridad colectiva en la crisis de Abisinia y el estallido de la crisis de la remilitarización de Renania. Su labor en el Ministerio no llegó a la altura de la realizada por L. de Zulueta o Fernando de los Ríos.

Los tres ministros de Estado elegidos por Azaña - Luis de Zulueta, Fernando de los Ríos y Augusto Barcia - historiográficamente figuraban entre aquellos que hicieron un labor más decorosa, e incluso brillante, al frente de la diplomacia republicana¹²³. Esta evidencia cuestionaba el juicio emitido por S. de Madariaga, al que ya hicimos mención, sobre la capacidad de M. Azaña como selector de los hombres indicados en sus Gobiernos, al menos en lo referente a la política exterior. Mérito nada desdeñable si lo comparamos con la entidad y el trabajo realizado por los otros titulares durante el bienio radical-cedista.

La Subsecretaría, el cargo técnico de mayor relevancia en el Ministerio, demostró en consonancia con el baile de ministros un alto grado de inestabilidad. Era, pues, un factor de riesgo añadido para la elaboración y ejecución de la política exterior, más aún por la importancia de un cargo desde el cual se coordinaba la labor de las Secciones y otros servicios del Departamento. La Subsecretaría siempre fue ocupada por miembros de la carrera diplomática, pero esto no fue óbice para que sus cambios siguiesen casi el mismo compás que el de los ministros. J. Ma de Aguinaga, en el Cuaderno dedicado a los asuntos administrativos de su Departamento, siempre consideró:

"(...) la conveniencia de que ese cargo obtuviera la estabilidad con que cuenta aún en naciones mejor organizadas que la nuestra, y con política exterior más definida que la política internacional española, mi experiencia en el cargo me demuestra la imprescindible necesidad de que quien lo asuma, si nada se opone a ello o no se justifique su relevo lo ocupe por un periodo de tiempo no inferior a cinco años; esa estabilidad que preconizo la reclaman (...) los intereses políticos de la nación y la labor administrativa del Ministerio; a ella atendió la Monarquía y aún la Dictadura, menos propensa ésta a respetar la tradición y que en política exterior cometió, a mi parecer, graves yerros; de ella se desinteresó la República que vió reemplazarse los Subsecretarios en cuantas ocasiones variaron los Minis-

¹²² A.Q.D. (S) Europe 1918-1940, (SS) Espagne, V. 165. D. n. 236. J. Herbette à P-E. Flandin. Madrid, le 21 février 1936.

¹²³ Vid. PAEZ-CAMINO; F. "Manuel Azaña y...", pg. 75.

tros(...)"¹²⁴.

La referencia a la maquinaria diplomática de las grandes potencias - concretamente Francia y Gran Bretaña - estaba totalmente justificada. Veamos, por ejemplo, en el caso francés si entre 1914 y 1939 se sucedieron un total de 14 ministros de Asuntos Exteriores -, en el caso español casi se llegó a esa cifra en los años que transcurrieron entre la proclamación de la República y el estallido de la guerra civil. En ese mismo periodo de tiempo en Francia hubo seis ministros de Asuntos Exteriores. La estabilidad fue aún mayor en lo que respecta a la Secretaría General para la diplomacia francesa, ya que en la década de los treinta solo se procedió a un cambio - el relevo del briandista Berthelot el 28 de febrero de 1933 por A. Léger, el antiguo director de Asuntos Políticos y Comerciales del "Quai d'Orsay" -¹²⁵. Entre tanto, en Gran Bretaña durante los años de la República española la Secretaría del "Foreign Office" pasó por cuatro titulares, mientras que la Subsecretaria Permanente siempre recayó en sir Robert Vansittart. En ese mismo espacio de tiempo la Subsecretaría del Ministerio de Estado en España vió desfilar a siete miembros de la carrera. La duración media en el cargo fue de unos 9 meses, siendo paradójicamente inferior la media entre 1931 y 1933, más de diez meses, que entre 1933 y de 1936, casi catorce meses, - sin contar el cambio introducido bajo el Gobierno frentepopulista -. La paradoja radicaba en que la menor inestabilidad ministerial en los primeros años de la República coincidió con un mayor movimiento de personal en la Subsecretaría, mientras que durante el bienio radical-cedista, periodo en que se acentuó la discontinuidad ministerial, la situación en la Subsecretaría tendió a estabilizarse. Profundizando en estos datos podemos destacar dos variables, no siempre coincidentes, que incidieron en los cambios en la Subsecretaría: la primera, que en los momentos en que se intentó imprimir una directiva política bien de reformismo o bien de impronta conservadora en la política exterior se materializaron cambios en ese puesto; y la segunda, que normalmente esos cambios coincidieron con aquellos ministros que demostraron un mayor peso específico a su paso por el Ministerio.

El cambio de régimen había llevado a A. Lerroux al Ministerio de Estado. De acuerdo al tono "moderado y prudente" con que emprendió el

¹²⁴ A.M.A.E. R - 5.499 exp. 11. Cuadernos de política...

¹²⁵ Vid. DUROSELLE, J-B. Politique étrangère de la France. La décadance 1932-1939, Paris, Imprimerie Nationale, 1979, pg. 273.

cambio, éste nombró como subsecretario de Estado a Francisco Agramonte reemplazando a Domingo de las Bárcenas. El nuevo subsecretario, como ya adelantábamos en páginas anteriores, había sido miembro de la Unión Patriótica. Fue ministro consejero en la Embajada de Buenos Aires entre 1928 y 1929. Más tarde en febrero de 1935 fue designado embajador en Berlín y tras el estallido de la guerra civil fue uno de los primeros diplomáticos que se adhirió a la rebelión. Así - sirviéndonos de las palabras de N. Tabanera -, comenzaba una "sucesión en ese puesto de Subsecretario de hombres de confianza del Ministro, diplomáticos de carrera e intermediarios entre el funcionariado y el político de turno"¹²⁶. Con M. Azaña en la Presidencia del Consejo de Ministros, L. de Zulueta eligió un nuevo subsecretario - Justo Gómez Ocerín -, tras haber estado destinado a la Embajada en la Santa Sede desde agosto de 1931. Posteriormente L. Pita Romero le envió en abril de 1934 como embajador a Roma. A mediados de 1933, coincidiendo con la etapa de Fernando de los Ríos, la Subsecretaría recayó sobre Antonio de la Cruz Marín. El único de los subsecretarios anterior al triunfo del Frente Popular que se mantuvo fiel a la República una vez estallada la guerra civil.

El giro conservador que inició la República en el último tercio de 1933 y que se saldó con la entrega de la cartera de Estado a C. Sánchez-Albornoz bajo el primer gabinete de A. Lerroux, provocó una nueva sustitución en la Subsecretaría, a la que accedería Manuel Aguirre de Cárcer. Un experto en cuestiones relativas al Protectorado que había sido cónsul general en Tánger en 1930 y subdirector de la Dirección General de Marruecos y Colonias¹²⁷. La llegada de L. Pita Romero a finales del mismo año supondría el nombramiento del hasta entonces director de Política y Comercio - J. M^a. Doussinague - como subsecretario. Este jugaría un papel clave en el impulso neutralista que se imprimiría a la política exterior española, especialmente en lo referente a la colaboración con el denominado "Grupo de los Neutrales". El peculiar paso de Pita Romero por el Palacio de Santa Cruz motivó la provisional vinculación de J.J. Rocha al mismo. El primer efecto del contacto del entonces ministro de Marina fue el nombramiento de J.M^a de Aguinaga como subsecretario. Un hombre que desde su juventud compartió las inquietudes regeneracionistas al

¹²⁶ TABANERA GARCIA, N. Opus cit. Pg. 146; y consúltese también A.M.A.E. P - 349 (24.437).

¹²⁷ A.Q.D. (s) Europe 1918-1940, (ss) Espagne, V. 157. D. n. 905. J. Herbette à Paul-Boncour. Madrid, le 14 octobre 1933.

reflexionar sobre las causas de la inferioridad de España, tema sobre el que había discutido con R. de Maéztu en Londres. Su preocupación se concretó en la eficiencia del Estado en su actividad internacional a partir de la adecuada coordinación de medios y la clara definición de los objetivos nacionales¹²⁸. Él protagonizaría el periodo más largo y de mayor influencia de un diplomático en el cargo durante todo este tiempo. Logró sobrevivir a seis ministros en el bienio radical-cedista. Esta circunstancia y la etérea huella dejada por los titulares potenció la influencia de los medios técnicos en la planificación y elaboración de la política exterior. Su mandato finalizó tras el triunfo del Frente Popular. Con Augusto Barcia al frente del Ministerio, como no podía ser de otro modo, se consumó una nueva sustitución. En esta ocasión fue el Doctor en derecho y diplomático Rafael Ureña Sanz quién relevó a J.M^a. de Aguinaga en el cargo, tras haber estado destinado en Centroamérica los primeros años de la República. M. Azaña justificaba del siguiente modo la elección de éste:

"En el Consejo, Barcia ha planteado algunas cuestiones imprecisas referentes a Ginebra, de las que no parece todavía muy enterado. Tengo que buscarle un buen subsecretario que le saque de la tela de araña que urdirá la gente de la casa"¹²⁹.

El texto era lo suficientemente elocuente respecto a la dimensión política que se proyectaba sobre la Subsecretaría y su permeabilidad a los cambios, así como la desconfianza que despertaban, en este caso en Azaña, los medios técnicos del Ministerio.

En líneas generales coincidimos con M^a. de los A. Egido en los rasgos generales que caracterizaron las dificultades en que se desenvolvió la diplomacia española para desarrollar una política coherente y definida. En primer lugar, la inestabilidad en los altos puestos, no solo políticos sino también técnicos, obstaculizaron objetivamente la continuidad en la acción política. En segundo lugar, la elección de personas fue a menudo inadecuada, ya que fueron escasas las ocasiones en que el cargo fue ocupado por personas preparadas e interesadas en la materia. Esta situación era comprensible en función de la dinámica de la vida política, puesto que el reparto de carteras se hacía principalmente por cuestiones de proporcionalidad y no de especificidad. Y, finalmente, la incoherencia y la imprevisión en que en ocasiones se vió inmerso el proceso de toma de decisiones, era una

¹²⁸ A.M.A.E. R - 5.499 exp. 11. Guadernos de política...

¹²⁹ AZAÑA, M. Memorias políticas y..., vol. II, pg. 19.

consecuencia de la dificultad que encontraban los nuevos cargos para asimilar la información imprescindible para desempeñar su labor dada la brevedad de sus mandatos¹³⁰.

Realizada esta panorámica de conjunto sobre los puestos de mayor responsabilidad en el Ministerio, debemos analizar el alcance y los métodos de republicanización que se aplicaron desde las instituciones políticas a partir 1931. El proceso como pudimos observar al estudiar la evolución de la política administrativa del nuevo Régimen no fue lineal. De la euforia inicial y el espíritu reformista mantenido hasta 1933, se pasó paulatinamente a un proceso de neutralización, cuando no de marcha atrás, respecto a las medidas adoptadas durante el bienio progresista. Una empresa que en 1936 a pesar del triunfo del Frente Popular se frustró por los acontecimientos de julio.

La Dictadura de Primo de Rivera había adoptado ya algunas medidas conducentes a la modernización de la diplomacia española, tales como la ampliación de la infraestructura del Servicio Exterior y la dotación del presupuesto del Departamento, o la mejora en la calidad de los funcionarios mediante unas normas de acceso más selectivas y la unificación de la carrera diplomática y consular¹³¹. La proclamación de la República añadía a estas necesidades estructurales de modernización, las propias de la coyuntura como asegurar la lealtad del cuerpo funcional que servía al Estado, comenzando por la cúspide.

La imagen que la opinión pública republicana tenía del diplomático, señala N. Tabanera, era en general la de un "cuerpo elitista y ultraconservador, firmemente monárquico por su vinculación familiar, ideológica y social con la aristocracia, identificados con la 'derecha social'"¹³². La caída de la Monarquía y el cambio de régimen provocó una oleada de dimisiones en los jefes de las representaciones

¹³⁰ Vid. EGIDO, M^a. de los A. La concepción de..., pp. 76-77.

¹³¹ Vid. MARTINEZ DE VELASCO, A. "La reforma del Cuerpo Diplomático por Primo de Rivera", en Revista Internacional de Sociología, n. 35, 1980, Madrid, pp. 409-442; y PEREIRA, J.C. Las relaciones entre España y Gran Bretaña durante el reinado de Alfonso XIII. (1919-1931), Madrid, Tesis Doctoral, 1986, pp. 189 y ss. Asimismo, puede consultarse el artículo de TOGORES, L.E. y el autor de estas páginas titulado "La Escuela Diplomática en perspectiva histórica: valoraciones en torno a su cincuentenario", en Cuadernos de la Escuela Diplomática, segunda época, n. 8, Madrid, 1993, pp. 185-224, trabajo del que en breve la Escuela Diplomática publicará un estudio más profundo, bajo la dirección de D. José Martínez Cardos, sobre el mismo bajo el título La Escuela Diplomática: cincuenta años de servicio al Estado.

¹³² TABANERA, N. Opus cit. Pg. 128.

españolas en el extranjero. Entre ellos personajes tan experimentados en la diplomacia española de los años veinte como José Quiñones de León - embajador en París. y jefe de la Delegación española en la Sociedad de las Naciones-, Alfonso Merry del Val - embajador en Londres -, ambos muy vinculados a la Monarquía. Otros como Cipriano Muñoz en Roma o Francisco Espinosa de los Monteros en Berlín, no tardaron en presentar su dimisión al nuevo Gobierno. La reacción de los hombres del nuevo régimen no se hizo esperar, ya que se les planteaban una serie de urgencias: la primera, la necesidad de encontrar personas capaces de desempeñar con dignidad la representación de la República en el extranjero; la segunda, asegurar la fidelidad de los nuevos representantes en el exterior y en los cargos de responsabilidad; y finalmente, que estos nuevos representantes configurasen el nuevo escaparate de la República.

No obstante, estos cambios no deben llevarnos a engaño debido a que bajo estos movimientos, perceptibles en los cargos de mayor responsabilidad, no se produjeron importantes cambios en el resto de las escalas, manteniéndose en sus puestos la mayoría de los miembros de la carrera. J.M^a de Aguinaga explicaba del siguiente modo la reacción de los diplomáticos una vez instaurada la República:

"Al proclamarse la república en el mes de Abril del año 1931 la mayoría de los diplomáticos españoles no dudó en continuar en sus puestos, cualesquiera que fueran las opiniones políticas que esos funcionarios ostentaran; es cierto que dimitieron casi todos los Embajadores y algunos Jefes de Misión de categoría de Ministro Plenipotenciario, pero esta decisión debe atribuirse mas que a un propósito de deliberada hostilidad al nuevo régimen, a las circunstancias de que los primeros ostentaban la condición de Embajadores de Su Majestad y a haber creído los segundos que aún denominándose Ministros de España su condición se asemejaba, en cierto modo, a la de los Embajadores, al tiempo que estimaban que podían deducirse inconvenientes para los intereses nacionales que se hallaban obligados a defender de su continuación en un puesto para el que fueron acreditados por un régimen diferente"¹³³.

Fiel a sus tesis sobre la profesionalidad del personal diplomático, J.M^a. de Aguinaga destacaba el hecho de la continuidad en el personal del aparato diplomático. En su opinión, si una política exterior no podía ser fruto de la improvisación, mucho menos podía serlo un personal que requería una alta capacidad de especialización. Sin embargo, este factor inmovilista por la propia configuración y las propias características de la Carrera, cuyo mecanismo de selección de

¹³³ A.M.A.E. R - 5.499 exp. 11. Cuadernos de política...

élites no había comenzado a renovarse hasta hacia pocos años antes, era un serio obstáculo a la republicanización. A esta conclusión también apunta F. Páez-Camino, quién sostiene que:

"(...) el grueso del cuerpo diplomático con que contaba la República española estaba formado por funcionarios de carrera, entre los que dominaba un ambiente de conservadurismo aristocratizante sobre el que Azaña había hecho tiempo atrás algunas lúcidas observaciones. Eran personas que unían a una generalmente mediocre formación una dudosa lealtad al nuevo régimen republicano(...)"¹³⁴.

Estas dificultades y el ritmo por el que optó el nuevo régimen para renovar la Administración no pasó desapercibido para algunos representantes diplomáticos extranjeros acreditados en España. C. Corbin, embajador de Francia, hizo mención en más de una ocasión a A. Briand de las dificultades con que se encontraba la República española para renovar a los altos funcionarios de la Administración, en razón de las exigencias que entrañaba la satisfacción de dos criterios de selección: por un lado, la de situar en esos cargos a hombre fieles al nuevo Régimen; y por otro, no privar a la Administración de funcionario competentes y cualificados. En este contexto los intelectuales que habían mostrado sus simpatías por la República aparecían como un capital útil para representar al nuevo régimen en el exterior¹³⁵. Algunos de esos intelectuales dejaron una profunda huella, en calidad de "embajadores políticos" en la diplomacia republicana como Ramón Pérez de Ayala - embajador en Londres - y S. de Madariaga - embajador en Washington y París y representante español ante la Sociedad de las Naciones -. Otros como Américo Castro y Luis Araquistain, ambos en Berlín, y Gabriel Alomar en Roma desempeñaron un papel más discreto, pero realizaron una importante labor como propagadores de la nueva imagen de España. No dejaba, sin embargo, de resaltar la intención de A. Lerroux de reafirmar la continuidad de los funcionarios del Ministerio.

La republicanización moderada que se inició con A. Lerroux y se potenció con L. de Zulueta - después de los acontecimientos del verano de 1932 -, transcurrió, a nuestro juicio, por dos líneas de acción: en primer lugar, las medidas de depuración de personal y la reforma y modernización del cuerpo diplomático, en clara continuidad con las

¹³⁴ PAEZ-CAMINO, F. "Manuel Azaña y...", pg. 75.

¹³⁵ A.Q.D. (SS) Europe 1918-1940, (SS) Espagne, V. 151. D. n. 163. M. l'Ambassadeur de la France à M. le Ministre des Affaires Étrangères. Madrid, le 22 avril 1931.

medidas adoptadas por la Dictadura; y en segundo lugar, en relación con la anterior, una redefinición de los criterios de selección y formación de los nuevos miembros de la carrera acorde a los nuevos valores evocados por la República.

En relación a las reformas de la carrera diplomática y medidas de depuración de personal, las reacciones de los diplomáticos ante el nombramiento de los "embajadores políticos", aunque en este caso no se tratase en sentido estricto de una depuración, no fue bien acogida en líneas generales por el cuerpo diplomático. Para ellos esta actitud suponía una intromisión en un área profesional de su exclusividad. No obstante, hubo funcionarios, como J.M^a. de Aguinaga, que aceptaron la incorporación de intelectuales de talla pero recelaban de la inclusión de personajes oportunistas que ningún bien aportaban a la acción exterior del Estado¹³⁶. Otros, como Julio López Oliván durante el primer mandato de A. Lerroux - siendo director de Política -, recomendaron la incorporación de figuras de renombre como S. de Madariaga¹³⁷.

La modernización de la carrera diplomática y consular fue objeto de especial atención durante la Dictadura de Primo de Rivera. Desde Berlín, en marzo de 1927, F. Agramonte realizó un informe sobre las "Bases de una reforma del Cuerpo diplomático español", donde llamaba la atención sobre la falta de medios humanos y materiales para llevar a cabo los objetivos de la política exterior. Primo de Rivera, hombre sensibilizado por la necesidad de la modernización del aparato diplomático no ignoró el contenido del informe. Finalmente, en ese mismo año se emprendió la reforma del Servicio Exterior Español. El Dictador encargó al diplomático Luis de Silva un proyecto de estatuto de la carrera diplomática que incluyese la refundición con la consular. El proyecto, presentado en febrero de 1928, fue aprobado casi en su totalidad. Fruto de este proyecto fueron los Reales Decretos de refundición de la carrera diplomática y consular - 29 de septiembre de 1928 -, de organización de los Departamentos Ministeriales - 3 de noviembre de 1928 -, de la plantilla de la carrera diplomática - 29 de diciembre de 1928 -, y del reglamento de la carrera diplomática - 10 de enero de 1929 -¹³⁸.

Las medidas de republicanización del funcionariado se iniciaron con un Decreto aprobado el 22 de abril de 1931, bajo el mandato de A.

¹³⁶ A.M.A.E. R - 5.499 exp. 11. Cuadernos de política...

¹³⁷ Vid. MADARIAGA, S. de Espanoles de mi... Pg. 48.

¹³⁸ Vid. PEREIRA, J.C. Las relaciones entre..., pp. 236 y ss.

Lerroux, cuya finalidad era suspender todos los preceptos de las leyes y reglamentos del Ministerio de Estado sobre ascensos, traslados y otras cuestiones para armonizarlos con las necesidades de la República. Se deseaba, en suma, compenetrar a los funcionarios con las nuevas ideas que inspiraban la política internacional de España¹³⁹. Las medidas de republicanización se impulsarían con L. de Zulueta en el Ministerio, especialmente tras el frustrado intento de golpe de estado de Sanjurjo el 10 de agosto de 1932. Previamente, se había cursado una Orden Circular el 22 de abril de 1932 para la puesta en práctica de un plan de reorganización de servicios y un Estatuto de Funcionarios y que cada Ministerio debía proceder a estudiar¹⁴⁰. Las medidas no se hicieron esperar en la Administración Pública española. La ley general de 11 de agosto estipulaba la separación del servicio a los funcionarios tanto civiles como militares que, excediendo el espíritu del art. 41 - relativo a derechos y deberes de los mismos -, realizasen o hubieran realizado actos hostiles contra la República.

A principios de septiembre L. de Zulueta presentó un proyecto de Ley para la jubilación de los funcionarios diplomáticos y consulares que fuesen sospechosos de monarquismo o lo aceptasen por propio deseo. En el debate en Cortes se tildó al proyecto de oportunista. El ministro de Estado puso de manifiesto que la República necesitaba adhesiones activas y voluntarias por parte de los funcionarios de la carrera diplomática y consular¹⁴¹. La Ley, aprobada el 9 de septiembre, otorgaba una jubilación con la retribución de la categoría inmediatamente superior. El art. 7 permitía al ministro "nombrar eventualmente, para desempeñar el cargo de Ministro Plenipotenciario de cualquiera de sus clases, si las conveniencias del servicio así lo aconsejasen, a personas ajenas a la Carrera en quienes concurren méritos especiales a juicio del Gobierno"¹⁴². La medida contribuyó a incrementar considerablemente la desconfianza entre muchos funcionarios de la Carrera hacia el nuevo Régimen.

En aplicación de dicha Ley, en una Circular del 5 de noviembre

¹³⁹ Vid. TABANERA GARCIA, N. Opus cit. Pg. 130.

¹⁴⁰ Orden Circular, 22 de abril de 1932, B.O.M.E., (1932), pp. 339-340.

¹⁴¹ La discusión del proyecto puede seguirse en D.S.C., 6 y 7 de septiembre de 1932, n. 230-231, pp. 8.507-8.528 y 8.567-8.573.

¹⁴² A.M.A.E. R - 2.571 bis exp. 8. Circular n. 1.277. Madrid, 12 de septiembre de 1932. Ley sobre jubilaciones de los funcionarios diplomáticos y consulares.

se instaba a los embajadores y ministros de España a que, además de constatar qué funcionarios se adscribían a la Ley de jubilaciones, comunicase "urgente y reservadamente" sobre el juicio que le merecían los diplomáticos y cónsules a su servicio, desde el punto de vista de la capacidad moral y la adaptabilidad a las normas de trabajo y comportamiento inspiradas en el régimen constitucional republicano¹⁴³.

A partir de 1933 la campaña de republicanización decreció progresivamente en su intensidad. El giro conservador de la República tendió a rectificar algunas de las medidas adoptadas durante el primer bienio. En la Gaceta de Madrid el 15 de diciembre de 1934, cercanos aún los sucesos de Octubre, aparecía publicada una Ley, aprobada dos días antes, que permitía la reposición de los funcionarios separados y jubilados en septiembre de 1932. En ésta se estipulaba que las vacantes existentes no se cubriesen con personal ajeno a la Carrera Diplomática y Consular, y que, asimismo, se concediese un plazo óptimo para que los afectados por la Ley de jubilaciones pudiesen formular su deseo de reingreso¹⁴⁴. Gracias a estas rectificaciones pudieron reincorporarse J.A. Sangroniz, J. Carrillo de Albornoz o F. García de Ontiveros, todos ellos víctimas de las depuraciones¹⁴⁵.

Estas rectificaciones no significaban, sin embargo, que no se promoviesen en estos años medidas tendentes a disminuir el personal en activo en la Administración Pública. Lo que sucedía era que, mientras en 1932 las motivaciones eran político-ideológicas, ahora eran fundamentalmente de carácter económico dado el deseo de reducir el déficit público y ordenar las cuentas del Estado. Entre esas iniciativas se encontraban la del ministro de finanzas - el lerrouxista M. Marraco -, quien en una Circular a mediados de 1934 recomendaba a sus colegas que estudiaran la disminución del número de servicios y la reunión de los cuadros de funcionarios encargados de tareas análogas con el fin de reducir el número de los mismos¹⁴⁶; y el plan de saneamiento y reestructuración en la Administración Pública por el ministro de Hacienda y luego, también, presidente del Consejo de

¹⁴³ A.G.A.(A.E.) Caja 7.245. Circular s.n. Ministro de Estado a embajadores y ministros de España. Madrid, 5 de noviembre de 1932.

¹⁴⁴ A.M.A.E. R - 2.571 bis exp. 8. Nota. Madrid, 17 de diciembre de 1934.

¹⁴⁵ Vid. TABANERA GARCIA, N. Opus cit. Pp. 136-137.

¹⁴⁶ A.Q.D. (S) Europe 1918-1940, (SS) Espagne, V. 160. D. n. 1.003. J. Herbette a L. Barthou. Saint-Sebastien, le 4 août 1934.

Ministros Joaquín Chapaprieta que, finalmente, no alteraría la situación de los funcionarios del Ministerio de Estado.

Durante el Ministerio de José Martínez de Velasco se llevó a cabo una nueva rectificación sobre las medidas adoptadas por el primer bienio respecto a la Carrera Diplomática y Consular. En efecto, en virtud del Decreto de 2 de diciembre de 1935 la interpretación de la "Ley Orgánica de las Carreras Diplomática, Consular y de Intérpretes de 17 de abril de 1900 se entendería, en adelante, según las modificaciones introducidas por el Decreto de Bases de 17 de Agosto de 1930¹⁴⁷.

Con el triunfo del Frente Popular en febrero de 1936 se iban a reactivar los preparativos para reorganizar y modernizar la Administración. Las iniciativas más importantes en este sentido fueron adoptadas por el Gobierno de Casares Quiroga. En conexión con los procedimientos propuestos durante el primer bienio el 19 de junio de 1936, M. Azaña y Casares Quiroga firmaron las Bases generales de organización administrativa y de la condición y situaciones de los funcionarios del Estado. El Gobierno consideraba oportuno la constitución en el Ministerio de Hacienda de una Comisión Interministerial, que podría reclamar como antecedentes para su estudio los realizados por la que creó el Decreto de 22 de abril de 1933, la cual estudiase el problema en su conjunto y propusiera disposiciones en aquellas cuestiones que se planteasen en relación a la condición de los diferentes funcionarios del Estado. Esta Comisión se cuidaría de que todos los Ministerios aplicasen todos los preceptos generales sobre personal vigentes en cada momento¹⁴⁸. Días antes, en las Cortes el ministro de Estado - Augusto Barcia - presentaba un proyecto de Bases para la reorganización de la Carrera Diplomática para su aprobación. Estos proyectos de revitalización en la modernización y democratización del aparato diplomático nunca lograron materializarse ya que la Guerra Civil impidió su normal desarrollo.

En segundo y último lugar, los cauces de acceso a la carrera diplomática y consular también se verían afectados por la necesidad de preparar a los nuevos funcionarios conforme a los ideales y necesidades de la República. Cuando se iniciaron las tareas para reformar la Carrera durante la Dictadura, una de las principales

¹⁴⁷ Decreto de 2 de diciembre de 1935, B.O.M.E., (1935), pp. 1.478-1.479

¹⁴⁸ Bases generales de organización administrativa y de la condición y situaciones de los funcionarios del Estado, Madrid, 19 de junio de 1936, B.O.M.E., (1936), pp. 967-968.

cuestiones giró en torno al problema de la selección de los candidatos. Francisco Agramonte, que había jugado un papel importante en las reformas iniciadas por Primo de Rivera, elevó un informe a A. Lerroux, siendo subsecretario de Estado, para derogar el Decreto de 22 de abril de 1931 que había dejado en suspenso las Leyes y Reales Decretos anteriores. La finalidad era la elaboración de un nuevo reglamento que pudiera servir, como señala Marina Casanova, de estatuto definitivo al cuerpo diplomático. En las nuevas bases elaboradas por F. Agramonte, a pesar de las críticas a la Dictadura, su talante moderado dio lugar a unas condiciones de acceso a la carrera que no distaban mucho de la anterior normativa¹⁴⁹. Para el subsecretario la selección del personal del Servicio Exterior debía ser el primer objetivo de la reforma, atribuyendo gran importancia a la fidelidad de los nuevos miembros al Régimen.

Con M. Azaña a la cabeza del Gobierno, los radicales desaparecieron del mismo, y con la llegada de L. de Zulueta al Ministerio de Estado F. Agramonte tendría que dejar la Subsecretaría. Como hemos analizado anteriormente, la intentona de Sanjurjo imprimiría velocidad a las medidas de republicanización. Casi de modo simultáneo a las disposiciones para depurar el cuerpo, se adoptó una legislación más progresista para la selección de los nuevos diplomáticos. El Decreto de 30 de agosto de 1932 establecía las normas para la celebración de exámenes de capacidad a los aspirantes al ingreso a la carrera diplomática. De este modo, se reformaba el antiguo Reglamento de 1929 y permitía seleccionar a los candidatos con criterios más modernos y acordes al espíritu del nuevo Régimen. El Decreto incorporaba importantes novedades. Entre ellas, el número de materias se redujo considerablemente al incluirse dos cursos de formación y de preparación práctica al término de la oposición. Especialmente interesante aparecía, y ello no pasó desapercibido al embajador británico en Madrid - sir George Grahame -, el temario de Derecho Internacional, donde se incluían temas totalmente novedosos que versaban sobre la

¹⁴⁹ Estos reglamentos eran: "nacionalidad española, mayoría de edad, ausencia de antecedentes penales, buena salud e integridad física y hallarse en posesión de un título académico universitario". Los candidatos, asimismo, debían demostrar sus conocimientos en materias tan clásicas como Derecho, Historia, Economía, Técnica Diplomática y Consular y dominio de las lenguas francesa e inglesa. (Vid. CASANOVA, M. "El ingreso a la carrera diplomática durante la II República", en Cuadernos de la Escuela Diplomática, Segunda Época, n. 1, junio de 1988, Madrid, pg.130).

Sociedad de las Naciones¹⁵⁰. Se conectaba, pues, con una de las líneas fundamentales de la política exterior republicana.

El sistema, no obstante, no fue suficiente para democratizar el acceso a la misma. La Tierra en un artículo del 19 de noviembre de 1932 titulado "La Diplomacia y el Régimen, la perezosa republicanización del Ministerio de Estado", criticaba al ministro de Estado una vez que se había constatado que la mayoría de los opositores seguían perteneciendo a familias aristocráticas o diplomáticas¹⁵¹. La instrumentalización de los canales de acceso a la carrera por parte de las autoridades republicanas no fue de por si suficiente para impulsar cambios rápidos en la diplomacia, más aún, cuando la República, a pesar de la euforia de cambio radical que ocasionó la "sanjurjada", apostó por una línea moderada de cambio y modernización.

Fenómenos muy similares, no exentos de la peculiaridad que le imprimieron la propia institución y sus protagonistas, se produjeron en la política de modernización y republicanización del **MINISTERIO DE LA GUERRA Y EL EJERCITO**. El mayor peso específico que había jugado el Ejército en la vida política española durante la Monarquía y la Dictadura en relación a la del cuerpo diplomático, fue un factor determinante para que las medidas a adoptar, una vez instaurada la República, fuesen más contundentes y apremiantes. Unas peculiaridades que caracterizarían la labor de M. Azaña nada mas hacerse cargo del Ministerio. Aunque, recordemos que, a pesar de la apariencia revolucionaria de las medidas del nuevo ministro, éstas habían sido concebidas en un espíritu de moderación y de escrupuloso respeto a la legalidad. El análisis de los logros y los límites de la republicanización del Ministerio de la Guerra y el Ejército lo realizaremos siguiendo el modelo utilizado para el Ministerio de Estado y el cuerpo diplomático.

De igual modo que en el Ministerio de Estado el impulso y el alcance de las reformas dependieron, en gran medida, de la personalidad de los ministros y su continuidad para poder llevarlas a cabo. En consonancia con el clima de inestabilidad política de la República la continuidad no sería el factor preminente en la titularidad de la cartera de Guerra. Durante este periodo, escasamente superior a cinco años, se produjeron diez cambios en la titularidad del Ministerio, que

¹⁵⁰ P.R.O. F.O. 371 16.509. D. n. 413. Sir G. Graham to sir J. Simon. Madrid, 28th November 1932.

¹⁵¹ Vid. CASANOVA, M. Art. Cit. Pg. 134.

realmente fueron once ya que el general Masquelet ocupó el cargo en dos ocasiones - abril de 1935 y febrero de 1936 - (véase el cuadro n. 3). El paralelismo estadístico con el Ministerio de Estado era, en consecuencia, muy significativo, de modo que la media de tiempo que cada titular ocupó el cargo fue también cercana a los seis meses. La inestabilidad ministerial fue también mayor durante el segundo bienio que en el primero. En esta ocasión entre 1931 y 1933, incluyendo la etapa del Gobierno Provisional, la cartera fue patrimonio de una sola persona - M. Azaña - sobre cuyos hombros descansó todo el peso de la reforma militar. Durante el segundo bienio se sucedieron ocho ministros con una duración media que apenas sobrepasó los tres meses y medio. Finalmente, la etapa frentepopulista arrojó un saldo de dos ministros cuya media de duración fue de unos dos meses y medio.

Los mandatos más largos correspondieron a M. Azaña - dos años y medio -, y los de Diego Hidalgo y J. M^a. Gil Robles - que oscilaron en torno a los siete meses -. De ellos, fueron M. Azaña y J.M^a. Gil Robles los ministros más capaces y que más huella dejaron a su paso por el Ministerio. Acorde a sus credos ideológicos su labor al frente del Departamento fueron tesis y antítesis de la política emprendida por la República ante la cuestión militar.

El Gobierno Provisional reservó la cartera de Guerra a M. Azaña, puesto que no abandonaría hasta que en octubre de 1933 A. Lerroux desplazó a éste de la Presidencia del Consejo de Ministros. Ni que decir tiene que la reforma iniciada por él fue una de las más eficientes, coherentes y enérgicas de las emprendidas por el nuevo régimen. Sobre su personalidad y su preparación para el cargo poco más podemos añadir a lo ya expuesto en el capítulo anterior, salvo tener en consideración que su continuidad en el cargo y el papel privilegiado que ocupó en todos los gabinetes hasta finales de 1933 le permitieron profundizar en una reforma que, ante sí, tenía la difícil tarea de transformar una de las instituciones tradicionales y de mayor poder de la España monárquica. A juicio de M. Azaña, la labor realizada por los anteriores ministros de la Guerra, militares en su mayoría, había sido nefasta. De ellos pensaba que "nunca ha habido ministros de la Guerra, y que mis predecesores se han limitado a contemporizar entre los embates encontrados de los cuerpos y armas rivales y de los mandarines con entorchados"¹⁵².

Con la salida de M. Azaña del Ministerio jamás retornaría un

¹⁵² AZAÑA, M. Memorias política v..., pg. 43.

Cuadro n. 3

MINISTERIO DE LA GUERRA

Ministro	Subsecretario	Jefe de Estado Mayor Central
14-IV-1931 Manuel Azaña	General de brigada Enrique Ruiz-Fornells (*)	General de división Manuel Goded Llopis (*)
12-IX-1933 Juan José Rocha	II/III-1933 General de brigada Luis Castelló Pantoja	VII/VIII-1932 General de división Carlos Masquelet Lacaci
8-X-1933 Vicente Iranzo Diego Martínez Barrio (interino)		
16-XII-1933 Diego Martínez Barrio		
23-I-1934 Diego Hidalgo		
16-XI-1934 Alejandro Lerroux		
3-IV-1935 General de división Carlos Masquelet		
6-V-1935 José María Gil-Robles	V-1935 General de división Fanjul	19-V-1935 General de división Francisco Franco
15-XII-1935 General Nicolas Molero (interinidad de Cirilo del Río)	II-1936 General de brigada Julio Mena Zueco	II-1936 General de división J. Sánchez de Ocaña
19-II-1936 General de división Carlos Masquelet		
12-V-1936 Santiago Casares Quiroga		
	V-1936 General de brigada Manuel de la Cruz Boullosa	

(*) Ocupaban ya el cargo durante el Gobierno Aznar - febrero de 1931 -.

(Fuente: Elaborado a partir de: Anuario Militar de España, Madrid, Imprenta y Talleres del Ministerio de l. Guerra, años 1931, 1932, 1933, 1934, 1935 y 1936; y CARDONA, G. El poder militar en la España contemporánea hasta la guerra civil, Madrid, S. XXI, 1983).

periodo de estabilidad similar, ya que se iniciaría un incesante cambio de titulares y, asimismo, se emprendería, como en el aparato diplomático, una labor de neutralización de las reformas adoptadas en los primeros años de la República que cesaría con el triunfo del Frente Popular. Así pues, la llegada de A. Lerroux a la Presidencia del Consejo de Ministros supondría el nombramiento de J.J. Rocha como ministro de la Guerra el 12 de septiembre de 1933. Abogado y correligionario de Lerroux, su primer cargo ministerial con la República no sobrepasó el mes de mandato. Su relevo recayó sobre el independiente Vicente Iranzo, cuyas ausencias llevarían a desempeñar esporádicamente la titularidad de forma interina en dos ocasiones al jefe del Gabinete Diego Martínez Barrio. Titularidad que luego ocuparía de pleno derecho bajo el Gobierno de orientación centrista de A. Lerroux el 16 de diciembre de 1933. La colaboración política entre ambos finalizaría a partir del giro a la derecha de A. Lerroux, de cuyo partido se separó en mayo de 1934 para fundar el "Partido de Unión Republicana", que posteriormente participaría en el Frente Popular. Tras su breve mandato, El Sol destacaba el día 24 de enero de 1934 "su espontánea inclinación a sentir profundamente las cuestiones castrenses"¹⁵³.

El traslado de D. Martínez Barrio a Gobernación llevaría al Ministerio de Guerra a D. Hidalgo el 23 de enero. Notario de profesión y especialista en temas agrarios del Partido Radical, tenía un total desconocimiento de los problemas castrenses. Su gestión, duramente criticada por N. Alcalá-Zamora por haber sido excesivamente técnica y haber favorecido una notable mejoría en las posiciones de los militares más conservadores¹⁵⁴, fue reflejo de una política militar mezcla de "frivolidad, demagogia y desconocimiento". El Partido Radical carecía - afirma G. Cardona - de argumentos teóricos para descalificar la obra de Azaña. De hecho, no pretendió resolver problemas estructurales, sino hacer política de partido, atrayéndose a los militares. El efecto inmediato fue la desnaturalización de las medidas de Azaña y la atracción de algunos de sus enemigos¹⁵⁵. La Revolución de octubre catapultó el poder de la derecha. El portavoz de la derecha antiliberal - Calvo Sotelo - culpó a D. Hidalgo de lo sucedido. Finalmente, tras la dimisión del ministro A. Lerroux

¹⁵³ HOMENAJE, Homenaje a Diego Martínez Barrio, París, s.e., 1978, pp. 43-44.

¹⁵⁴ Vid. ALCALÁ-ZAMORA, N. Memorias..., pg. 296.

¹⁵⁵ Vid. CARDONA, G. El poder militar..., pp. 197-199.

acapararía la Presidencia y la cartera de Guerra. El líder republicano había intentado en otras ocasiones acceder a dicho Ministerio, pero en ocasiones anteriores reconocía en sus Memorias haber cedido a las observaciones del Presidente de la República. Pretendió una política de apaciguamiento en el Ejército tratando de "remendar injusticias" y atajando la política de persecuciones personales que achacaba a la obra de Azaña¹⁵⁶. Su paso por el Ministerio, sin embargo, no tuvo grandes repercusiones. N. Alcalá-Zamora recordaba que "en aquel breve periodo el Ministerio de la Guerra estuvo en realidad vacante, pues Lerroux no se ocupaba seriamente del mismo"¹⁵⁷.

El nuevo Gobierno lerrouxista formado el 3 de abril de 1935 puso al frente de los Ministerios de la Guerra y Marina a dos técnicos, sus respectivos jefes de Estado Mayor - el general Masquelet y el vicealmirante Salas -. Dos militares que, habían ocupado puestos relevantes durante el primer bienio y que fruto de la derechización de la República, serían apartados de los puestos operativos de importancia a lo largo de 1935. En el Ministerio de la Guerra Masquelet, sería desplazado por el general Franco en la jefatura del Estado Mayor al ser nombrado ministro del ramo, para acabar siendo nombrado miembro del Cuarto Militar del Presidente de la República. N. Alcalá-Zamora destacaba en sus Memorias el escaso fervor republicano del general Masquelet, a pesar de que volvería a ser nombrado ministro de la Guerra con el Frente Popular el 19 de febrero de 1936¹⁵⁸.

El progresivo afianzamiento en el Gobierno de la CEDA durante 1935 alcanzó al palacio de Buenavista, siendo precisamente J. M^a. Gil Robles quien en mayo de 1935 sería nombrado ministro de la Guerra. Su acceso a este cargo significó, en opinión de G. Cardona, el "intento consciente de neutralizar lo hecho por Azaña y la consolidación de los militares antirrepublicanos, sobre todo Franco, Fanjul y Goded"¹⁵⁹. Su estancia en esa cartera coincidió con uno de los momentos más críticos en las delicadas relaciones entre N. Alcalá-Zamora y J. M^a. Gil Robles. Éste último, ante la imposibilidad de acceder a la Presidencia del Consejo de Ministros por la imposibilidad de asegurarse una mayoría absoluta en las Cortes y la oposición del Presidente de la República,

¹⁵⁶ Vid. LERROUX, A. La pequeña historia..., pg. 295.

¹⁵⁷ ALCALÁ-ZAMORA, N. Memorias..., pg. 296.

¹⁵⁸ Ibídem. Pp. 304-305.

¹⁵⁹ CARDONA, G. El poder militar..., pg. 211.

optó, según relataba en sus Memorias, por plantear la batalla "para ocupar el Ministerio de la Guerra, que me parecía un puesto clave en la política de reconstrucción nacional que era preciso acometer antes de acudir a unas elecciones generales"¹⁶⁰. El presidente de la República, siempre vigilante - como él se confesaba - de las actividades de J.M^a. Gil Robles, enjuiciaba su labor en Guerra en los siguientes términos: "No hizo allí gestión afortunada por insuficiencia del asesoramiento, a cargo de Franco y Fanjul; por exceso de apasionamiento y por incongruencia de especialidad"¹⁶¹.

El fracaso de los Gabinetes de Joaquín Chapaprieta se saldó con una crisis ministerial a mediados de diciembre de 1935, a partir de la cual se constituyó el efímero Gobierno de centro derecha de Portela Valladares, que nombró ministro de la Guerra al general Nicolas Molero. Su gestión no sobreviviría al triunfo del Frente Popular.

Con las izquierdas de nuevo en el poder M. Azaña, al frente del Gobierno, situaría al frente de este Ministerio, como adelantabamos, a su antiguo colaborador el general Masquelet. Semanas después, siendo M. Azaña Presidente de la República, sería el jefe del Gobierno - Casares Quiroga - el 12 de mayo de 1936 quién ocuparía conjuntamente la cartera de Guerra. Amigo de M. Azaña y desconocedor de los problemas militares, su actividad estuvo siempre teledirigida por el primero hasta el estallido de la Guerra Civil. El ascenso del Frente Popular puso fin al proceso de derechización que los Gobiernos del bienio anterior habían promovido, pero la división dentro del Ejército no era sino el reflejo de la bipolarización de la sociedad española.

El movimiento en los altos puestos técnicos del Ministerio - concretamente la Subsecretaría y la Jefatura del Estado Mayor Central - fue elevado, aunque no alcanzó el grado de inestabilidad detectado en la Subsecretaría del Ministerio de Estado. Según los datos de que disponemos, extraídos del Anuario Militar de España y la bibliografía pertinente, hemos contabilizado un total de, al menos, cinco subsecretarios frente a los siete del Ministerio de Estado, y cuatro jefes del Estado Mayor. En consecuencia, la duración media del mandato de los subsecretarios en este periodo fue superior a los doce meses, mientras que la de los jefes de Estado Mayor ascendía a los dieciseis.

Los cambios en estos altos cargos evidentemente fueron en estrecha correlación con la naturaleza político-ideológica de los

¹⁶⁰ GIL ROBLES, J.M^a. No fue posible..., pg. 225.

¹⁶¹ ALCALA-ZAMORA, N. Memorias..., pg. 334.

Gobiernos y de los titulares en los que recayó la cartera. En el periodo de reformas emprendido por M. Azaña, de acuerdo con esas premisas de cambio prudente y moderado, éste mantuvo en la Subsecretaría al general de Brigada Enrique Ruiz-Fornells y como jefe de Estado Mayor al general de División Manuel Goded Llopis. El primero era un hombre vinculado a la burocracia ministerial. De hecho, antes de llegar a la Subsecretaría había sido jefe de la Sección de reclutamiento y doctrina militar en 1930. Se mantuvo fiel a M. Azaña hasta su posterior jubilación a principios de 1933. Relata M. Azaña, no sin cierta ironía, que el subsecretario le rogó que le inscribiera en su partido porque él siempre había tenido ideas liberales, sobre lo que Azaña pensaba para si mismo que "se conoce que el pobre se las aguantaba"¹⁶². El general Goded, por su lado, había conspirado en 1929 contra Primo de Rivera y mantuvo un espíritu de colaboración con M. Azaña hasta mediados de 1932. A partir de esa fecha, en que dio muestras de gestos poco respetuosos hacia la República - como en los discursos de Carabanchel donde tanto él como el general Villegas obviaron los vivas a la República -, comenzó a participar en las conspiraciones contra el Régimen. Las circunstancias que concurrieron en ambos casos obligaron a M. Azaña a buscar sendos sustitutos. Para la Subsecretaría, una vez retirado el general Ruiz-Fornells, sería el general de Brigada Luis Castelló Pantoja quién la ocupase en el primer tercio de 1933. Su mandato no sólo superó el de M. Azaña sino que se prolongó hasta la llegada de J.M^a. Gil Robles al Ministerio en mayo de 1935. De él destaca M. Azaña que era "muy trabajador y se entera y me entera de todo"¹⁶³. Su dilatada permanencia en el cargo llegó a su fin precisamente, cuando se radicalizó la política de derechización y rectificación de la obra de Azaña. Como jefe del Estado Mayor Central, M. Azaña designó al general de División Carlos Masquelet Lacaci, una vez destituido el general Goded. Como su colega Luis Castelló, se vería desplazado de su puesto con la potenciación del papel de la CEDA, aunque precediese a J.M^a. Gil Robles como ministro.

La política de derechización iniciada por D. Hidalgo, desde el Ministerio, propició el acceso a puestos de influencia de militares de conocido talante conservador. El caso del general Franco, quién en el contexto de la Revolución de Octubre consolidó su situación ascendente, fue el más significativo. El general Franco fue potencian-

¹⁶² AZAÑA, M. Memorias política v...., pg. 43.

¹⁶³ Ibidem. Pg. 546.

do su presencia en el Ministerio, dentro del Estado Mayor, mientras que el papel del general Masquelet, aún jefe del Estado Mayor era cada más marginal. Con J.M^a. Gil Robles como ministro se iba a consumir el relevo en ambos puestos. En efecto, el general Fanjul - hombre de dilatada carrera política, de talante muy conservador, y que había demostrado una abierta hostilidad a M. Azaña, quién le dejó disponible sin previo aviso durante su mandato -, fue nombrado subsecretario. Simultáneamente en mayo de 1935 el general Franco sustituiría como jefe de Estado Mayor a Masquelet, tras haber ocupado el cargo durante casi tres años. El general Goded, apartado por M. Azaña de los puestos de influencia, desplazó a López Ochoa de la III Inspección del Ejército y fue nombrado, asimismo, jefe de Aeronáutica.

La caída de J.M^a. Gil Robles y su sustitución por el general Molero incorporaría importantes cambios, como la destitución del general Fanjul de la Subsecretaría, nombrado comandante general de Canarias, y el general Goded, nombrado con el mismo cargo en Baleares. Entre tanto el general Franco, que mantuvo una actitud más prudente permaneció al frente del Estado Mayor¹⁶⁴.

El cambio de directrices que supuso la victoria del Frente Popular acarreó una dinámica de cambios en la Subsecretaría y en la jefatura del Estado Mayor casi paralela a los cambios de ministro. Unos relevos propiciados por el deseo del nuevo Gobierno de revitalizar las reformas de M. Azaña y eliminar el potencial peligro que suponía la presencia de militares conservadores en puestos estratégicos que propiciaron los Gobiernos anteriores. De este modo, al retorno del general Masquelet correspondió el nombramiento en la Subsecretaría del general de Brigada J. Mena Zueco y al frente del Estado Mayor al general de División J. Sánchez Ocaña en febrero de 1936. Posteriormente, el Gobierno de Casares Quiroga deparó un nuevo cambio en la Subsecretaría en favor del general de Brigada M. de la Cruz Boullosa.

Por debajo de estos niveles el alcance de la republicanización del estamento militar presentaba un ritmo paralelo al seguido por el cuerpo diplomático y, como estudiaremos en breve, al de la Marina. Evidentemente, las coyunturas como el frustrado golpe de Sanjurjo o la derechización de la República desde finales de 1933, tuvieron efectos similares en estas instituciones. Sin embargo, en las Fuerzas Armadas y, más concretamente, en el Ejército se podían observar una serie de rasgos que caracterizaban su proceso de modernización. Una

¹⁶⁴ Vid. CARDONA, G. El poder militar..., pg. 226.

de ellos. y quizás el más influyente, era el hecho de que el Ejército había jugado un papel muy importante en la vida política española desde el siglo pasado. Una actividad que, a fuerza de haberse convertido en algo habitual, había provocado una desnaturalización de la verdadera función del Ejército, haciendo de él un elemento activo de la vida política. Luego, a diferencia del aparato diplomático, el Ejército tenía un peso específico indudablemente mayor en la sociedad española, en tanto en cuanto había sido uno de los pilares del régimen monárquico y de la reciente Dictadura. En el programa reformista de M. Azaña, recordemos una vez más inspirado en la III República francesa, la potenciación del poder civil y la redefinición del poder militar era una premisa fundamental para la modernización del Ejército y la delimitación de sus competencias en un Estado democrático y liberal. A esta peculiaridad, debemos añadir la lucha que desde principios de siglo el Ejército emprendió como cuerpo funcional por la adquisición de una serie de derechos. Finalmente, el otro elemento que daba una identidad propia a la reforma militar era la unidad y la coherencia derivada del proyecto y del protagonismo de M. Azaña.

La República, en la óptica de M. Azaña, debía devolver al Ejército a su propio marco, separándolo de la vida política y hacerlo lo más efectivo posible de acuerdo con los recursos disponibles. Esta mentalidad civilista con que se emprendió la reforma militar explicaba la naturaleza de las primeras medidas adoptadas por el ministro de la Guerra nada más proclamarse la República. La política militar republicana - subraya G. Cardona - se "concretó en medidas de urgencia para neutralizar el poder político del Ejército, dejando para más adelante la organización militar con criterios liberales. Por eso el centro de las reformas fueron las cuestiones referidas al personal"⁶⁵.

La reforma compuesta por una treintena de decretos, convertidos en Ley por las Cortes el 16 de septiembre de 1931, dedicó una parte muy importante a las cuestiones de personal. Una de las primeras cuestiones que debía solventar la República era el problema de la fidelidad, objeto de atención de un Decreto del 22 de abril de 1931. En el preámbulo de éste se especificaba que la revolución del 14 de abril:

"(...) extingue el juramento de obediencia y fidelidad que las fuerzas armadas de la Nación habían prestado a las instituciones hoy desaparecidas. No se entiende en modo alguno que las fuerzas de mar y tierra del país estaban ligadas en virtud de

⁶⁵ Ibídem. Pg. 133.

aquel juramento, por un vínculo de adhesión, a una dinastía o una persona"¹⁶⁶.

En consecuencia, la República brindaba la oportunidad a los generales, jefes y oficiales de adherirse libre y solemnemente a una fórmula de fidelidad, de obediencia a las leyes y de empeñar su honor en defenderla con las armas. El preámbulo incluía un agradecimiento por el comportamiento de los militares en el proceso de transición. El cumplimiento del Decreto no planteó grandes problemas, ya que muy pocos oficiales se negaron a jurar la fidelidad al nuevo régimen.

Acto seguido M. Azaña iba a afrontar uno de los problemas más delicados del Ejército, su macrocefalia. El Ejército de masas en España, a diferencia de otros de su entorno europeo, no recurrió a la formación de oficiales de complemento como vía para subsanar la necesidad de numerosos oficiales inferiores. En el caso español se intentó paliar con promociones profesionales que, finalmente, acabaron por taponar cualquier tipo de reforma. Asimismo, las campañas militares y coloniales contribuyeron a incrementar su número. Según los datos aducidos por M. Alpert, el Ejército español en 1931 contaba realmente con unos 20.576 jefes y oficiales al llegar Azaña al Ministerio¹⁶⁷. Entre éstos los africanistas, como el general Franco y el general Orgaz, eran los que habían hecho carreras más meteóricas, gracias a las posibilidades de ascenso que brindaron las campañas marroquíes.

La reducción de las escalas de la oficialidad del Ejército había sido un proyecto habitual en los anteriores ministros de la Guerra, pero ninguno antes de la llegada de M. Azaña trató de acometerlo en su totalidad y como parte integrante de un proyecto reformista más amplio. El primero de los Decretos de retiros, firmado el 25 de abril de 1931, fue el más polémico de la reforma azañista. En el preámbulo preveía dos partes en el proceso de la reforma de la organización y el régimen militar: la primera, más urgente y sencilla la llevaría a cabo el Gobierno, en virtud de los poderes que la "Revolución" había puesto en sus manos; y la segunda, que debía comprender las bases legales de la institución militar, recaería sobre las Cortes¹⁶⁸. Este texto ofrecía en síntesis lo que Carlos Seco Serrano denomina como el

¹⁶⁶ D.O.M.G. Madrid, 23 de abril de 1931, pg. 155.

¹⁶⁷ ALPERT, M. Opus cit. Pg. 145.

¹⁶⁸ D.O.M.G. Madrid, 28 de abril de 1931, pg. 215.

"gran proyecto de reforma militar" azañista¹⁶⁹.

Para solventar ese problema, inspirados en la Ley francesa de reclutamiento de 1905, el Gobierno proponía una fórmula de retiro voluntario sin menoscabo de sus haberes. El resultado, según las cifras barajadas por G. Cardona, de la aplicación de estas medidas fue el retiro voluntario de 84 generales, 8.650 jefes y oficiales, y 1.866 clases y personal subalterno. Y profundizando en el análisis político del Decreto, se deducía - prosigue el autor - que fue una idea mal aplicada, ya que descargó "los escalafones, pero no representó su republicanización". El efecto inmediato, sin embargo, fue el desmantelamiento de la cúpula militar, al desaparecer los viejos generales, y el avance en la escala de mando de los militares de la "generación del 15". La mejora cualitativa de la posición de los jóvenes africanistas sería un serio obstáculo a la republicanización de la institución militar¹⁷⁰.

Las repercusiones de estas reformas, junto a las que analizaremos más adelante en relación a la Administración y la reorganización orgánica del Ejército, eliminaba, en opinión de G. Cardona, un buen número de generales y reducía "la acción de la burocracia militar sobre el aparato del Estado". Sin embargo, presentaba una contrapartida ya que el poder de los mandos superiores se debilitó sobre los jefes de los regimientos. Y lo que fue más grave aún para la República, al simplificar la "estructura del mando, se eliminó cualquier grupo de presión formado por generales, facilitando indirectamente las posibilidades de conspiración de los mandos intermedios¹⁷¹.

Respetuoso, M. Azaña, de la legalidad y de las jerarquías, sus reformas intentaron eliminar el vicio histórico de la implicación del Ejército en la actividad del Estado. En su reforma se aportaron soluciones históricas, inspiradas en el modelo de la República vecina, que pusiesen en su lugar a la burocracia militar. Sin embargo, nunca pudo erradicar el peligro golpista, lo que demostraba los estrechos límites en que se movía la política de republicanización. De hecho, la decisión de M. Azaña de entregar privilegiados puestos de mando a militares que se había opuesto a la Dictadura o de cierta reputación liberal, le granjeó la progresiva hostilidad de los militares de reconocido fervor republicano como Ramón Franco.

¹⁶⁹ SECO SERRANO, C. Militarismo y civilismo..., pg. 383.

¹⁷⁰ Vid. CARDONA, G. El poder militar..., pp. 141-144.

¹⁷¹ *Ibidem*. Pg. 154.

La intentona de Sanjurjo, precedida por algunas muestras de insubordinación como la del general Goded en Carabanchel, demostró el delicado estado de las relaciones entre ciertos sectores del estamento militar y los hombres que guiaban la República. Estos hechos habían ido provocando ciertos cambios en los puestos de alta responsabilidad. Ya antes de la "intentona", habían sido depuestos los generales Goded, Villegas y Caballero. La "sanjurjada" demostró el fracaso de Azaña por construir un "Ejército neutral" en la vida política española. De hecho, la conspiraciones no cesarían hasta el estallido de la Guerra Civil. Los acontecimientos del verano de 1932 aceleraron algunas medidas, por ejemplo la revisión de los ascensos por méritos de guerra¹⁷².

En líneas generales la mayoría de los militares - profesionales - estaban de acuerdo en que era necesario someter al Ejército a una profunda reforma para adecuarlo a los nuevos tiempos, pero no todos compartieron y secundaron la política iniciada por el ministro. La toma de postura se polarizó, a juicio de M. Aguilar Olivencia, en una serie de grandes grupos: una minoría radical; otra menor abiertamente republicana; tal vez una de mayor entidad ultraderechista; y el resto, aproximadamente la mitad del total, caracterizados por su actitud apolítica, inclinados al conservadurismo y expectantes ante el desarrollo de los acontecimientos¹⁷³. La opinión y el malestar de ciertos sectores del Ejército afluyó en las páginas, más que en las revistas especializadas, en algunos órganos de opinión militares como La Correspondencia Militar, dirigido por el militar conservador retirado Rodríguez Tarduchy y en cuya financiación participaba Juan March. Sería precisamente, a finales de 1933 cuando Tarduchy y el grupo de militares primorrriveristas y retirados por los decretos azañistas organizaron secretamente la Unión Militar Española (UME).

A la salida de M. Azaña del Gobierno y del Ministerio a finales de 1933 sucedió un periodo de reflujo en la dinámica reformista acometida desde la llegada de la República. Con A. Lerroux al frente del Gobierno y D. Hidalgo en la cartera de la Guerra se emprendieron las primeras iniciativas para neutralizar las medidas de republicанизación, que tan modestos logros habían conseguido hasta el momento. Entre las medidas de personal adoptadas durante el ministerio de D. Hidalgo figuraban la amnistía a los sublevados del 10 de agosto de

¹⁷² Ibidem. Pg. 167.

¹⁷³ Vid. AGUILAR OLIVENCIA, M. Opus cit. Pg. 173.

1932, que finalmente superó los intentos de veto de N. Alcalá-Zamora. Se revisaron algunos expedientes y se favoreció la promoción profesional de algunos militares de reconocido espíritu conservador, caso de F. Franco que fue ascendido en marzo de 1934 a general de División. Los sucesos de octubre de 1934 significaron para la masa neutra del Ejército, poco implicados en la vida política, el desprestigio de la República. En 1935 la intensificación de estas tendencias fruto de la gestión de J. M^a Gil Robles, se significó en el apoyo que éste encontró en los generales primorriveristas en detrimento de los liberales y republicanos - Miaja, Riquelme, Mangada o Toribio Martínez -. Como era de esperar, y aún con la oposición de N. Alcalá-Zamora, se llevaron a cabo revisiones de los ascensos de los africanistas, legalizando su situación.

Las contramedidas de personal adoptadas durante el segundo bienio fueron las que más repercusión tuvieron sobre las de Azaña. No en balde, contenían un importante trasfondo político y fueron las que más limitados resultados reflejaron del conjunto de la reforma azañista. Nuevamente en 1936, una vez que la coalición frentepopulista llegó al poder, comenzó un nuevo baile de figuras tendentes a minimizar el riesgo de pronunciamientos. Estando el general Masquelet en el Ministerio se puso en práctica la política sugerida por M. Azaña de combinación de mandos, en un intento de apartar a los elementos más conservadores de los puestos de mayor influencia. No obstante, señala G. Cardona, M. Azaña y Casares Quiroga, al acceder al Gobierno, estaban convencidos de que las posibilidades de golpe de estado eran mínimas¹⁷⁴. La política del Frente Popular en materia militar y, más concretamente, en relación al personal, siguió las mismas premisas que la realizada por el bienio reformista.

Estas pautas de comportamiento y de acción, así como los límites de la republicanización en el ámbito diplomático y, especialmente, en el Ejército, fueron los patrones que presidieron la evolución del **MINISTERIO DE MARINA Y LA ARMADA**. El papel de la Armada era considerado vital para la defensa nacional, prueba de ello lo encontramos en el privilegiado trato del que fue fruto durante la Dictadura de Primo de Rivera, pero su peso específico en la vida política nacional fue escasamente relevante en comparación con el Ejército. Su actitud ante los avatares de la política interior había sido en líneas generales de inhibición.

¹⁷⁴ Vid. CARDONA, G. El poder militar..., pg. 239.

Las medidas de reorganización y modernización no gozaron de la unidad de dirección que se logró desde el Ministerio de la Guerra por el prolongado ministerio de M. Azaña. Más afectado por la inestabilidad ministerial, incluso durante el primer bienio, se tradujo en una política menos enérgica y original que la adoptada en Guerra. La clave no residió sólo en la discontinuidad ministerial, sino también en el hecho de que el Ministerio de Marina no recayó en personalidades tan destacadas como en el de la Guerra. No obstante, las premisas sobre las que se adoptaron las reformas técnicas y de personal, desde un punto de vista político, fueron exactamente las mismas. Es decir, la potenciación del poder civil y la adaptación de estas a las finalidades de un ejército en un Estado democrático y liberal.

Los datos relativos a la estabilidad de los altos cargos del Ministerio reflejaban un claro paralelismo con los Departamentos de Estado y Guerra. El número de veces en que se produjeron cambios en la titularidad del Ministerio superaba ligeramente al de los anteriores, ya que se contabilizaron en total trece. Luego, la media de tiempo que permaneció cada ministro en el cargo fue de unos cinco meses. En esta ocasión dos ministros ocuparon el cargo en una segunda ocasión: un político, José Giral Pereira - en octubre de 1931 y febrero de 1936 -; y un técnico del Estado Mayor, el vicealmirante F. Javier Salas - en abril y diciembre de 1935 -. El mandato medio de los ministros fue bastante superior entre 1931 y finales de 1933 - casi diez meses -, tiempo en el que se sucedieron tres ministros; que entre esta fecha y febrero de 1936 en que hubo nueve cambios arrojando un saldo medio de 3 meses por mandato. Después, con el Frente Popular al frente del Gobierno la cartera recaería en una sola persona, que ya había ocupado el cargo en 1931 (véase cuadro n. 4). Las permanencias más prolongadas correspondieron a José Giral Pereira, que en total permaneció en el Ministerio dos años; J.J. Rocha, que parte del año en que se mantuvo en el cargo tuvo que compartirlo con la interinidad en Estado; y, finalmente, Santiago Casares Quiroga, que lo desempeñó durante los seis primeros meses de la República.

La escasa bibliografía sobre la Armada en este periodo y, más concretamente, el tradicional trabajo de F. Bordejé presentan un juicio bastante negativo de las expectativas que se podían deducir respecto del problema de la defensa nacional en relación al equipo ministerial del Gobierno provisional. En honor a la verdad, hay que subrayar la falta de preparación específica de los ministros de Marina del Gobierno provisional y del primer bienio, a diferencia de la

MINISTERIO DE MARINA

Ministro	Subsecretario	Jefe del Estado Mayor
14-IV-1931 Santiago Casares Quiroga	23-IV-1931 Cap. de fragata Julio Angel Varela	Vicealmirante Juan Cervera
14-X-1931 José Giral Pereira	23-III-1932 Vicealmirante F. Javier Salas (interino)	1-X-1931 Vicealmirante F. Javier Salas
12-VI-1933 Luis Companys Jover	15-IV-1932 Contralmirante Antonio Azarola y Gresillón	
12-IX-1933 Vicente Iranzo Enguita		
8-X-1933 Leandro Pita Romero	X-1933 Contralmirante Wenceslao Benítez Inglott	
16-XII-1933 Juan José Rocha García	18-XII-1933 Contralmirante Juan Muñoz Delgado	Contralmirante Joaquín Cervera Valderrama
23-I-1935 Gerardo Abad Conde		
3-IV-1935 F. Javier de Salas		
6-V-1935 Antonio Royo Villanova		7-V-1935 Vicealmirante F. Javier Salas
25-IX-1935 Pedro Rahola Molinas		7-IX-1935 Contralmirante Ramón Navía Osorio
14-XII-1935 F. Javier de Salas		
30-XII-1935 Antonio Azarola y Gresillón		
19-II-1936 José Giral Pereira	II-1936 General de brigada de de Artillería de la Armada Francisco Matz y Sánchez	F. Javier Salas

(Fuente: Elaborado a partir de: Estado General de la Armada, Madrid, Imprenta del Ministerio de Marina 1931 a 1936; y BORDEJE Y MORENCOS, F. de Vicisitudes de una política naval. Antecedentes, desarrollo de la Armada entre 1898-1936, Madrid, Ed. San Marín, 1978).

amplia cultura militar de M. Azaña. En contrapartida, esta situación contribuyó notablemente a que las medidas y la política azañista se erigiese en el modelo reformista por antonomasia de la defensa nacional para el nuevo régimen. En consecuencia, sus colegas de Marina llevaron a cabo su gestión a la estela de la política azañista.

El primer ministro de Marina fue el diputado republicano regionalista del ORGA Santiago Casares Quiroga. Licenciado en Derecho, que militó desde muy joven en las ideas republicanas, pasó más tarde a engrosar las filas de "Acción Republicana". "Amigo y partidario de M. Azaña", no tenía una preparación específica para dirigir una institución militar. En opinión de F. Bordejé, "lo que está fuera de toda duda, es que los hombres de ese Primer Gobierno republicano se vieron dominados por Azaña, personaje de relieve e impulsor de las más drásticas reformas militares y navales". En su conjunto, proseguía el citado autor, la obra militar de M. Azaña, que inspiraría a los dos primeros ministros de Marina - S. Casares y J. Giral -, tenía por objetivo: la reducción de efectivos, unidades y centros; y su democratización¹⁷⁵. La influencia de M. Azaña en materia de defensa se dejaría sentir una vez más sobre S. Casares Quiroga cuando ocupó la cartera de la Guerra en 1936, no tomando decisión alguna sin consultar previamente con el nuevo Presidente de la República¹⁷⁶. En el dinamismo de la obra de Azaña en Guerra, Santiago Casares Quiroga inició una intensa labor legislativa de reformismo desde su Ministerio.

A mediados de octubre de 1931 el nombramiento de S. Casares como Ministro de Gobernación elevó al Ministerio de Marina a José Giral Pereira. Director de la Escuela de Bioquímica en 1920, había profesado desde su época de estudiante una profunda devoción por las ideas democráticas y participó con M. Azaña en la fundación de "Acción Republicana". Como su antecesor carecía de conocimiento alguno en la materia, aunque en opinión de F. de Bordejé estaba dotado con mayor inteligencia que Casares¹⁷⁷. M. Azaña al describir el modo como formó su Gobierno el 14 de octubre, relataba del siguiente modo la elección de J. Giral:

"(...) Entonces hay que buscar un ministro de Marina. No sé por dónde tirar. Desecho la idea de nombrar a un marino. Nos

¹⁷⁵ BORDEJE, F. de Opus cit. Pg. 539. Sus tesis a este respecto son corroboradas por CUEVAS TORRES, A. Opus cit. Pg. 102.

¹⁷⁶ Vid. CARDONA, G. El poder militar..., pg. 236.

¹⁷⁷ Vid. BORDEJE, F. de Opus cit. Pg. 561.

ponemos a repasar la lista de diputados de Acción Republicana y me detengo en Giral. ¡Ya está! Giral es ministro de Marina. Le hacemos venir, y antes de que se siente, le suelto el encargo, Giral se pone a chillar como si le desollaran vivo. Por un momento, temo que me va a ser imposible convencerlo. Cuando se entera de que va a Marina, se calma un poco"¹⁷⁸.

Su labor al frente del Ministerio presentaba, a pesar de haber declarado que intentaría realizar una política personal, una clara continuidad de intenciones y objetivos respecto a la de su antecesor y, desde luego, en sintonía con la del jefe de su Partido M. Azaña. Su gestión se dilataría hasta el 12 de junio de 1933. La labor de ambos ministros fue el reflejo del reformismo militar, tanto en su filosofía como en su forma, que M. Azaña, desde el partido "Acción Republicana" y como miembro destacado del Ejecutivo, plasmó en su ideal de política militar para la República.

La crisis de junio de 1933 dio lugar a que Azaña constituyese lo que no sería más que, en palabras de M. Tuñón de Lara¹⁷⁹, "un gobierno de verano". En este nuevo equipo gubernamental sería Luis Companys quien, tras dejar la Presidencia del Parlamento catalán, se haría cargo de la cartera de Marina.

Con el discreto paso de Companys por el Ministerio se inició una pequeña cadena de sucesiones que F. de Bordejé denomina como Ministros de "conveniencia", es decir, de titulares sometidos al juego que les imponían sus propios Partidos y las maniobras políticas y cuyo paso por el Ministerio de Marina fue una antesala a otros puestos dentro del Gobierno¹⁸⁰. Así fue el caso de Vicente Iranzo, nombrado ministro de Marina el 12 de septiembre de 1933 en el Gobierno de A. Lerroux y que posteriormente pasaría al Departamento de la Guerra. Su lugar fue ocupado por L. Pita Romero el 8 de octubre, puesto del que sería relegado para pasar el Ministerio de Estado dos meses mas tarde. A mediados de diciembre J.J. Rocha, proveniente del Ministerio de la Guerra, era nombrado titular de Marina desde el cual comenzó su vinculación con el Ministerio de Estado. La labor de éstos no supuso cambios significativos, salvo en el alto personal del Ministerio, dada su cualificación y su efímera permanencia en el cargo. Unicamente J.J. Rocha pudo mantenerse durante un periodo razonablemente largo - 16 de diciembre de 1933 hasta el 23 de enero de 1935 -, pero su gestión, a

¹⁷⁸ AZAÑA, M. Memorias políticas y..., vol. I, pg. 230.

¹⁷⁹ Vid. TUNON DE LARA, M. La II República..., vol. I, pg. 138.

¹⁸⁰ Vid. BORDEJE, F. de Opus cit. P.Og. 596.

juicio de F. de Bordeje, "se caracterizó o presidió un inmovilismo absoluto"¹⁸¹. De hecho, las medidas de neutralización respecto a algunas de las reformas adoptadas por la República impulsadas bajo su mandato no pudieron materializarse, especialmente las relativas a cuestiones orgánicas y de personal.

A lo largo de 1935 y los primeros meses de 1936 el Ministerio de Marina sería testigo de un copioso desfile de titulares. Es de destacar que si durante el primer bienio no había existido una figura de la talla de M. Azaña en el Ministerio de Estado, en 1935 - año de difícil coyuntura internacional de España y clave en el giro conservador de la República - no hubo ninguna figura que pudiera compararse a la de J. M^a. Gil Robles en Guerra. El primero de esta larga serie fue Gerardo Abad Conde, que fue nombrado titular de Marina en el nuevo Gobierno de A. Lerroux el 23 de enero de 1935. Durante su mandato puso de relieve la importancia de la defensa del Mediterráneo ante la reapertura de la cuestión mediterránea. El 3 de abril le sucedería un técnico del Estado Mayor el vicealmirante F. Javier Salas, que un mes después cedería su puesto al abogado y escritor A. Royo Villanova. Los Gobiernos presididos por J. Chapaprieta depositaron el Ministerio en manos de un miembro de la Lliga Catalana - Pedro Rahola Molinas. Y finalmente, los Gobiernos de Portela Valladares, en diciembre de 1935, volvieron a situar al frente del Ministerio a dos marinos: el vicealmirante F. Javier Salas y posteriormente el vicealmirante Antonio Azarola, que había sido subsecretario con José Giral.

El triunfo de las izquierdas devolvió la estabilidad al Ministerio, al menos en la continuidad del titular que recaería en J. Giral hasta el estallido de la Guerra Civil. Éste, en consonancia con la política de M. Azaña, se incorporó a la estrategia de cambios en los altos puestos de la Armada.

La movilidad en los puestos técnicos de mayor responsabilidad - el subsecretario y el jefe del Estado Mayor de la Armada - se vió alterada por la extraordinaria inestabilidad en la titularidad del Ministerio. No obstante, las cifras disponibles reflejaban un paralelismo al alza respecto a la movilidad en esos puestos en el Ministerio de la Guerra. La Subsecretaría cambió de titular en seis ocasiones - contando la interinidad del vicealmirante F. Javier Salas en marzo de 1932 -, por lo que la duración medida sobrepasó los diez meses y medio. La inestabilidad fue mayor durante el primer bienio que

¹⁸¹ Ibídem. Pg. 624.

en el segundo. En este último se produjo la permanencia más dilatada - superior a los dos años -, la cual recayó en el contralmirante Juan Muñoz Delgado. La Jefatura del Estado Mayor de la Armada, según los datos de que disponemos del Estado General de la Armada y la bibliografía consultada, presentaba igual número de cambios, aunque el vicealmirante F. Javier Salas la ocupó en repetidas ocasiones, siendo en consecuencia el de mayor permanencia en el cargo.

Repuesta la Subsecretaría, S. Casares Quiroga eligió para ocuparla el 23 de abril al capitán de Fragata Julio Angel Varela, sustituyendo al antiguo jefe de la Secretaría particular del Ministro el capitán de Navío Aquiles Vial. Los cambios para situar a hombres de confianza también llegaron al frente del Estado Mayor donde el vicealmirante F. Javier Salas sustituyó al vicealmirante Juan Cervera el 1 de octubre de 1931. Éste, permaneció ininterrumpidamente en el cargo hasta 1934. Si bien, la llegada de José Giral al Ministerio no afectó al destino del vicealmirante, sus desavenencias con el subsecretario provocaron su destitución. En su lugar, fue nombrado un hombre de su confianza el contralmirante Antonio Azarola, que tomó posesión del cargo después de la interinidad del vicealmirante F. Javier Salas.

Los cambios se sucedieron en la Subsecretaría a finales de 1933, con A. Lerroux al frente del Gobierno, Leandro Pita Romero nombró al contralmirante Wenceslao Benítez Inglott¹⁵². Su estancia al frente de la Subsecretaría no sobrepasaría al nombramiento de J.J. Rocha como ministro del ramo. Éste, como luego haría en el Ministerio de Estado, llevó nuevos cambios en las altas instancias técnicas, favoreciendo el acceso de miembros de talante más conservador. Para la Subsecretaría eligió al capitán de Navío Juan Muñoz Delgado - ascendido a contralmirante el 3 de enero de 1935 - que, curiosamente como J.Ma. de Aguinaga, fue el que más tiempo permaneció en este puesto - febrero de 1936 -. En el Estado Mayor F. Javier Salas sería sustituido por el contralmirante Joaquín Cervera y Valderrama, que en 1934 ya fue nombrado segundo jefe en la citada instancia. F. Javier Salas regresaría de nuevo al frente del Estado Mayor tras su breve mandato como ministro de Marina. Nuevos cambios sucederían en el Estado Mayor cuando Pedro Rahola fue nombrado ministro, a cuya Jefatura accedió el contralmirante Ramón Navía Osorio.

¹⁵² No hemos podido verificar el nombramiento de éste en el Estado General de la Armada, pero lo hemos incluido porque figuraba en el estudio de BORDEJE, F. de Opus cit. Pg. 596.

Y como era de esperar el regreso de José Giral al Ministerio incorporaría la presencia de elementos más afines a los criterios político-ideológicos del nuevo Gobierno. El resultado fue la elección del general de Brigada de Artillería de la Armada Francisco Matz y Sánchez en la Subsecretaría, criticado por F. de Bordejé por su inadecuada formación para el cargo¹⁶³, y el regreso del vicealmirante F. Javier Salas como jefe del Estado Mayor.

Las tendencias generales se mantuvieron, pues, en una tónica similar a la de los casos anteriores, prevaleciendo un criterio político en el nombramiento de los altos cargos. Los límites de la republicanización en la Armada discurrieron por similares derroteros a los de sus compañeros de tierra. Por supuesto, el espíritu reformista de prudencia y moderación fueron las premisas de acción de sus primeros ministros. Si las reformas de M. Azaña en Guerra llegaron inmediatamente después de su acceso al cargo, S. Casares Quiroga actuó de forma simultánea desbaratando los vestigios y los signos del régimen anterior. Para llevar a cabo esta labor obtuvo la ayuda de una Comisión de Oficiales, que en dos meses revisaron y derogaron 73 Reales Decretos. Las medidas de republicanización se concretaron en cuestiones como la lealtad de la Armada, al pedirse la fidelidad al nuevo régimen, y la desaparición de instituciones que no se adecuaban a la nueva estructura militar, como la supresión de los empleos de Capitán General y el Almirante de la Armada por la Orden de 13 de mayo del mismo año. En consecuencia desaparecían las Capitanías Generales apareciendo en su lugar las Bases Navales.

El problema de la reducción de la oficialidad se abordó en dos frentes: el primero, a partir de la modificación de las plantillas y la extinción de algunos cuerpos; y el segundo, por la habilitación de una serie de disposiciones económicamente atractivas para estimular el retiro de la oficialidad. Así el Decreto de 26 de junio de 1931 permitía la concesión del retiro voluntario, con idéntico sueldo que en activo, a todos los jefes y oficiales con veinte años de servicios. Las repercusiones no fueron tan espectaculares como en el Ejército, dado que la dotación de personal de la Marina y su proyección sobre la política interior era mucho menor. No obstante, los datos que suministra F. de Bordejé respecto a la oficialidad entre 1930 y 1931 mostraban una importante disminución en el número de categorías de generales, jefes y oficiales. Según la plantilla presentada por el

¹⁶³ Ibídem. Pg. 668.

citado autor, de un total de 1.880 mandos de diferentes categorías se pasó a 921¹⁶⁴.

La política de S. Casares promovió el cambio de personal en ciertos puesto técnicos de responsabilidad en hombres de confianza, que iban más allá de la Subsecretaría y la máxima autoridad del Estado Mayor. Así, los nuevos ayudantes personales serían los capitantes de Infantería de Marina Joaquín María Feros y Ramón Rodríguez Delgado de Mendoza, aunque S. Casares nunca intentó crear un "Gabinete negro", como despectivamente se conocía el "Gabinete del Ministro" creado por M. Azaña para asesorarse en las reformas. Algunos puestos tradicionalmente en manos de marinos fueron a parar a civiles, como la Dirección General de Navegación que pasaría a Alfredo Cal y Díaz desplazando al contralmirante Luis de Rivera o la Secretaría del Consejo Superior de Aeronáutica y la Dirección de Navegación y Transporte Aéreo, donde el piloto civil Ernesto Navarro sustituiría al capitán de Navío Pedro María Cardona - el creador de la Aviación naval -.

Estas líneas de acción no se inmutaron lo más mínimo una vez que J. Giral accedió al Ministerio. Así, en agosto de 1932 publicó su Reglamento y plantillas en las que además de ratificar el predominio de elementos civiles, se convertía a los comandantes de Marina en Delegados Marítimos. Esta medida tendía quizás, opina F. de Bordejé, a hacer desaparecer los últimos lazos que todavía mantenían con las autoridades de las Bases Navales. El frustrado golpe de Sanjurjo, como no podía ser de otro modo, incrementó coyunturalmente las medidas de republicanización, aunque luego fuesen remitiendo a lo largo de 1933. El marco legal de acción se amparaba en la ya aludida Ley de 11 de agosto, para separar a funcionarios y militares que realizasen actos hostiles o de menosprecio contra la República. Entre los primeros afectados por estas medidas se encontraban el capitán de Navío Francisco Calvo Pino - comandante de Marina de Sevilla - y el capitán de Fragata Baldomero García Junco - segundo comandante de la misma - y el comandante de Intendencia Fernando Cobián.

Desde 1933 la modesta política de republicanización iniciada en este periodo comenzó a enfriarse hasta entrar en una fase de neutralización desde finales de 1933. El inmovilismo de la "etapa Rocha" solo se vió alterado por algunas medidas que en muchos casos no lograron contrarrestar las iniciativas de los primeros ministros de la República. Mas tarde, a lo largo de 1935 la situación internacional revirtió

¹⁶⁴ Ibídem. Pg. 695.

en un creciente interés por los problemas de la defensa nacional y el Mediterráneo. Como sus homónimos en el palacio de Buenavista, en el Ministerio de Marina continuaron las matizaciones y revisiones sobre la situación militar del personal de la Armada, además de los cambios de personal de alto nivel, ya citados, para la Subsecretaría y el Estado Mayor.

El retorno de los hombres de primer bienio en febrero de 1936 conllevó nuevos cambios en el personal. Además, de los ya señalados en la Subsecretaría, el hasta entonces agregado naval en París el capitán de Fragata Fernando Navarro Capdevila pasó a presidir el Gabinete del Ministro y, asimismo, los tenientes de Navío Pedro Prado Mendizabal y Julio Catro Cardus se convirtieron en los nuevos secretarios ayudantes del Ministro¹⁸⁵.

Tras este análisis de los límites y de los flujos de las medidas de republicanización de los escalones más significativos de la burocracia encargada de los problemas de la actividad exterior y de la defensa, creemos conveniente adentrarnos en los cambios y permanencias de las estructuras organizativas en las que se movía y actuaba el personal burocrático.

Organos de planificación e información en las estructuras administrativas de la política exterior y de defensa del nuevo régimen.

Por detrás de los individuos existe en un Estado una compleja maquinaria burocrática, cuya eficiencia no depende únicamente de la profesionalidad y la aptitud de éstos, sino también de la capacidad de esas estructuras administrativas para responder a las exigencias del Estado y a los retos de su tiempo. La República asumió el espíritu de modernización que la Dictadura imprimió a la Administración, aunque se empeñó - manteniendo, en unos casos, y cambiando, en otros -, en dotar al nuevo Estado de unas estructuras acordes a los principios democráticos y liberales sobre los que se basaba el nuevo régimen.

Los cambios en las relaciones internacionales tras la Guerra del Catorce redundaron en un modelo más complejo de organización de la sociedad internacional. Los problemas de orden económico y los relativos a la política y la seguridad - colectiva -, implicados en

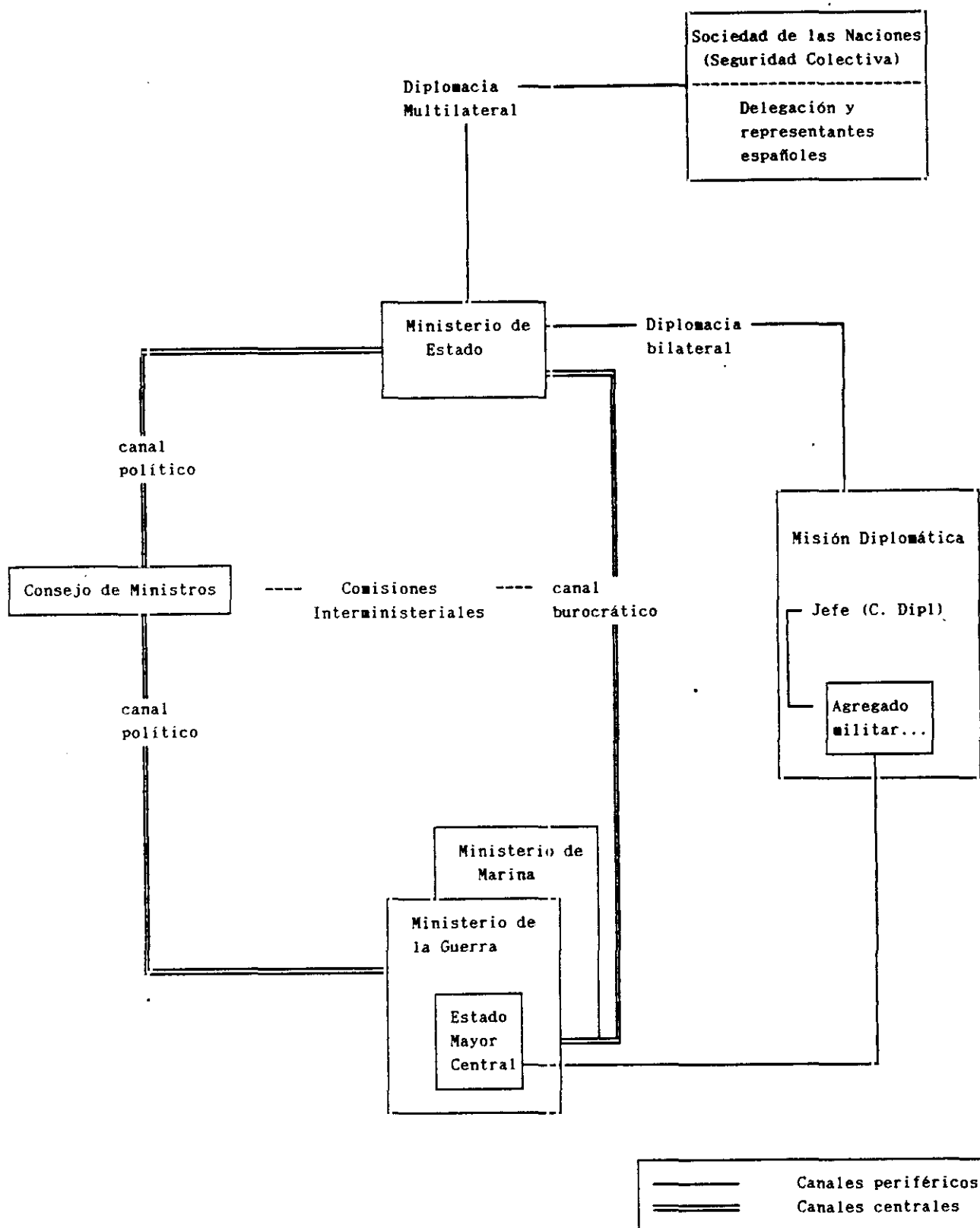
¹⁸⁵ Ibidem. Pg. 671.

la dinámica de la interdependencia, necesariamente habían de influir en el modo en como los Estados debían encauzarlos. La multilateralización de las relaciones internacionales, tras la creación de la Sociedad de las Naciones, y la interdependencia creciente entre los Estados requería la habilitación y el desarrollo de unos medios que hiciesen más eficiente la labor del Estado, como actor del sistema internacional.

El desarrollo de una política exterior y de defensa acorde a estas exigencias requería la existencia y el adecuado uso de los órganos e instrumentos encargados de la obtención y tratamiento de la información, así como de la planificación y elaboración de las propuestas de acción dentro de los Departamentos competentes. Sobre estos órganos centrales y las redes periféricas en el ámbito europeo, precisamente, vamos a centrar nuestro análisis con el fin de estudiar la importancia que se les dispensó durante la República y las iniciativas, bien adoptadas o bien sugeridas, para perfeccionar esos mecanismos. Con esta finalidad vamos a insistir en la disposición de los órganos principales de la Administración central y los rasgos principales de la red periférica dependientes del Ministerio de Estado, y en los órganos centrales habilitados tanto por el Ministerio de la Guerra - y el caso peculiar de la Aeronáutica -, como el de Marina para el tratamiento de la información y la planificación, así como la red periférica de agregadurías específicas a sus ramas aprovechando la infraestructura de la Administración Exterior.

Sin embargo, previamente al análisis de cada uno de estos Departamentos y a la luz de estas consideraciones, quisieramos presentar un organigrama ilustrativo de los canales y el flujo de información del Departamento de Estado y los Departamentos encargados de la defensa y el lugar que, dentro de ellos, ocupaban las redes periféricas, incluidas las agregadurías militares, navales y aeronáuticas (ver organigrama n. 3). El modelo que proponemos no es excesivamente complejo e, incluso, indagando en su estructura nos atrevemos a afirmar que posiblemente resulte demasiado simplificador. El hecho de que no contemplemos la introducción de ciertas variables que reflejen los posibles cambios y alteraciones en su funcionamiento, contribuye a que el modelo presentado sea básicamente estático. Sin embargo, el periodo de estudio, que abarca únicamente seis años, apenas refleja cambios estructurales en la concepción general del papel que cumplen los Departamentos de Estado, de la Guerra y de Marina, así como otros integrados en la Presidencia del Consejo de

Canales institucionales de informacion entre los Ministerios de Estado, de la Guerra y de Marina en materia de seguridad



Ministros - caso de la Dirección General de Aeronáutica creada durante la República -. en relación al problema de la política exterior y la defensa nacional. Lo importante, a nuestro juicio, es que este modelo puede ser útil para explicar funcionalmente el flujo de información, relativa a los problemas de la seguridad, entre los diversos organismos del Estado involucrados en la acción exterior y la defensa. El esquema de funcionamiento sufrirá alteraciones en función de variables determinadas por: la coyuntura internacional, la propia eficacia de las instituciones, los procesos de selección de personal, la coordinación departamental e interdepartamental o la propia actitud de los individuos que ocupan puestos de responsabilidad en los diferentes organismos implicados, por citar algunas.

De acuerdo con la distinción entre la Administración Central y la Administración periférica, podemos en correspondencia diferenciar entre canales de información centrales y periféricos. En el modelo se pueden distinguir unas características generales: la primera, consiste en que todos los canales son de doble flujo, lo que implica que todos los órganos que participan en estos procesos son receptores y emisores de esa información; la segunda, radica en que los órganos que están en contacto mediante los canales centrales van a disponer de una cantidad de información mucho mayor que los órganos periféricos, ya que son esencialmente receptores - la información es básica para la planificación y el proceso de toma de decisiones - y emitirán solamente a aquellos la información que estimen pertinente para el desarrollo de su actividad; y, finalmente, la relación entre estos Departamentos reviste una doble naturaleza: por un lado, son de cooperación, dado que la información es complementaria en la política desarrollada por el Estado en la seguridad; y, por otro, son competitivas en virtud del conflicto de competencias entre entes burocráticos cuyas esferas de acción rebasan las fronteras nacionales atentando al monopolio del Ministerio de Estado.

En relación a los **canales centrales** las vías de flujo de información entre los Departamentos de Estado, de la Guerra y de Marina se establecen, en nuestra opinión, a través de dos cauces: el canal burocrático y el canal político. El primero, se produce a través de las conexiones entre los órganos internos del Departamento de Estado y los órganos, por lo general especializados, de los Departamentos de la Guerra y de Marina, caso de sus respectivos Estados Mayores Centrales. La intensidad del flujo de información entre ellos depende de la coyunturas, intensificándose cuando surgen cuestiones interna-

cionales que despiertan el interés de los organismos implicados. El segundo, el canal político, se produce a un nivel superior puesto que son precisamente los titulares de esos Departamentos, quienes participan en los Consejos de Ministro y donde exponen y discuten sus planes y propuestas de acción. Por este canal se produce la transferencia de información a otras instituciones políticas como las Cortes, para ejercer su función de control sobre la política del Ejecutivo, o la Junta Permanente de Estado, para ejercer su labor de asesoramiento. En un nivel intermedio, y participando de ambos canales, las Comisiones interministeriales que surgen en coyunturas específicas y ante problemas concretos, dependen para su convocatoria y la presentación de resultados del Consejo de Ministros - su canal político -, pero su trabajo como Comisión se realiza a través de los canales burocráticos y con funcionarios de esos Departamentos.

Los canales periféricos se erigen sobre la estructura de la Administración Exterior. Sobre esta arquitectura se van a ir estableciendo órganos y otros instrumentos de acción de otros Departamentos, como las agregadurías, que en principio complementan la labor del Cuerpo diplomático ante la complejidad emergente de la sociedad internacional. Sin embargo, la implicación creciente de otros Departamentos en los asuntos externos del Estado no se tradujo en un monopolio real del Ministerio de Estado, cuestión frecuentemente denunciada por los diplomáticos en aras de la unidad de la acción exterior. En el caso concreto de las agregadurías, como las militares, la capacidad de coordinación y de unidad de acción dependerá del estado de entendimiento y compenetración entre el técnico y el jefe de misión y otros miembros del cuerpo diplomático, así como de las instrucciones de sus respectivos Ministerios y la propia coordinación interministerial.

La institucionalización de un organismo internacional de vocación universalista - la Sociedad de las Naciones - desde 1919 y la adhesión de España al mismo, obligó a los medios oficiales a crear unos órganos adecuados a la dinámica de la multilateralización de las relaciones internacionales. Tanto la Oficina como la Delegación española en Ginebra tuvieron que hacer frente a la densa y heterogénea cartera de asuntos tratados por la Sociedad de las Naciones. Los problemas de la seguridad colectiva y entre ellos la limitación y reducción de armamentos, que acapararon gran parte de las energías y de los trabajos realizados en Ginebra, obligaron a la representación española a incluir, como el resto de representaciones nacionales, a especialis-

tas de las Fuerzas Armadas en calidad de asesores. Los trabajos preparatorios de la Conferencia de Desarme y los de las Comisiones técnicas durante la Conferencia y los problemas relacionados con las Conferencias navales, por citar algunos ejemplos, hicieron imprescindible la presencia de estos técnicos. Su participación en estos trabajos fue fundamental por la aportación de sus conocimientos específicos y por sus análisis respecto a las propuestas y recomendaciones realizadas en el seno de la Sociedad de las Naciones. De este modo, jugaron un papel destacado por la información especializada que suministraron como parte integrante de la representación española en Ginebra.

Junto a la novedad de la "diplomacia multilateral", el otro gran canal periférico discurría por los cauces de la "diplomacia bilateral". Las misiones diplomáticas españolas en el extranjero y, principalmente, las Embajadas serían las sedes de las agregadurías militares, navales y aeronáuticas. Su efectividad como centros de extracción de información - como materia prima sobre la que los órganos centrales contrastaban otras informaciones, planificaban y tomaban las decisiones, que se a su vez se transformarían en instrucciones a ejecutar por los órganos periféricos -, dependía del grado de coordinación entre el jefe de misión y el agregado o agregados especialistas en cuestiones de defensa. Era vital un buen entendimiento y un adecuado flujo de la información entre éstos, ya que si bien el técnico informaba a su Ministerio, él también debía informar a su jefe de misión, de cuyo canal dependería una de las vías de información del Ministerio de Estado respecto a los problemas técnicos de la seguridad en el ámbito internacional.

Sobre este entramado, en el que hemos tratado de esquematizar el flujo de información sobre la que se hace operativa la actividad de estas entidades burocráticas, es sobre el que debemos establecer el punto de partida para el estudio de la estructura de cada uno de ellos, siempre en función de la naturaleza de nuestra investigación.

Organos centrales y periféricos de la Administración Exterior.

En las "Conclusiones definitivas del informe sobre el Libro Blanco de la Administración Exterior del Estado", aprobado por acuerdo del Consejo de Ministros el 24 de abril de 1987, se especificaba, tras enfatizar la necesaria unidad de acción en la conducción de la acción exterior, que:

"Es cierto, por otra parte, que la iniciativa, la gestión y la ejecución de la acción exterior, a causa de la creciente tecnificación del contenido de las relaciones internacionales, están cada vez menos en el ámbito exclusivo del Ministerio de Asuntos Exteriores y más a cargo de los otros Departamentos ministeriales.

En las circunstancias de la vida internacional de nuestro tiempo, el Ministerio de Asuntos Exteriores no ha de aspirar a monopolizar la acción Exterior. Todos los demás Departamentos ministeriales (...) tienen una vertiente exterior (...). Todos estos Ministerios alimentan intereses y se marcan objetivos sectoriales cuya realización trasciende las fronteras y supone la cooperación con los órganos equivalentes de otros Estados"¹⁸⁶.

Estas conclusiones reflejan el espíritu con que actualmente se emprende la racionalización y modernización de la acción exterior para adecuar las estructuras burocráticas del Estado al complejo ámbito de la sociedad internacional. La necesidad de garantizar la unidad de acción en el exterior hace indispensable la coordinación desde el Ministerio de Asuntos Exteriores, sin consideración alguna hacia la monopolización de estas actividades por parte del citado Departamento.

Similares inquietudes, aunque con diferentes soluciones, incentivaron a los medios oficiales españoles durante los años veinte y treinta para adaptar sus estructuras a un mundo en transformación, donde convivían en un difícil equilibrio las nuevas tendencias de la sociedad internacional - multilateralización de las relaciones internacionales, interdependencia y una mayor organización en la actividad de todos los actores en este medio, por citar algunas de las más destacables -, y los hábitos tradicionales del mundo de preguerra. La reacción natural del Ministerio de Estado fue tratar de seguir manteniendo el monopolio del poder exterior que había ejercido durante el s. XIX, salvando las competencias del Ministerio de Ultramar cuya jurisdicción jamás se consideró ajena a los asuntos internos. No obstante, los problemas de competencias desde principios del s. XX comenzarían a caracterizar el desarrollo burocrático del Ministerio. Y así ocurrió de hecho, en esferas de acción tan diversas como el comercio exterior, que crearía problemas de competencias y de coordinación con los Ministerios de Fomento, luego de Hacienda, y el resto de los Ministerios económicos, o los asuntos de Marruecos, con el relieve que éstos asumirían desde los prolegómenos del presente siglo. Éstos últimos, tras la desaparición del Ministerio de Ultramar

¹⁸⁶ MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES, Conclusiones definitivas del informe sobre el Libro Blanco de la Administración Exterior del Estado, Madrid, Secretaría General Técnica, Ministerio de Asuntos Exteriores, 1987, pp. 3-4.

en abril de 1899 pasaron al Ministerio de Estado a la Sección Colonial, aunque años más tarde, durante la Dictadura de Primo de Rivera, se transfirieron definitivamente a la restablecida Presidencia del Consejo de Ministros, en cuyo seno se creó la Dirección General de Marruecos y Colonias.

Con la creación de la Sociedad de las Naciones y, en consecuencia, la institucionalización de las relaciones multilaterales, se incrementaron los ámbitos de cooperación entre los Estados. Evidentemente, la intensificación de los contactos entre éstos, para tratar cuestiones de orden económico, laboral, militar, etc. reclamaba el interés de otros Departamentos, además del propiamente específico de los Asuntos Exteriores. La mayor parte de los Estados, incluida España, crearon Oficinas nacionales o Departamentos especializados de la Sociedad de las Naciones en sus respectivos Ministerios de Asuntos Exteriores, siguiendo los modelos francés y británico. La Oficina española de la Sociedad de las Naciones, creada por R.D. de 31 de mayo de 1920, tenía unas facultades especiales para comunicar directamente con Ginebra y con otras ramas del Gobierno español. No obstante, la práctica política y el interés instrumental de la Dictadura por la Sociedad de las Naciones fueron desvirtuando los cometidos y el poder original de la Oficina¹⁸⁷.

La actitud del Ministerio, tras el advenimiento de la República, no supuso cambio alguno en el deseo de mantener en lo posible el monopolio sobre la acción exterior para salvaguardar su unidad de acción, tanto dentro como fuera de los márgenes de la Sociedad de las Naciones. Esta preocupación fue motivo de un Decreto del Ministerio de Estado de 7 de noviembre de 1933 en el que, con el fin de preservar la unidad de acción y no interferir en la labor del Ministerio, se estipulaba que:

"Las gestiones que los organismos oficiales del Estado, Región, Provincia y Municipio crean oportuno encomendar a los Representantes diplomáticos y consulares de España en el extranjero, habrán de tramitarse, necesariamente, por conducto del Ministerio de Estado"¹⁸⁸.

Con similares pretensiones una Orden del Ministerio de Estado,

¹⁸⁷ Sobre el tema no vamos a extendernos más porque sobrepasa los límites cronológicos del presente trabajo. No obstante, para este periodo puede consultarse el ilustrativo trabajo de BLEDSOE, G.B. "La Oficina Española de la Sociedad de Naciones", en Revista de Política Internacional, n. 127, 1973, Madrid, pp. 123-132.

¹⁸⁸ Decreto de 2 de diciembre de 1933, B.O.M.E., (1933), pg. 60.

fechada el 4 de junio de 1934, fue dirigida a la Presidencia del Consejo de Ministros, donde se mostraba el malestar del Departamento por las gestiones realizadas por los representantes diplomáticos extranjeros acreditados en Madrid sobre otros Departamentos ministeriales, para la obtención de datos y la "práctica de diligencias diversas" que afectaban a gestiones en curso del Ministerio de Estado. El procedimiento no solo se apartaba:

"(...) de la práctica sancionada por la costumbre y por los principios del Derecho Internacional, sino que resulta pernicioso, ya que en ocasiones facilita que los mencionados Representantes Diplomáticos conozcan discrepancias de criterio o errores de apreciación que, además de los transtornos que produce, dificulta los buenos deseos del Gobierno de la República para el más fácil curso y rápida resolución de los asuntos de carácter internacional"¹⁸⁹.

Con el fin de evitar estos inconvenientes se solicitaba de la Presidencia del Consejo de Ministros se dirigiese, como así se hizo, una Orden Circular a todos los departamentos ministeriales para que todas esas gestiones se realizasen por mediación del Ministerio de Estado. La queja, planteada ante la Presidencia del Consejo de Ministros, dejaba al descubierto una de las carencias seculares de la Administración española - la descoordinación de la acción entre los Ministerios -, a la que ya hemos aludido en anteriores ocasiones. Asimismo, nos invita a preguntarnos por las verdaderas funciones de la Administración Exterior, como punto de partida para comprender la propia articulación de sus órganos de acción y entender las reformas emprendidas por el régimen republicano. A juicio de Jesús Núñez Hernández - diplomático y doctor en Derecho -, la Administración Exterior tiene como misión la realización de cuatro actividades esenciales: la primera, "negociar" los tratados, convenios internacionales y demás acuerdos con otros Estados; la segunda, "representar" los más altos poderes del Estado fuera del territorio nacional, mediante la plenipotencia del Embajador que cubre a todos los demás miembros de la Embajada; a continuación, "informar" a la interior de aquello que ocurre en las otras y pueda interesarle, así como de lo que en otros Estados constituyen realizaciones y proyectos futuros; y finalmente, "proteger" los intereses de las personas connacionales que se encuentren permanente o transitoriamente en el territorio de

¹⁸⁹ A.V.M. Leg. 5.056. (Indiferente). Orden s.n., Madrid, 4 de junio de 1934.

otro Estado¹⁹⁰. Actividades que consideramos perfectamente extrapolables a la misión de la Administración Exterior en tiempos de la II República.

En el estudio de la Administración Exterior, según el citado especialista, podemos distinguir: los **órganos internos o centrales**, que incluyen el Ministerio de Asuntos Exteriores - Ministerio de Estado -, los Departamentos coordinados por él y la Administración institucional; y los **órganos externos o periféricos**, que se encuentran fuera de las fronteras nacionales y dependen de los anteriores. Estos últimos, se subdividen a su vez en: **órganos centrales** - Embajada o Misión y las agregadurías existentes -, cuya competencia territorial es total en los Estados donde se encuentran; y **órganos periféricos** - Consulados y las oficinas de competencia especial -, cuya jurisdicción territorial es limitada. El presente estudio se va a centrar, por un lado, en la estructura general de los **órganos centrales** y el análisis de algunos de ellos por su significado político, en relación con nuestra investigación; y por otro, en los "órganos centrales" de la red periférica en el ámbito europeo.

En relación a los primeros - los **ORGANOS CENTRALES** -, el joven régimen asumió temporalmente la rectificación realizada por los últimos Gobiernos de la Monarquía sobre las reformas de la Dictadura, que habían culminado con la supresión del Ministerio de Estado por el Real Decreto de 3 de noviembre de 1928. Con el general D. Berenguer en la Presidencia del Consejo de Ministros, el Real Decreto de 21 de febrero de 1930 restablecía el Ministerio de Estado y un día más tarde se nombraba al Duque de Alba titular de la cartera. Finalmente, la reforma del Ministerio sobrevino por el Real Decreto de 17 de abril del mismo año. En ella se definían las competencias del Departamento en relación al resto de la estructura ministerial del Estado. El art. 5 especificaba que el Ministerio de Estado, como encargado de cuanto concernía a las relaciones con los demás Estados, era:

"(...) el Departamento competente para tratar los asuntos de orden internacional y los oficiales de los españoles residentes en el extranjero, tanto con los Representantes diplomáticos acreditados en España, como por medio de los Representantes españoles acreditados en el extranjero, con los Gobiernos de los demás países".

Por la amplitud que deparaban estas competencias, el Ministerio,

¹⁹⁰ NÚÑEZ HERNÁNDEZ, J. La Función Consular en el Derecho Español, Madrid, Secretaría General Técnica, Ministerio de Asuntos Exteriores, 1980, pp. 12-13.

en virtud del art. 6, debía contar, según la índole de los asuntos tratados, con el Ministerio o Ministerios pertinentes, con el fin de examinar estas cuestiones desde la óptica de los intereses nacionales. Acorde a esta línea, el art. 7, especificaba que cuando cualquier Departamento ministerial:

"(...) considere útil o conveniente la obtención de informes o la práctica de gestiones cerca de algún Gobierno extranjero, solicitará del Ministerio de Estado el envío de las oportunas instrucciones a nuestros Agentes en el exterior".

Y, asimismo, el art. 8 instaba a que cuando un Departamento ministerial recibiese peticiones o demandas extranjeras por conductos ajenos al del Ministerio de Estado, se limitarían a enviarlas "a dicho Centro a los efectos que juzgue procedentes"¹⁹¹. Todas estas disposiciones no dejaban lugar a dudas acerca del monopolio que el Ministerio de Estado debía ejercer sobre la acción exterior, desde una perspectiva política y administrativa.

Desde un punto de vista organizativo estas medidas suprimieron la Secretaría General y restablecieron la Subsecretaría del Ministerio. Las atribuciones y deberes del subsecretario, que habían sufrido importantes cambios durante la Dictadura, se mantuvieron bajo los parámetros en que habían permanecido durante la Monarquía. De hecho, ya en tiempos de la República la Orden Circular n. 1.278, de 14 de septiembre de 1932, reiteraba el cumplimiento de lo dispuesto en las instrucciones para el régimen y despacho del Ministerio de Estado aprobadas en la Real Orden de 30 de diciembre de 1901. Conforme a estas disposiciones las atribuciones y deberes más significativos del subsecretario, conforme rezaba el capítulo I, eran las siguientes: inspeccionar y vigilar el orden de los trabajos del Ministerio, dictando al efecto las disposiciones convenientes a fin de regularizar la marcha de los negocios y su pronta terminación; trasladar, con su firma, las Reales Ordenes comunicadas por el ministro; distribuir el personal del Ministerio con arreglo a las disposiciones vigentes y en la forma que considerase más útil al servicio; acordar y firmar toda resolución de mero trámite; proponer las reformas que juzgase oportunas en la legislación, régimen y organización de los servicios públicos dependientes del Ministerio; y finalmente, por no alargar innecesariamente la lista, proponer, de acuerdo con las leyes y reglamentos vigentes, las correcciones que debiesen imponerse a los

¹⁹¹ FERNANDEZ ESPESO, C. - MARTINEZ CARDOS, J. Opus cit. Pp. 553-554.

funcionarios del Departamento¹⁹².

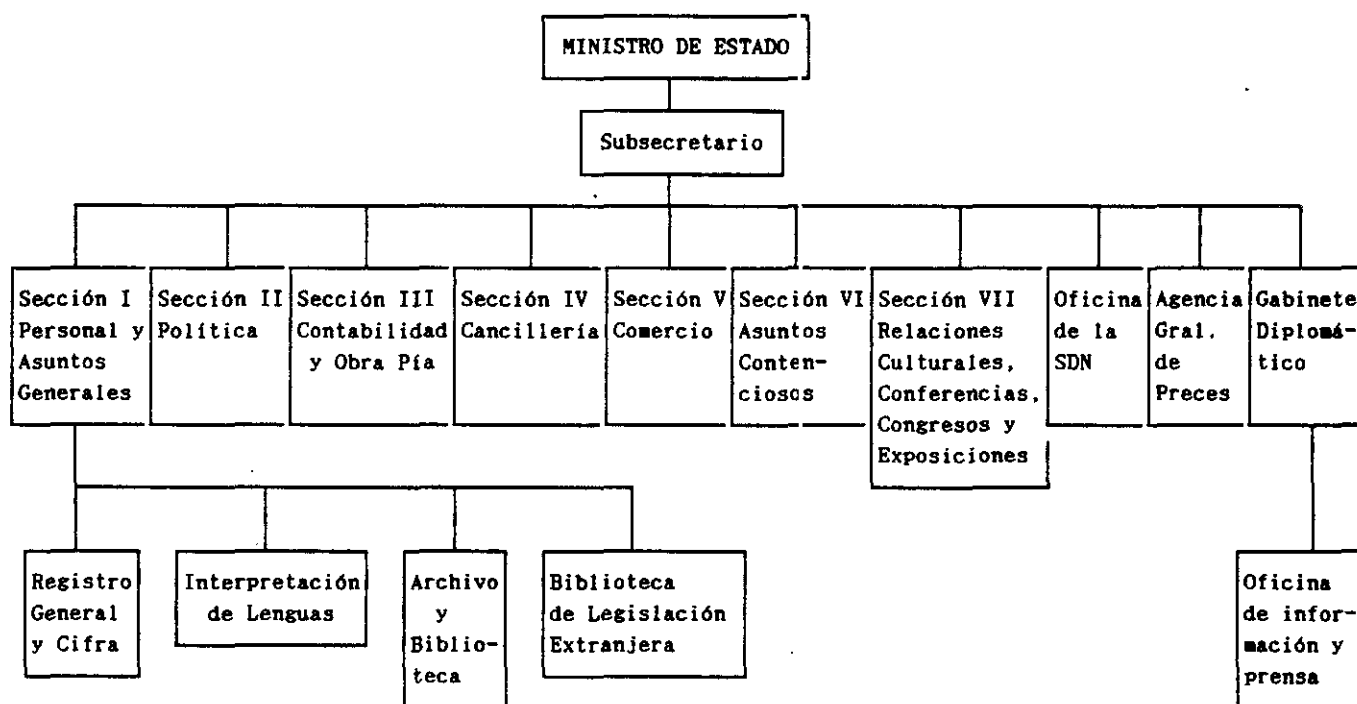
Dependientes de la Subsecretaría se disponían los diversos Centros y Servicios del Ministerio de Estado y la Administración Central (ver organigrama n. 4). La estructura que adoptaba el Ministerio era bastante sencilla y tradicional¹⁹³. Entre las distintas secciones, merece especial atención la de Política - Sección II -, uno de los centros neurálgicos y considerado técnicamente como la fuente de la política exterior del Ministerio de Estado¹⁹⁴. Las funciones y atribuciones más destacables de esta Sección, de acuerdo con las instrucciones especificadas en el art. 5 del capítulo II de la Real Orden de 30 de diciembre de 1901, consistían en: la correspondencia político-internacional con las Embajadas, Legaciones y Consulados de España y con los representantes extranjeros acreditados en Madrid; la negociación de los Tratados de paz, amistad, reconocimiento, límites y demás que afectasen a la soberanía o a los intereses políticos del Estado; aspectos sobre la beligerancia y la neutralidad; las indemnizaciones por incumplimiento de las cláusulas políticas de los Tratados; y las reclamaciones internacionales que no tuviesen carácter mercantil, entre otras. La enumeración de estas funciones ofrecía una clara idea del fundamental papel que jugaba esta Sección en el proceso de planificación y elaboración de la política exterior, y su importancia en el control y distribución de la información. Y, precisamente, el poder que sobre la información tenía esta Sección justificaba una estricta y delicada observancia en las reglas para el despacho de los asuntos de su competencia. De este modo en el capítulo V de las citadas instrucciones se detallaba: en el art. 78, que serían detenidamente examinadas en esta Sección las colecciones oficiales extranjeras de documentos diplomáticos, los mensajes de los Soberanos y Jefes de Estado a los Parlamentos, las memorias de los ministros de Asuntos Exteriores, etc. con el fin, no solo de conocer la marcha política de otros Estados, sino también de poner en conocimiento de la superioridad todos los informes, noticias y juicios que pudiesen interesar directa e inmediatamente a España; y en el art. 79, por su lado, se instaba a que la Sección propusiese a la superioridad, cuando ésta no lo hubiese decretado ya, transmitir a los demas Departamentos

¹⁹² Ibídem. Pp. 271-313.

¹⁹³ Un estudio más exhaustivo de las plantillas del Ministerio pueden consultarse en TABANERA, N. Opus cit. Pp. 77 y ss.

¹⁹⁴ Vid. BLEDSOE, G.B. Art. Cit. Pg. 124.

Reorganización de los servicios del Ministerio de Estado.
Real Decreto de 17 de abril de 1930.



(Fuente: elaborado a partir de FERNANDEZ ESPESO, C. - MARTINEZ CARDOS, J. Opus cit.)

ministeriales las noticias enviadas por los agentes en el extranjero y que fuesen susceptibles de interés. Estas atribuciones, lógicamente, concedían una importancia técnica y política capital a la Sección en el entramado burocrático del Ministerio.

La Oficina de la Sociedad de las Naciones aparecía en el organigrama como directamente dependiente de la Subsecretaría, aunque su vinculación a la Sección Política fue cada vez mayor.

Con la proclamación de la República el primer ministro de Estado no procedió a una reorganización del Ministerio. Sin embargo, si se realizaron ciertos reajustes en algunos enclaves del Ministerio, como la Junta de Relaciones Culturales. Se inició, asimismo, un plan organizador de los trabajos de la Sección Política, en el que el subsecretario F. Agramonte subrayaba la importancia de definir y delimitar los canales y los temas preferentes de atención en la información que debía manejar la Sección. En la Orden Circular n. 1.202 de 25 de septiembre de 1931 recordaba la obligación que tenían todas las Misiones diplomáticas en el extranjero de informar al Ministerio, de forma frecuente, sobre los importantes problemas de la "heterogénea vida mundial". Se distinguían dos cauces de información de la Sección Política en virtud de la naturaleza de la información: por una lado, el Gabinete de Información y Prensa ponía al corriente a la Sección de las "informaciones superficiales" que aparecían publicadas en gran parte de la prensa extranjera; y por otro, la información más profunda y elaborada era enviada por las Misiones diplomáticas en el extranjero. Para estas últimas se especificaban las temas susceptibles de atención preferencial:

- "a) las cuestiones políticas, económicas y sociales de ese país, tanto interiores como internacionales;
- b) la actitud de ese Gobierno con respecto a la Sociedad de las Naciones y otros organismos internacionales semejantes;
- c) los datos biográficos que puedan servir para formar concepto de la personalidad pública y privada de quienes sobresalen en la vida interna e internacional de ese país;
- d) su legislación interior y sus Tratados y Convenios internacionales;
- e) las expulsiones de compatriotas nuestros que se decreten por ese Gobierno, así como las de los extranjeros que hayan de atravesar territorio nacional, con indicación precisa del motivo y punto de la frontera por el que se ha de verificar la entrada en España"¹⁹⁵.

La reorganización global de los servicios del Ministerio no se

¹⁹⁵ Orden Circular n. 1.202, de 25 de septiembre de 1931, B.O.M.E., (1931), pp. 695-696.

produciría hasta después de la entrada en vigor de la Ley de Presupuestos generales del Estado de 31 de marzo de 1932. Efectivamente, los créditos correspondientes al Ministerio de Estado se distribuyeron conforme a la disposición de los servicios que se detallaba en la Orden Circular n. 1.239 de 1 de abril (ver organigrama n. 5). En virtud de esta nueva disposición las antiguas Secciones se iban a organizar en cinco direcciones: la Dirección primera, Protocolo y Secretaría Diplomática; la Dirección segunda, Asuntos Generales; la Dirección tercera, Asuntos Políticos, que integraba a las Secciones Política, Sociedad de Naciones y Relaciones Culturales y se convertía por la trascendencia de sus asuntos en el eje de gravedad del Ministerio; la Dirección cuarta, Asuntos Comerciales, que se articulaba a su vez en dos Secciones para las dos Zonas Comerciales y una tercera Sección de Legislación y Estadística; la Dirección quinta, Asuntos Contenciosos; y por último, la Oficina de Prensa.

En este nuevo organigrama y a partir de los presupuestos de ese año, N. Tabanera subraya el considerable aumento en el número de diplomáticos y funcionarios destinados en la Administración Central, que ascendió de 56 en 1931 a 89 en 1932, en detrimento del personal diplomático destinado en los órganos periféricos, que pasó de 80 a 69 en el mismo intervalo de tiempo¹⁹⁶.

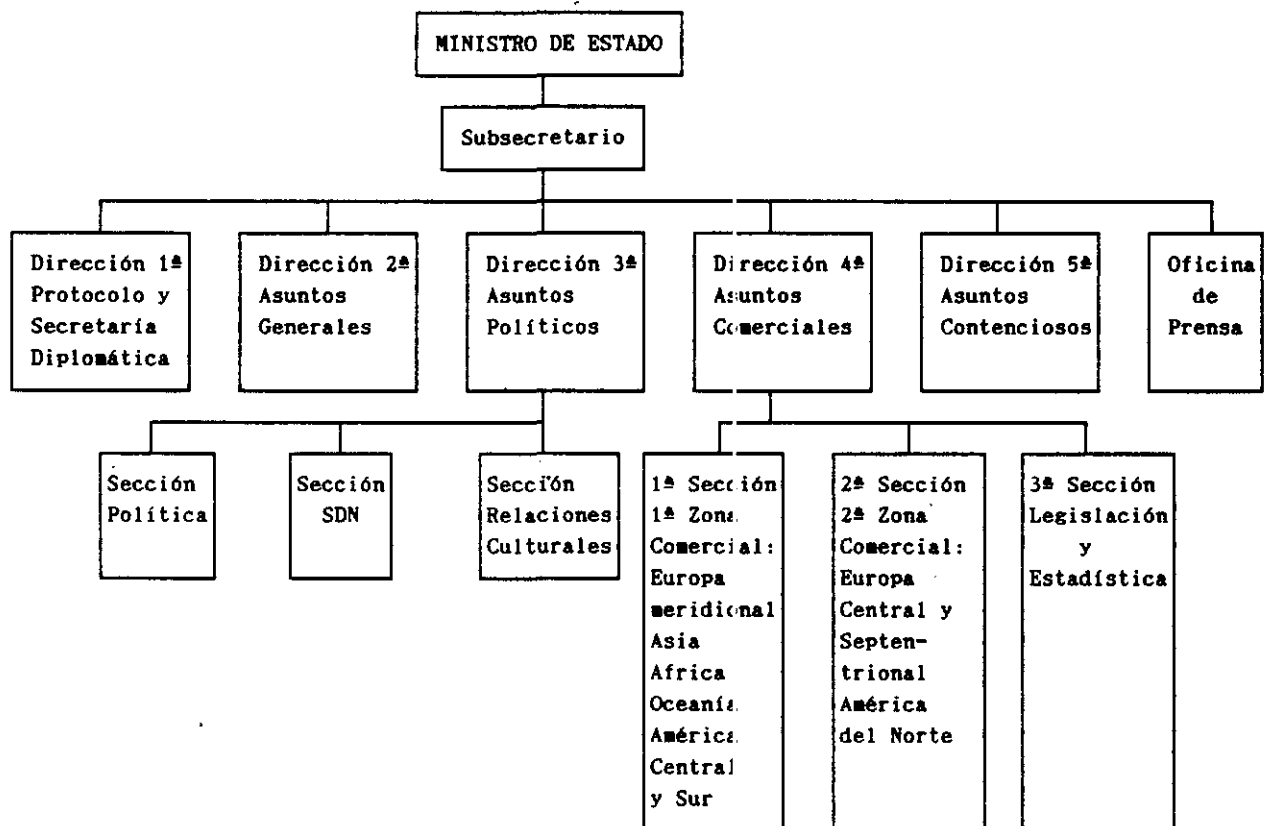
Los cambios en el Ministerio precedieron en pocas semanas a la recepción de la Orden de 22 de abril de 1932 de Presidencia del Consejo de Ministros, por la que instaba a cada Ministerio a proceder a un inmediato estudio de la reorganización de sus servicios y un Estatuto de Funcionarios. Los planes de reorganización y proyectos de bases de cada uno de los Departamentos ministeriales deberían ser remitidos, en principio, antes del 20 de mayo. El estudio, unificación y redacción de un anteproyecto de estos planes y bases serían estudiados en una Comisión interministerial, que sometería sus resultados al examen del Gobierno. Este era, recordemos, el punto de partida institucional para la reforma general de la Administración del Estado¹⁹⁷.

Un mes después de la reforma ministerial, L. de Zulueta recibió una serie de despachos y notas de S. de Madariaga sobre cuestiones de procedimiento y de fondo de su actuación como representante de España

¹⁹⁶ Vid. TABANERA, N. Opus cit. Pg. 81.

¹⁹⁷ Orden Circular, s.n., de 22 de abril de 1932, B.O.M.E., (1932), pp. 339-340.

Reorganización de Ministerio de Estado.
Orden Circular n. 1.239,
de 1 de abril de 1932.



(Fuente: elaborado a partir de FERNANDEZ ESPESO, C. - MARTINEZ CARDOS, J.Mª. Opus cit.)

en la Sociedad de las Naciones, en alguna de las cuales hacía interesantes apreciaciones sobre el papel y las funciones que debía tener el Ministerio. El interés de S. de Madariaga por estos problemas no había surgido espontáneamente, sino, que como estudiaremos más adelante, había sido objeto de constante reflexión y de presentación de iniciativas para racionalizar e institucionalizar la política española en Ginebra con una adecuada infraestructura, desde su vinculación a la vida diplomática de la República. En nuestra opinión, parece obvio que la adopción del Gobierno de esas iniciativas estimularon e incentivaron a S. de Madariaga a expresar sus opiniones y sus soluciones al respecto. Concretamente, en su famosa Nota sobre Política Exterior de España del 27 de mayo de 1932, realizada a instancias de L. de Zulueta, definía como condición indispensable para el desarrollo de una política exterior eficaz y coherente:

"La creación de un Ministerio de Estado capaz de una política de conjunto, concebida orgánicamente, ejecutada con método, continuidad e inteligencia y expuesta periódica y continuamente a la opinión pública en el Parlamento y la prensa (...)"¹⁹⁸.

El desarrollo de una política de conjunto, orgánicamente concebida, requería una profunda reforma de la burocracia española. La finalidad de esta reforma, a su juicio, consistía en elevar el nivel cultural de los cargos de gestión, y de racionalizar, simplificando, sus trámites y sus funciones auxiliares. La labor, indudablemente requería tiempo, pero la discontinua e incompleta reforma administrativa impidió que se llevasen a buen término las recomendaciones del representante español¹⁹⁹.

¹⁹⁸ MADARIAGA, S. de Memorias..., pg. 611; y también VINAL CASAL, A. "Salvador de Madariaga y la política y el servicio exterior españoles", en MADARIAGA, S. de Exposición. Libro homenaje...., pp. 117-119.

¹⁹⁹ Años más tarde, M. Azaña, desde la oposición política, recurrió al personal del Ministerio como un argumento más de crítica a la forma en que los Gobiernos de centro-derecha manejaban la política exterior. En un discurso pronunciado el 20 de octubre de 1935 en el campo de Comillas argumentaba que: "Para nosotros, la responsabilidad de la política internacional de España, como de todos los actos políticos de la esfera gubernamental, recae especial y exclusivamente sobre el Ministerio. Además, nos dicen que en este Ministerio hay dos águilas de la política internacional. El Ministerio sabrá adónde va a buscar su inspiración, o al olimpo o a los informes de los empleados subalternos que sepan geografía, porque la instrucción popular en sus grados inferiores ha crecido mucho desde hace cuarenta años, y ahora se encuentran algunos personajes con mecanógrafas que saben más que ellos. Admitamos además que no se habrá sorprendido demasiado el personaje político que un día de éstos se ha desayunado

La reforma no permaneció vigente durante mucho tiempo ya que, durante el mismo mandato de L. de Zulueta, en la Ley de Presupuestos generales del Estado para el ejercicio económico de 1933, de 28 de diciembre de 1932, se modificaba el organigrama anterior. En su lugar, se optó por una reagrupación de las Direcciones. Por un lado, la "Dirección de Política y Comercio Exteriores", a cuyo frente se nombró a J.M^a. Doussinague, implicaba la unidad de dirección de los dos valuartes más importantes del Ministerio en la planificación y el control de la información. Y por otro, la "Dirección de Administración", cuyo director sería V. Alvarez Buylla²⁰⁰. El director de Administración, comenta N. Tabanera, creía razonable la reestructuración porque facilitaría la coordinación entre las secciones del Ministerio, al unificarse la Dirección Política y la Dirección de Comercio. Fue, igualmente, una favorable ocasión para rejuvenecer el personal en puestos de alta responsabilidad. J.M^a. Doussinague, por ejemplo, fue nombrado para el cargo a la edad de 39 años²⁰¹.

Con el mandato de L. de Zulueta se inició un intenso periodo de reajustes en los niveles más altos de la organización del Ministerio de Estado, con el fin de racionalizar y modernizar sus estructuras para hacer frente a los retos de la sociedad internacional de su tiempo. Las innovaciones introducidas en el Ministerio mostraban la permeabilidad respecto a los modelos más avanzados de la diplomacia europea y, más concretamente, del "Quai d'Orsay" y del "Foreign Office". El primero, había incorporado en 1925 a su organigrama la "Direction des Affaires Politiques et Commerciales", tras haber permanecido separadas desde 1918. Su organización interna incluía, además de la Secretaría del Director y un "Bureau" político y comercial, una serie de subdirecciones que respondían a criterios geográficos - Europa, Asia y Oceanía, Africa y Levante y, por último, América -, una subdirección de relaciones comerciales y el Servicio Francés de la Sociedad de las Naciones, entre otros. Existía, asimismo, una Subdirección de Asuntos Administrativos, cuyas competencias no eran tan extensas como la Dirección de Administración resultante de la última reforma en el Palacio de Santa Cruz. El

leyendo por primera vez el Pacto de la Sociedad de Naciones". (AZAÑA, M. "Discurso en el campo de Comillas" (Madrid, 20 de octubre de 1935), en O.C., vol. III, pg. 276).

²⁰⁰ Vid. FERNANDEZ-ESPESO, C. - MARTINEZ CARDOS, J. Opus cit. Pg. 579.

²⁰¹ Vid. TABANERA, N. Opus cit. Pp. 82-83.

"Foreign Office", por su parte, presentaba posiblemente el modelo burocrático más profesionalizado y uno de los más eficaces de su tiempo. Por debajo de una importante nómina de asistentes y consejeros del Subsecretario Permanente, se disponían una serie de Departamentos que respondían a criterios geográficos: "Central", "Eastern", "League of Nations and Western" - en el que se incluía a España -, "Nothern". "American" y "Dominios Informations", entre otros. El "Foreign Office" siempre mostró una asombrosa capacidad de adaptación a las circunstancias, creando nuevos Departamentos, según la evolución en la configuración del mapa político europeo - caso del "Southern Department" habilitado en 1934 -, o conforme a situaciones de orden coyuntural como el "Egyptian Department" surgido en el contexto de la crisis italo-etíope.

En los meses de enero y febrero de 1934 la denominación de la Dirección de Política y Comercio Exteriores se sustituyó en los Boletines del Ministerio de Estado por el de Dirección de Asuntos Exteriores, volviéndose a la original a partir del 1 de abril del mismo año. La estructura de la Dirección, en cambio, no sufrió cambio alguno en estos meses.

En mayo de 1934 J.M^a. de Aguinaga accedió a la Subsecretaría, sucediendo a J.M^a. Doussinague. Éste último, conocedor por propia experiencia de los asuntos de la Subsecretaría y de la Dirección de Política y Comercio Exteriores, le enviaba a finales de agosto una carta desde su nuevo destino en La Haya en respuesta a una de J.M^a. de Aguinaga relativa a cuestiones de política hacia Hispanoamérica. El nuevo ministro español en La Haya aprovechaba la ocasión para informar a su superior de su procedimiento de trabajo al frente de la Subsecretaría, en los siguientes términos:

"(...) mi sistema de trabajo fué siempre el de considerar al Director de Política como Secretario político mio (mientras estuve en la Subsecretaría) de suerte que era él quien tenía todos los expedientes y la documentación relativa a la labor que se iba realizando. Creí que este sistema era mejor que el que habían seguido algunos antecesores que habían llevado a solas con el Ministro todo el peso de la labor política, con lo cual, al cambiarse de Ministro y Subsecretario quedaba aquella interrumpida. Así es que yo me encontré con que de muchos asuntos de los que tenía noticias de oídas por el tiempo que fuí Director de Política, no quedaba rastro escrito alguno. Para evitar esto inicié el sistema de dejar expedientes relativos a todas las cuestiones que se trataban, por muy secretas que fueran, si bien tomando la precaución de que estos expedientes estuvieran custodiados con la debida reserva y no llegaran a conocimiento de nadie fuera del mismo Director de Política. Lo breve de mi estancia en ese puesto no dió lugar quizás a que esta idea tomara toda la amplitud necesaria, pero de todos modos existe un

principio de expediente de cada uno de los asuntos en que yo intervine, y estos expedientes están todos en poder de Aguilar"²⁰².

El texto daba fe de los límites de las iniciativas legislativas e instituciones en función del capital humano que debía llevarlas a cabo. Parece indiscutible que por debajo de los cambios habituales que tenían lugar en los puestos de mayor relevancia - el ministro y el subsecretario -, el único medio de mantener la unidad y la continuidad de acción en los asuntos del Ministerio era una organización del trabajo que implicase a más miembros en el proceso de elaboración, planificación y decisión de la política exterior; y una organización de la información que permitiese la continuidad de acción por encima de los cambios de personal en las instituciones. La preocupación de J.M^a. Doussinague era compartida por J.M^a. de Aguinaga que, en sus ya citados Cuadernos de Política Internacional, había hecho alusiones a estos problemas. Su predecesor se lamentaba en la carta de la brevedad de su estancia y, ciertamente, una de las grandes preocupaciones de J.M^a. de Aguinaga era la de poder estar en el cargo el tiempo suficiente - él estimaba un periodo no inferior a cinco años - para poder llevar a cabo una labor eficiente. Finalmente, a pesar de haber sido el subsecretario que más tiempo permaneció en el cargo en ese periodo, no pudo disponer del tiempo de actuación que estimaba necesario a diferencia de sus homólogos de las grandes potencias europeas. Él mismo describía que al aceptar el cargo lo hizo como:

"(...) si de hecho mi paso por la Subsecretaría fuera a estar caracterizado por aquellas circunstancias de estabilidad que, como digo, consideraba esenciales y que eran normales en todas partes, siquiera no ignoraba las dificultades que habrían de oponerse a su aceptación en España según me lo probaba el conocimiento de lo que venía ocurriendo; bien es verdad que podía en parte atribuirse el constante cambio de funcionarios en aquel importante cargo al hecho de que algunos hubieron de abandonarlo por razones de salud no habiendo aceptado otros sino a impulsos de su amistad personal con los Ministros, razón que, naturalmente, perdía su valor al abandonar sus Jefes el Departamento"²⁰³.

Su preocupación también se extendía al deseo de intensificar los canales de trabajo con los miembros de las Secciones en aras de una mayor coordinación de las diversas entidades del Ministerio. Defensor del "travail d'équipe" confesaba que hizo cuanto pudo porque las

²⁰² A.M.A.E. R - 2.571 exp. 46. Carta de J.M^a Doussinague a J.M^a de Aguinaga. La Haya, 28 de agosto de 1934.

²⁰³ A.M.A.E. R - 5.499 exp. 11. Cuadernos de política...

relaciones entre la Subsecretaría y el personal fueran "confiadas, constantes y hasta íntimas". Mantuvo la práctica recomendada por J.M^a. Doussinague de despachar los asuntos políticos y comerciales con el jefe de esa Dirección y sostuvo un contacto frecuente con los jefes de las distintas Secciones.

Esta disposición del Subsecretario le convertía en una de las piezas claves del Departamento gracias a su poder de coordinación de los niveles inferiores de la Administración Exterior y su privilegiado acceso a la información. En consecuencia, su ascendiente sobre el Ministro, siempre dependiente de la personalidad y preparación del titular, era fundamental a la hora de la elaboración, planificación y posterior decisión de la política exterior. J.M^a. de Aguinaga recordaba, en su calidad de subsecretario, haber:

"(...) colaborado en la preparación de informes o memorias que el titular del Departamento presentaba al Consejo de Ministros en cada ocasión de reunión ministerial, a las veces, presidida por el Jefe de Estado, no fueron escasas las ocasiones en que creí de mi incumbencia señalar ciertas ventajas de ciertas decisiones de orden meramente interno, con evidente transcendencia en el exterior"²⁰⁴.

Esta era, en su opinión, el tipo de política y de conductas que debía promover el funcionario - el diplomático en este caso -. Es decir, una política de "orden anónimo, y, en consecuencia, de ínfima resonancia ante el vulgo".

Más allá de sus competencias inmediatas como subsecretario, desde un punto de vista organizativo, compartía la aspiración de sus contemporáneos en el Cuerpo y los políticos e intelectuales, que como S. de Madariaga estaban vinculados a la actividad diplomática, de que "las relaciones exteriores de la nación deben ser incumbencia exclusiva del Ministerio de Estado".

Cuando accedió a la Subsecretaría en el organigrama del Ministerio se había superpuesto a las secciones la división en direcciones. En esa dinámica de cambio y modernización, la creación de la Dirección de Política y Comercio Exteriores había permitido distribuir las antiguas competencias de la Sección Política entre las Secciones de Europa y de Ultramar y Asia. El problema que, a su juicio, presentaba la vigente organización era que la desaparición de la antigua Sección de Comercio y la transmisión de sus competencias a las secciones encargadas de las relaciones generales con el exterior, podía

²⁰⁴ Ibidem.

presentar ciertos inconvenientes por la amplitud de las cuestiones a tratar. Por esa razón, consideraba absolutamente necesario que la Dirección de Política y Comercio se subdividiera en una Dirección de Política y otra de Comercio. En su ánimo estaba el deseo de dotar al Ministerio de los dos Directores - de Política y de Comercio -, asesorados por una Secretaría, descargando el trabajo más sistemático y menos dificultoso a los jefes de Sección. El análisis del subsecretario había detectado las posibles fisuras del sistema, ya que la capacidad de la Dirección de Política y Comercio Exteriores para gestionar fluidamente sus asuntos dependía de los medios y recursos disponibles.

Asimismo, la preocupación de J.M^a. de Aguinaga porque el flujo de la información entre los órganos periféricos y el Ministerio, así como dentro del Ministerio, fuese lo más eficiente, fue objeto de una Orden Circular el 3 de noviembre de 1934, donde se detallaban las instrucciones precisas para el mejor despacho y clasificación de la documentación. Se aprovechaba esa oportunidad para informar de la vigente organización del Ministerio, en la que se reafirmaban las dos grandes direcciones: Dirección de Política y Comercio y la Dirección de Administración. Más relevante para nuestra investigación, la primera comprendía la Secretaría, la Sección de Europa, la Sección de Ultramar y Asia, Sección Central - que incluía la Oficina Española de la Sociedad de Naciones, Relaciones Culturales y Patronato Seglar de la Obra Pía de Jerusalén -, Oficina de Prensa y la Asesoría Jurídica en asuntos internacionales. Aparecía con una morfología muy similar a las estructuras del "Quai d'Orsay"²⁰⁵.

La llegada de un tecnócrata - Joaquín Chapaprieta - a la cartera de Hacienda en mayo de 1935 para poner orden en las finanzas de la II República iba a tener importantes repercusiones en la Administración. Su deseo de racionalizar los gastos y corregir el gasto público se tradujo en el diseño de una política de recortes presupuestarios cuyo alcance planeó por todos los rincones de la Administración española. En el marco de la aplicación de la Ley de Restricciones, cuyo fin era lograr una Administración más eficaz, económica y racional, se produjo un importante reajuste en la estructura ministerial, que se saldó con la desaparición de tres Ministerios: el de Comunicaciones, que se uniría al de Obras Públicas; el de Agricultura, que se integraría en el denominado Ministerio de Agricultura, Industria y Comercio; y el

²⁰⁵ Orden Circular n. 1.468 de 3 de noviembre de 1934, B.O.M.E. (1934), pp. 1.181-1.182.

de Justicia, cuyas competencias pasarían al de Trabajo. Como filosofía y método de trabajo J. Chapaprieta escribía en sus Memorias :

"(...) me avine y hasta estimulé a los ministros a que estudiaran, dentro de sus respectivos departamentos, todo gasto útil o necesario, para tenerlo en cuenta, en la medida de lo posible, en la redacción del presupuesto. Y así, en el preparado para 1936, se dotaron los gastos de obras públicas, los de carácter social y los de defensa nacional, hasta donde consentía su capacidad de empleo"²⁰⁶.

Estas iniciativas culminaron en el Decreto de Presidencia del Consejo de Ministros de 28 de septiembre de 1935, por el que se reorganizaban los servicios centrales de la Administración del Estado y que dio lugar a la desaparición de los Ministerios anteriormente citados. En relación al Ministerio de Estado, se decretó la supresión de las Direcciones de Política y Comercio Exteriores y de Administración, cuyos servicios se incorporaban a la Subsecretaría²⁰⁷.

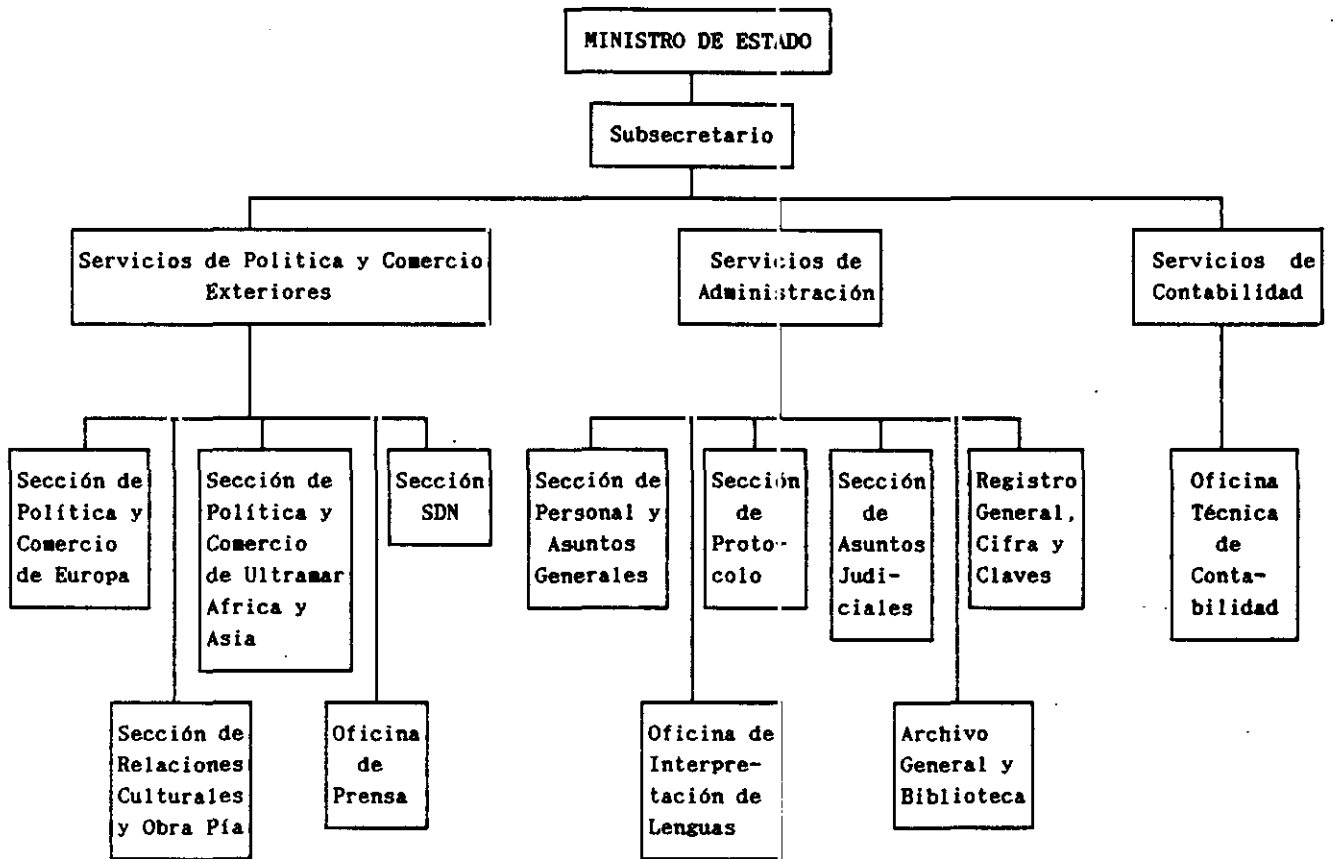
La nueva estructura del Ministerio de Estado (ver organigrama n. 6) quedaba definida, durante el breve retorno de A. Lerroux al Departamento, en el Decreto de 1 de octubre del mismo año. Las dos Direcciones suprimidas, cuyas competencias quedaban adscritas a la Subsecretaría, dejarían el despacho de sus asuntos, en lo sucesivo, a dos Ministros Plenipotenciarios o Cónsules Generales, que ejercerían sus funciones a las inmediatas órdenes del Subsecretario. La Estructura del Ministerio, desde un punto de vista formal, disminuía la categoría de esos servicios al desaparecer las Direcciones; sin embargo, desde un punto de vista funcional se mantenía la concepción de dos bloques diferenciados en la gestión de los asuntos del Ministerio a cuyo frente se situaban funcionarios distintos, pero más subordinados a la Subsecretaría. Los jefes de esos servicios, como los antiguos directores, funcionalmente seguían siendo como una especie de secretarios personales del subsecretario.

Aparecían, pues, en correlación con las anteriores Direcciones, dos bloques de servicios. El primero, relativo a los servicios de Política y Comercio Exteriores, y el segundo, concerniente a los servicios de Administración. Finalmente, se incorporaba un tercer servicio - el de Contabilidad - que continuaría integrado a la Oficina

²⁰⁶ CHAPAPRIETA, J. La paz fue posible. Memorias de un político, Barcelona, Ariel, 1971, pg. 173.

²⁰⁷ FERNANDEZ ESPESO, C. - MARTINEZ CARDOS, J. Opus cit. Pp. 633-634.

Reorganización de los servicios del Ministerio de Estado
Decreto de 1 de octubre de 1935



(fuente: elaborado a partir de FERNANDEZ ESPESO, C. - MARTINEZ CARDOS, J.Mª. Opus cit.)

Técnica de Contabilidad²⁰⁸.

La política restrictiva de J. Chapaprieta planteaba la posibilidad de una disminución de las plantillas de personal de los Ministerios. Ante la amenaza que se cernía sobre el Palacio de Santa Cruz, J.M^a. de Aguinaga no consideraba oportuno ese recorte ya que ocasionaría graves problemas de funcionamiento en el Ministerio. Además, el Ministerio de Estado había incrementado muy poco sus gastos en relación a sus homónimos del extranjero. El subsecretario fue sometido a ciertas presiones, a las que respondió intentando minimizar en lo posible la merma del personal del Ministerio. Finalmente, la caída del Gobierno Chapaprieta a mediados de diciembre dejó sin aprobación el presupuesto para 1936, imposibilitando, en consecuencia, la aplicación de las restricciones de personal sobre el Ministerio de Estado.

El organigrama del Ministerio no volvería a sufrir cambios significativos hasta después del estallido de la Guerra Civil, impulsados por las nuevas exigencias impuestas por la trayectoria de la contienda.

Algunos servicios del Ministerio o que en el pasado estuvieron vinculados al mismo, reflejaban en su organización, en unos casos, las dificultades por establecer y mantener un patrón orgánico de trabajo en el marco del Departamento de Estado y, en otros, las dificultades propias de un proceso de conflicto de competencias entre distintas entidades burocráticas del Estado. La organización de los trabajos de la Oficina y de la Delegación española en la Sociedad de las Naciones y el problema de las competencias de la Dirección General de Marruecos y Colonias, presentaban problemas concretos en relación a estas cuestiones de organización.

En lo concerniente a la organización de los trabajos y la actividad de la diplomacia española en Ginebra, la responsabilidad depositada en S. de Madariaga para hacerse cargo de la Delegación española en dicho organismo supondría un importante revulsivo, ya que con él se pusieron en marcha una serie de proyectos para dotar a la diplomacia española de un plan orgánico de acción.

Meses antes de la proclamación de la República se envió una Real Orden del Ministerio de Economía Nacional al de Estado, informando de un acuerdo del Consejo de Ministros para la constitución de una Comisión, que bajo los auspicios del Ministerio de Estado, asesorase al Gobierno en la labor preparatoria precedente a las reuniones y

²⁰⁸ Ibídem. Pg. 638.

encuentros internacionales celebrados en Ginebra. El origen de este acuerdo se encontraba en el informe realizado por el Delegado suplente de España en la II Conferencia Internacional para una acción económica concertada, celebrada en Ginebra entre los días 17 y 28 de noviembre de 1930, y la consiguiente propuesta del Departamento de Economía Nacional, aceptada en el Consejo de Ministros del 3 de diciembre, apreciando:

"(...) la necesidad de establecer una coordinación entre los diversos Departamentos ministeriales con el fin de lograr que los Delegados de España en Ginebra actúen con la concordancia necesaria, dando a la acción internacional de España ante la Sociedad de Naciones un mayor sentido de unidad y continuidad.

Para adoptar dicho acuerdo, tuvo en cuenta el Consejo el singular esmero con que todos los países cuidan de establecer la unidad en el pensamiento y en la acción de todos sus Delegados que, procedentes de diversos Departamentos ministeriales acuden a Ginebra para tomar parte en las Conferencias técnicas que allí se celebran, al amparo y por iniciativa de la Sociedad de las Naciones"²⁰⁹.

Parecía indiscutible, y así lo ponía de manifiesto la práctica de otros Estados, que la eficacia de la política española en Ginebra requería un nivel mínimo pero indispensable de coordinación y de unidad en la acción exterior del Estado. Una necesidad, más apremiante si cabe, cuando se trataba de establecer la infraestructura mínima para hacer frente a los retos de la diplomacia multilateral y al amplio abanico de cuestiones que se suscitaban en la Sociedad de las Naciones.

La Comisión propuesta por el ministro de Economía debería estar integrada por individuos que tuviesen experiencia del medio en que se desarrollaba la actividad en la Sociedad de las Naciones y por delegados de los diversos Ministerios que habitualmente ostentaban la representación de España. A juicio del entonces ministro de Estado - Duque de Alba - eso era prácticamente lo que se venía realizando en su Ministerio, ya que los delegados españoles eran citados en el Palacio de Santa Cruz previamente a las reuniones internacionales en Ginebra. En suma, el ministro compartía la idea de que cuando tuviesen que asistir delegados de España a conferencias económicas internacionales se reuniesen en el Ministerio de Estado los nombrados para tales ocasiones por otros Departamentos. Sin embargo, el Duque de Alba, asesorado por el personal de la Oficina Española de la Sociedad de las

²⁰⁹ A.M.A.E. R - 818 exp. 5. Real Orden de 5 de diciembre de 1930. Ministro de Economía Nacional a ministro de Estado.

Naciones, no estimaba necesaria la creación de una Comisión de carácter permanente, como parecía deducirse de la propuesta del ministro de Economía²¹⁰.

La actividad española en la Sociedad de las Naciones se había desarrollado hasta aquel momento sin un plan orgánico de actuación y con una dosis escasa y muy irregular de planificación. La consecuencia lógica, era que la improvisación había presidido habitualmente las intervenciones de España en Ginebra. De hecho, como se podía deducir de la respuesta del Ministerio de Estado al de Economía Nacional, sólo se recordaba la existencia de Ginebra en las circunstancias coyunturales derivadas de las reuniones internacionales en aquel foro.

Cuando S. de Madariaga fue incorporado a la diplomacia republicana para encabezar la Delegación española en la Sociedad de las Naciones - simultáneamente a sus cargos de embajador en Washington y, poco tiempo después, en París - pretendió llevar a cabo mejoras que superasen las dificultades de método y funcionales entre la Oficina Española de la Sociedad de las Naciones - en el Ministerio - y la Delegación española en Ginebra. En una Nota preparada por S. de Madariaga, con motivo de los trabajos previos a la Asamblea de la Sociedad de las Naciones de septiembre de 1931, valoraba del siguiente modo la participación de España en Ginebra: en primer lugar, las relaciones burocráticas con la Secretaría estaban confiadas a la Oficina de la Sociedad de las Naciones dependiente del Ministerio de Estado; en segundo, la representación en el Consejo, hasta hacía poco tiempo vinculada al embajador en París, había pasado recientemente al Ministerio de Estado y la había ostentado en el último Consejo el ministro de Estado; en tercero, la Delegación de España para la Asamblea se había venido nombrando hasta entonces anualmente en fechas próximas a la reunión; en cuarto, los nombramientos de los Comités técnicos, Conferencias, etc. se habían realizado por el Ministerio de Estado, en muchos casos a propuesta de los Ministerios interesados; y en quinto y último lugar, la participación en la O.I.T. estaba vinculada al Ministerio de Trabajo sin apenas coordinación con el Ministerio de Estado. La conclusión a que llegaba S. de Madariaga, respecto a aquel estado de cosas, era que hasta ese momento la participación de España en el citado organismo internacional "no se ha basado en un plan orgánico ni ha perseguido en general más que el logro de pequeñas satisfacciones dadas al amor propio nacional en

²¹⁰ A.M.A.E. R - 818 exp. 5. Informe de la Oficina de la Sociedad de las Naciones. Madrid, 11 de diciembre de 1930.

forma de presidencias, reelecciones, etc"²¹¹. Luego, si la República pretendía imprimir nuevas formas y métodos en la diplomacia española debía intentar imprimir una buena dosis de racionalidad en la conducción de su diplomacia multilateral.

Entre las medidas a adoptar, figuraba la necesaria organización de la actividad de modo que fuese posible estudiar con tiempo y antelación los problemas y fijar la orientación en que debían fundarse las intervenciones de los delegados españoles. Es decir, introducir los criterios de planificación para erradicar los problemas derivados de la improvisación en que hasta aquel momento se había desarrollado la actividad española. A continuación proponía unas medidas concretas de carácter funcional para mejorar la infraestructura. En primer lugar, que la Oficina de la Sociedad de las Naciones, vinculada a la Subsecretaría tras su restitución en 1930 pero constituida como sección independiente, dependiese en el futuro de la Sección de Política. De este modo, el jefe de esa Sección, uno de los miembros mejor informados del Ministerio, incorporaría a su control toda la actividad burocrática relacionada con la Sociedad de las Naciones. En segundo lugar, crear una "Comisión consultiva de la Sociedad de las Naciones", cuya misión consistiría en fijar el orden y el procedimiento de trabajo en las reuniones convocadas por la Sociedad. Su composición se disponía del siguiente modo: un presidente - el ministro de Estado que podía delegar en el subsecretario -; un vicepresidente, que debería ser un experto en cuestiones internacionales y, más particularmente, las relacionadas con la Sociedad de las Naciones; los miembros pertenecientes a los Comités y Comisiones permanentes de la Sociedad; y un secretario general - el jefe de la Sección de Política -. La Comisión, asimismo, podría convocar a sus sesiones a representantes de otros Ministerios que hubieran participado en los trabajos de las organizaciones internacionales. La Comisión, en gran medida, parecía responder a criterios similares a la proposición del Ministerio de Economía de finales de 1930, aunque el plan de conjunto no era tan ambicioso como el de S. de Madariaga.

El plan de Madariaga, advierte F. Quintana - en un detallado estudio sobre este problema -, encajaba perfectamente en la estructura del Ministerio y no suponía incremento alguno en los gastos del Departamento. Si bien es cierto que no contemplaba la creación de una Delegación permanente de la Sociedad, esta carencia podía cubrirse

²¹¹ A.M.A.E. R - 1.804 exp. 6. Nota del Señor Madariaga. Madrid, 1931.

con la dotación de los medios necesarios al Consulado español en Ginebra. Este enclave diplomático ya había cumplido anteriormente ciertas misiones, como la de encauzar la información sobre los asuntos societarios en momentos de ralentización de la actividad en el organismo internacional²¹².

Desgraciadamente, el plan solamente funcionó para la Asamblea de 1931 y el resultado fue la pérdida de una excelente oportunidad para haber erradicado los malos hábitos, que hacían aún más vulnerable a una diplomacia de tan limitados recursos como la española. La Comisión, por su parte, jamás se convocó oficialmente, de modo que las instrucciones enviadas a Ginebra siguieron dependiendo del ministro y del subsecretario. Otras deficiencias, como los cambios asiduos en el personal de la Oficina de la Sociedad de las Naciones, y la inestabilidad que caracterizó a la titularidad del Ministerio y otros puestos de alta responsabilidad durante la República, delataban un balance poco esperanzador para las expectativas despertadas tras la proclamación de la República. Luego, el "renovado interés - afirma F. Quintana - del nuevo régimen por los principios y la obra de la Sociedad no se correspondió con los escasos esfuerzos realizados para articular una estructura organizativa más acorde a estos propósitos"²¹³.

Lo que sí se fue confirmando, según avanzaban las reformas republicanas en el Ministerio de Estado, fue la vinculación de la Oficina de la Sociedad de las Naciones a los asuntos de la Sección Política, aunque la Oficina nunca perdió su entidad de cierta autonomía. Con la reforma de abril de 1932 cuando al sistema de secciones se superpuso el de las Direcciones, la Oficina asoció su destino a la entonces denominada Dirección de Asuntos Políticos. No obstante, la aún existente Sección de Política permanecía como un ente diferenciado de la Sección de la "Sociedad de Naciones". Con el posterior reagrupamiento de las Direcciones en las de Política y Comercio Exteriores y la de Administración, la Sección de la "Sociedad de Naciones" quedó vinculada al control del Director de Política y Comercio. A partir de estos momentos, no sobrevendría ningún cambio significativo respecto a la posición de la Sección de la "Sociedad de Naciones", salvo su inclusión en los denominados "Servicios de Política y Comercio Exteriores" en la reforma de octubre de 1935.

²¹² Vid. QUINTANA, F. Opus cit. Pg. 29.

²¹³ Ibídem. Pg. 90.

A falta de una infraestructura institucional, de orden administrativo, que garantizase la continuidad y la coherencia en la actividad de España en Ginebra, solamente la permanencia y la situación en ciertos lugares claves de ciertas personalidades contribuyó al mantenimiento de un mínimo de continuidad a la labor de la República en aquel foro internacional. Tres hombres, básicamente, cargaron sobre sus hombros la responsabilidad de coordinar y sacar adelante el trabajo de la República en Ginebra: S. de Madariaga, como delegado casi permanente; J. López Olivár, primero en su condición de director de Política y luego como ministro de España en Berna; y J. Teixidor - cónsul en Ginebra -, que en numerosas ocasiones actuó como intermediario entre ellos y el Ministerio en tareas burocráticas y en la gestión de asuntos de la Sociedad.

La larga experiencia de S. de Madariaga al frente de la diplomacia española en Ginebra estaba salpicada de numerosas quejas e iniciativas para tratar de mejorar la infraestructura y mantener el personal, que él consideraba más adecuado, en puestos relevantes que ayudasen a la gestión de los asuntos societarios. En el informe de septiembre de 1932 S. de Madariaga denunciaba los negativos efectos provocados por el nombramiento tardío de la Delegación, sugiriendo la organización de la Delegación con un mes de antelación a la celebración de las Asambleas. Durante la permanencia de C. Sánchez Albornoz en el Palacio de Santa Cruz, S. de Madariaga le envió un despacho el 23 de octubre de 1933, donde le recordaba los esfuerzos que había hecho por conseguir que la Delegación de España en Ginebra no fuera cosa de "un hombre aislado", sin suficiente contacto con el Ministerio de Estado y con la opinión pública, sino un "organismo serio, continuo y metódico, emanación del Ministerio". Pretendía mantener el nivel de coordinación que había logrado durante los periodos de A. Lerroux y L. de Zulueta en el Ministerio. El delegado español manifestaba su desacuerdo, llegando incluso a presentar su dimisión, a C. Sánchez Albornoz por una serie de traslados de personal concernientes a la organización de la Delegación española en Ginebra, concretamente por el destino de Teixidor al Consulado de Ginebra en lugar del Ministerio de Estado²¹⁴.

Con el nombramiento de L. Pita Romero como ministro de Estado en diciembre de 1933, S. de Madariaga reincidiría en sus recomendaciones de denuncia del calamitoso estado en que se encontraba la dirección

²¹⁴ Vid. MADARIAGA, S. de Memorias..., pp. 616-619.

y coordinación de la política española en Ginebra. En un despacho enviado desde París el 23 de enero de 1934, el embajador español aprovechaba el informe sobre la reunión del Consejo para recordar la importancia de Ginebra en el contexto de la política exterior de la República, destacando los siguientes puntos: primero, por el interés primordial de España en que reinase la paz en Europa; segundo, porque los principios sobre los que se fundaba la Sociedad de las Naciones eran precisamente los sostenidos en tiempos pasados por la cultura jurídica española y coincidían con la conciencia pacifista y el rechazo a la guerra del pueblo español; tercero, porque Ginebra era el único teatro político donde España podía "representar un papel de primera fila" defendiendo los valores y principios inscritos en la Constitución republicana; cuarto, porque la situación de dependencia de España respecto a las grandes potencias solo podía neutralizarse, en alguna medida, mediante "una gestión prudente pero enérgica en Ginebra"; quinto, por su influencia sobre las Repúblicas Hispanoamericanas; y, finalmente, por su influencia sobre los focos sefardíes en el Mediterráneo y el mundo islámico. Estos argumentos, a juicio de S. de Madariaga, deberían ser suficiente incentivo para acabar con el estado caótico de improvisación y de falta de continuidad de las relaciones entre el Ministerio de Estado y Ginebra. Prueba de esta paradójica situación era que tres de las personas mas imbuidas en la vida de la Sociedad estaban destinadas en París, Berna y Ginebra, mientras en el Ministerio no había nadie encargado de los asuntos de Ginebra que gozase de similar experiencia. La situación descrita por S. de Madariaga no podía ser más negativa dado que:

"No existe verdadera continuidad en el estudio de los asuntos que permita referirse al estado de los mismos en las reuniones anteriores, ni a una política marcada y continua. No existen medios de impedir que en un momento dado se cambien decisiones y se tuerza el rumbo de una política por mera inspiración personal, ya del delegado en Ginebra, ya de algún funcionario del Ministerio, sin que el Ministro, por muy buena intención que posea, tenga la posibilidad de apreciar la importancia del rumbo o de la razón tomada, por no existir los órganos de continuidad y método, que en su atareada vida, le permita adquirir rápidamente el conocimiento justo de la situación y escuchar el consejo de las personas autorizadas y conocedoras del asunto. No existe adecuada comunicación con la opinión pública, ya por medio de las Comisiones parlamentarias, ya por medio de la Prensa, de modo que las noticias que se reciben de Ginebra vienen las más de las veces por conducto de agencias extranjeras con un acento y una tendencia totalmente refractados por el medio ambiente nacional extraño que han cruzado (...) No existen, en una palabra, ninguno de los organismos, ni ninguna de las funciones que son indispensables para que un país de la importancia, no de España, sino mucho

menor, pueda ejercer en Ginebra las funciones naturales de un Estado civilizado"²¹⁵.

La solución aportada por el embajador español en París consistía en proponer su nombramiento como delegado permanente de España en la Sociedad de las Naciones para poder definir sus deberes y derechos en una organización concreta. S. de Madariaga planteaba la alternativa, estimada como más conveniente por él mismo, de abandonar la Embajada de París para evitar los problemas derivados de la duplicidad de destinos. Sería conveniente, además, que el delegado permanente tuviese un puesto fijo en la recientemente creada Junta Permanente de Estado. Proponía, asimismo, el nombramiento de J. López Oliván como delegado permanente adjunto y recordaba la importancia de la creación de una Comisión como la diseñada por él mismo en 1931, que tuviese como función dar unidad y continuidad a la política de España en Ginebra. La Comisión permitiría al Ministerio acceder al control, hasta ahora a la deriva, de las actividades que otros Ministerios desarrollaban en Ginebra. Finalmente, creía indispensable la creación de una Secretaría General de dicha Comisión, cuyo jefe sería el Secretario General de todas las delegaciones al Consejo y la Asamblea, y para cuyo cargo proponía a Teixidor.

La insistencia de S. de Madariaga parecía ahora dar sus frutos ya que el Gobierno dio luz verde a la presentación de un proyecto de Ley para la creación de la Delegación Permanente de la Sociedad de las Naciones. Así lo hizo ante las Cortes el 22 de junio de 1934 el ministro de Estado J.J. Rocha²¹⁶, sin embargo nuevamente los cambios ministeriales motivados por la inestabilidad política frustraron esta oportunidad. A las dificultades políticas se sumaban las de índole presupuestario. De hecho, cuando la cuestión fue sometida al examen de la Comisión permanente de Presupuestos a instancias de la Comisión permanente de Estado, su informe fue contrario a su constitución por implicar un aumento en los gastos presupuestos por el Estado²¹⁷. La consecuencia final fue que jamás la República pudo proveer una solución institucional a los males que aquejaban a la política societaria de España, por la ausencia de una adecuada infraestructura

²¹⁵ Ibídem. Pg. 645.

²¹⁶ A.C.D. (S) General, Leg. 580, exp. 11. D.S.C. Apéndice 3º al n. 112. Madrid, 22 de junio de 1934.

²¹⁷ A.C.D. (S) General, Leg. 580, exp. 33. Actas de la Comisión permanente de Estado de la sesión del 13 de febrero de 1935.

que garantizase la continuidad y la coherencia necesarias.

Los conflictos de competencias entre entidades burocráticas y la preocupación con que los diplomáticos observaban cualquier fuga de su Departamento de asuntos que ellos consideraban de su tutela, se planteaba nuevamente con la **Dirección General de Marruecos y Colonias**. Este organismo administrativo se había incorporado en calidad de Dirección General a la Presidencia del Consejo de Ministros a raíz de la política administrativa de la Dictadura de Primo de Rivera. No pocas, fueron las voces que desde el Palacio de Santa Cruz se alzaron en contra de esa nueva vulneración al monopolio del Ministerio sobre los asuntos Exteriores del Estado.

La pacificación de la Zona española de Marruecos y los reajustes administrativos que sucedieron a la caída de Primo de Rivera pusieron de actualidad el debate en torno a las competencias del Estado sobre el Protectorado. En el ABC del 16 de febrero de 1930, en un artículo firmado por G. Gorrochano, se aludía la disparidad de criterios sobre el futuro de la Administración Colonial. Así, mientras el diplomático J. Pérez-Caballero reclamaba para el Ministerio de Estado las funciones de la Dirección General de Marruecos y Colonias, lamentando que se hubiera desarticulado del Ministerio la Sección de Marruecos y Colonias; el articulista defendía, por el contrario, la necesidad de que, lograda la pacificación de Marruecos y siendo pertinente el incremento de la presencia civil en las Colonias, los asuntos coloniales fuesen competencia de un organismo autónomo que podría ser, por que no, un Ministerio²¹⁸.

Una vez instaurada la República se acentuó la tendencia de elevar el peso específico de los elementos civiles en detrimento de la presencia militar en la Administración colonial. En consecuencia los asuntos de Marruecos y Colonias continuarían dependiendo de la Presidencia del Consejo de Ministros. Este orden administrativo tendría especiales repercusiones en la política mediterránea, por cuanto la política colonial ofrecía una dimensión internacional que necesariamente se implicaba en las competencias del Ministerio de Estado. De hecho, el planteamiento de las cuestiones coloniales y, más particularmente, las negociaciones sobre estos asuntos con las grandes potencias obligaban a un indispensable entendimiento y coordinación entre el Ministerio de Estado y la Dirección General de Marruecos y Colonias.

²¹⁸ ABC, 16 de febrero de 1930, "Marruecos y Colonias", por G. Gorrochano.

El punto de vista de J. Pérez-Caballero era plenamente compartido por J.M^a. de Aguinaga, defendiendo la restitución al Ministerio de los Asuntos de Marruecos. El contexto en que ocupó la Subsecretaría daba un valor mayor a esta determinación, ya que desde 1934 los contenciosos coloniales, fundamentalmente, con Francia y Gran Bretaña, sumieron al Ministerio en un laborioso proceso de planificación y de negociación, siempre dependientes de la marcha general de la política exterior²¹⁹.

Institucionalmente durante la República la Dirección General de Marruecos y Colonias, pese a no abandonar nunca el seno de la Presidencia del Consejo de Ministros, sí sufrió algunos cambios en su organización interna. Los cambios sobrevenidos tuvieron como objetivo la superación de la dualidad directiva y de gestión a que dio lugar la Dirección General de Marruecos y Colonias, en aras de un mayor control del Presidente del Consejo de Ministros. Esta era la finalidad del Decreto de 19 de julio de 1934 por el que se suprimía la citada Dirección, de modo que el "conocimiento, intervención y despacho" de los asuntos relativos al Protectorado de España en Marruecos y a los de su Alta Comisaría serían directamente atendidos por el Presidente del Consejo de Ministros. En lugar de la Dirección se creaba una Secretaría Técnica de Marruecos. La experiencia de la Secretaría Técnica de Marruecos no fue del todo factible dada la inestabilidad en que se sumergió su gestión, por la estrecha vinculación a la persona del Presidente del Consejo de Ministros y la movilidad a que estaba sometido el cargo por los avatares de la vida política de la España republicana. El resultado fue la restitución de la Dirección General de Marruecos y Colonias por Decreto de 3 de julio de 1936, que en la Presidencia del Consejo de Ministros se ocuparía de los asuntos despachados y tramitados por la Dirección de Marruecos y Colonias - creada por Decreto de 31 de diciembre de 1935 -²²⁰.

Los ORGANOS PERIFERICOS, que completaban el entramado de la maquinaria diplomática, extendían la parte más compleja y tupida de su red en el espacio europeo. Europa acaparaba la mayor parte de los esfuerzos y la atención de la diplomacia española y, en buena lógica, cuando se proclamó la República el escaparate europeo monopolizó la distribución de las figuras más representativas, que debían divulgar y defender la nueva imagen de España.

²¹⁹ A.M.A.E. R - 5.499 exp. 11, Cuadernos de política...

²²⁰ Ibídem. Pp. 650-651.

Europa, a pesar del proceso de descentralización del sistema internacional iniciado con la Guerra del Catorce, seguía siendo uno de los núcleos del sistema. De hecho, los problemas de la Sociedad de las Naciones - de la que estaba ausente los EE.UU. - fueron identificándose progresivamente con los asuntos europeos y ello fue motivo de continuas críticas por el resto de Estados no europeos. Ese peso específico del espacio geopolítico europeo debía traducirse necesariamente para España en un tratamiento privilegiado en el despliegue de sus medios diplomáticos. Mantenerse al corriente de los asuntos europeos, continente en el que estaba asentada y sede de la Sociedad de las Naciones, implicaba desplazar allí los instrumentos de recepción de información y de transmisión de la acción de la diplomacia española.

A la altura de 1931, según los datos aducidos por N. Tabanera, La red exterior de la diplomacia española constaba de: 11 Embajadas, entre las que se encontraban las de las más importantes capitales europeas - Berlín, Londres, París y las de Roma (Quirinale y Santa Sede), junto a la de Lisboa -; 31 Legaciones, de las cuales en suelo europeo se encontraban 16 - Austria, Bulgaria, Checoslovaquia, Dinamarca, Finlandia, Grecia, Hungría, Letonia, Noruega, Países Bajos, Polonia, Rumania, Suecia, Suiza, Turquía y Yugoslavia -; y finalmente una treintena de Consulados Generales, algunos de los cuales estaban situados en enclaves europeos tan importantes como Ginebra. En Europa se encontraba, pues, el 63,6 % de las Embajadas, el 51,6 % de las Legaciones y el 38 % de los Consulados Generales²²¹. Es decir, que en el viejo continente la diplomacia española había desplegado la mayor parte de las representaciones de mayor entidad y categoría.

Los cambios en el servicio exterior durante los años de vida pacífica de la República no fueron demasiados significativos en Europa. Básicamente las medidas adoptadas respondieron a imperativos de reajuste en el presupuesto del Ministerio. En relación a las Embajadas, no hubo modificación alguna en el marco europeo. Los reajustes en el presupuesto de 1933, prosigue N. Tabanera, si afectaron de forma significativa a las Legaciones que se redujeron de un total de 30 en 1932 a 25 en 1933²²².

Por las Embajadas de España en Europa desfilaron la mayor parte

²²¹ Vid. TABANERA, N. Opus cit. Pp. 114-115.

²²² Ibídem. Pp. 116-118. En su trabajo pueden consultarse asimismo, de que manera afectaron estas medidas al destino del personal diplomático.

de los embajadores políticos de la República, intelectuales en su mayor parte, y muchos de los diplomáticos más relevantes de este periodo a los que ya hemos aludido en diversas ocasiones. Un sucinto repaso a los jefes en las principales representaciones de España en Europa es sumamente ilustrativo al respecto. En Berlín se nombraron como embajadores a Américo Castro, L. Aracquistain, L. de Zulueta y F. de Agramonte - ex-subsecretario de Estado -. Por Lisboa, desfilaron J.J. Rocha, J. Juncal y Verdulla y C. Sánchez-Albornoz. En Londres, la larga estancia de R. Pérez de Ayala, precedió al nombramiento de J. López Oliván ya en agosto de 1936. En París, se sucedió una larga lista iniciada con A. Danvila y continuada con S. de Madariaga, F. de Cárdenas y A. de Albornoz. Y finalmente en Roma, mientras que por el Quirinale pasaron G. Alomar, J. Gómez Ocerín y M. Aguirre de Cárcer - los dos últimos ex-subsecretarios de Estado -; en la Santa Sede ocuparon la Embajada L. Pita Romero y L. de Zulueta. Entre otras figuras relevantes que desempeñaron cargos importantes en Europa figuran J. M^a. Doussinague que tras ocupar la Subsecretaría fue destinado como ministro de España en La Haya, o J. M^a. de Aguinaga, que previamente a su nombramiento como subsecretario de Estado había estado destinado en la Embajada de París durante la estancia de S. de Madariaga.

El cada vez más complejo mundo de las relaciones internacionales, fruto de la creciente interdependencia entre los Estados, había afectado a las competencias de los Ministerios de Asuntos Exteriores que veían amenazado su tradicional monopolio de la actividad exterior por la irrupción de otros Departamentos fuera de los límites del territorio nacional. Esta pugna burocrática desatada en el seno mismo de las Administraciones Nacionales iba a afectar de igual modo a las representaciones nacionales en el extranjero. La aparición de personal especializado - los agregados - en las Embajadas y Legaciones planteaba el problema de la coordinación de su trabajo y la definición adecuada de las jerarquías y los canales de transmisión de instrucciones y de información. ¿Hasta dónde alcanzaban las competencias de un Ministerio determinado, que no fuera el de Asuntos Exteriores, respecto a su agregado respectivo, formalmente adscrito a la representación nacional de su Estado en el extranjero? o ¿Hasta qué punto los jefes de Misión tenían capacidad de control respecto a esos agregados si se quería ejercer el monopolio de la acción exterior por el Ministerio de Asuntos Exteriores? La articulación de soluciones indudablemente dependía del modo en que estas se solucionasen en la

Administración Central y de la filosofía con que se concibiese la actividad del Ministerio de Asuntos Exteriores en el conjunto de la Administración.

En el contexto de las iniciativas de reforma promovidas desde la Administración Central en los meses centrales de 1932, S. de Madariaga, que aprovecharía esa coyuntura para enviar a sus superiores proposiciones para mejorar aspectos infraestructurales de la diplomacia española, llamaba la atención en un despacho de 9 de mayo sobre las deficiencias de los servicios de las misiones diplomáticas españolas en el extranjero. De su fugaz experiencia en la Embajada de España en Washington y su nuevo destino en París deducía una inadecuada estructura de las distintas agregadurías - militares, navales, comerciales etc. -, dentro del servicio general del Estado. La organización existente, proseguía, reflejaba una excesiva falta de coordinación entre los distintos Departamentos ministeriales, de modo que parecían ignorar la "unidad intrínseca del Estado". Estas deficiencias se traducían en una serie de graves inconvenientes: en primer lugar, la "incoherencia política", si los agregados especiales informaban a sus respectivos Ministerios con un criterio diferente al del jefe de Misión se producirían lógicamente diferencias entre los Ministerios dificultando la labor del Consejo; en segundo lugar, la "insuficiencia de información en el jefe de Misión" por la tendencia natural a un particularismo entre los distintos especialistas entre sí y con relación al jefe de Misión - aunque ese no era el caso de su nuevo destino -; y en tercer y último lugar, porque la falta de centralización en la Cancillería de la Misión de todo el trabajo auxiliar derivaba a menudo en un derroche innecesario de los distintos Departamentos ministeriales para disponer los servicios de sus agregados.

La solución, a juicio del embajador en París, pasaba por hacer adoptar al Consejo de Ministros una serie de principios generales de organización, que textualmente enumeramos a continuación:

"1º. El Ministerio de Estado debe constituir el único órgano de comunicación oficial entre el Estado y el extranjero.

2º. Los agregados especiales deben considerarse como consejeros técnicos de la Misión en el extranjero y especialmente de su Jefe, a quien se hallan subordinados administrativamente y en todos los demás órdenes.

3º. Los informes oficiales 'originales', así como todas las comunicaciones originales escritas o telegráficas, deben dirigirse por estos agregados al Jefe de Misión, el cual les dará curso con sus observaciones al Ministerio de Estado.

4º. En caso en que así lo recomiende el servicio, los agregados especialistas podrán remitir directamente 'copias' de

sus comunicaciones al Departamento ministerial de su especialidad.

5º. El Ministerio de Estado trasladará inmediatamente en todo caso copia de las comunicaciones recibidas de las Misiones conteniendo el informe del especialista en cuestión, con observaciones del Jefe de la Misión.

6º. Todo Departamento ministerial que designe un agregado o consejero especialista para una Misión en el extranjero a título permanente debería consignar en su presupuesto una suma a convenir entre ambos Ministerios para contribución a Cancillería. La Misión a cambio de esta suma se encargará de asegurar los servicios de secretaría del agregado en cuestión"²²³.

La proposición de S. de Madariaga incluía todo un plan administrativo de acción, que regulaba las áreas de competencia y el método entre los agregados y sus superiores en la Misión. Por otro lado, la visión general del embajador sobre el papel monopolizador del Ministerio de Estado en relación a la actividad exterior del Estado no se distanciaba lo más mínimo de las posiciones defendidas por los diplomáticos profesionales. A efectos reales, junto a estas necesarias normas de acción, la coordinación entre los jefes de Misión y los agregados dependió, en gran medida, del nivel de entendimiento entre ambos y de la capacidad profesional de éstos.

Las dificultades presupuestarias y las deficiencias materiales de las representaciones españolas en el extranjero fueron a menudo objeto de atención en los despachos de los embajadores españoles. Embajadas españolas de la entidad de las de Berlín y Roma fueron objeto de este tipo de comentarios por parte de sus titulares. Así el embajador español en Roma - Justo Gómez Ocerín - ponía en conocimiento del ministro, en un despacho enviado el 10 de diciembre de 1934, la penuria de elementos de que disponía, no superiores a los de la más modesta de las Legaciones. Las restricciones impuestas por el Ministerio de Hacienda impedían el aumento del personal auxiliar y subalterno de la Embajada. Asimismo, en relación al trato asiduo de las personalidades políticas y la frecuentación de los medios sociales de aquel Estado, informaba a su superior que:

"(...) esta embajada no dispone tampoco de elementos para provocar ese trato y facilitar esa frecuentación, tanto que me veo obligado a alquilar las cosas más indispensables para poder sentar a la mesa de la embajada a las personalidades, italianas o extranjeras, cuya amistad creo deber procurarme"²²⁴.

²²³ MADARIAGA, S. de Memorias..., pg. 602.

²²⁴ A.M.A.E. R - 332 exp. 4. D. n. 793. Embajador de España a ministro de Estado. Roma, 10 de diciembre de 1934.

Por su lado, Francisco de Agramonte, desde su nuevo destino en Berlín a principios de 1935, se lamentaba del detestable estado material de la Embajada. El relato que de ello hacía al subsecretario de Estado - J.M^a. de Aguinaga - era sumamente ilustrativo, de cuyo texto extraemos el siguiente fragmento:

"El grado de vetustez, de mal gusto y de destartalamiento de esta casa excede de lo ordinario. Provisionalmente he hecho tres o cuatro mejoras de fortuna para tener agua caliente en el lavabo de mi cuarto, instalar una pequeña caja fuerte en mis habitaciones, adecentar otra donde voy a instalar mi secretaría, añadir un aparato telefónico, etc. Todo eso era urgente y necesario y si no lo quieren Vs. pagar, saldrá de mi bolsillo. Pero hay otras cosas que realmente deberían Vs. dármelas. Un salón de la planta baja hay que ponerlo a tono con los salones de cualquier otra Embajada de Berlín ¡Que muebles! ¡Que alfombra llena de manchas! ¡Que pinturas en las paredes! ¡Que insensibilidad la de mis predecesores! (...)"²²⁵.

Todo ello, sin contar con las fugas de información que permitían los rudimentarios medios de comunicación de la Embajada - correo, telégrafo y el teléfono - de fácil acceso a manos ajenas, por lo que proponía como medida de seguridad la puesta en marcha de una valija mensual por lo menos.

La escasez de recursos de la diplomacia española y la ausencia de una verdadera racionalización del trabajo y la composición de un plan orgánico de actuación a todos los niveles dificultaron extraordinariamente la capacidad de actuación del Estado en la sociedad internacional. El espíritu reformista y las iniciativas de mejora impulsadas por la República eran muestra de ese nuevo talante que en las formas y en el método el nuevo régimen intentó imprimir a la actuación del Estado. Sin embargo, la herencia del pasado y el agitado presente de la República fueron barreras a menudo insalvables para estas iniciativas.

Organos de planificación e información del Ministerio de la Guerra.

La tradición de falta de coordinación interministerial en España suponía un pesado lastre para el desarrollo de una política de defensa, la cual requería un grado intenso de interacción entre el Ministerio de Estado y los Ministerios de la Guerra y de Marina. Sin

²²⁵ A.M.A.E. R - 2.571 exp. 51. Carta de F. Agramonte a J.M^a. de Aguinaga. Berlín. 6 de abril de 1935.

embargo, algunos factores externos, como la gestión de los problemas de la seguridad colectiva por la Sociedad de las Naciones, obligaron al estrechamiento de los contactos entre las entidades burocráticas encargadas de la política exterior y la defensa, aunque fuese de modo coyuntural. Así ocurrió con motivo de las Conferencias navales desde principios de los años veinte o con ocasión de la preparación de la Conferencia del Desarme.

Junto a estos factores externos, tras la proclamación de la República, otros de índole interna parecían presagiar ciertos cambios en la política burocrática del Ministerio de la Guerra. En efecto, la dinámica reformista que imprimió M. Azaña así parecía indicarlo, dada su nueva concepción de la política de defensa nacional como un proceso esencialmente interministerial, su convicción de redefinir la función del Ejército como brazo armado del Estado contra una agresión externa, y, en correlación con el anterior, la organización del Ministerio de la Guerra acorde a estos objetivos prioritarios.

El hecho de que M. Azaña acaparase desde finales de 1931 la Presidencia del Consejo de Ministros y el Ministerio de la Guerra, a priori, parecía despejar gran parte del camino para la puesta en práctica de una visión orgánica de la política de defensa nacional. En relación a las tendencias modernas en la dirección de la guerra, aducía el capitán de Corbeta Mateo Mille, a mediados de 1930, que éstas apuntaban al cada vez más destacado papel del Jefe del Gobierno en este cometido. No obstante, en su opinión, esta tendencia, producto de las corrientes democráticas de su tiempo, carecía de toda efectividad en las situaciones de guerra. A pesar de todo, la Guerra del Catorce había puesto de relieve que la conducción de la guerra no era sólo una labor exclusiva de los estamentos militares, sino también de la sociedad civil. De este modo, lo mismo "que el político responsable ha de tener conocimientos acerca de la guerra y los problemas con ella relacionados", los militares deben aportar el caudal de sus conocimientos "al complicado engranaje de la guerra moderna". Desde una perspectiva interministerial, de todos los Departamentos:

"(...) el que tiene mayor relación con los institutos armados, porque es el que debe saber los métodos coercitivos con que cuenta, es el de Estado. La guerra no es ya una continuación de la política, según la famosa frase, sino que es la política misma, seguida con medios diferentes a los habituales"²²⁶.

²²⁶ MILLE, M. "La política de la guerra", en Revista General de Marina, julio de 1930, Madrid, pg. 50.

En este entramado el imperativo económico vinculaba necesariamente a los Ministerios de Estado y de Hacienda. Departamento, éste último, que a su vez condicionaría el flujo presupuestario a los institutos armados y, en definitiva, a la política de defensa en sí.

En ese contexto de transformación y modernización de los medios y los principios de la seguridad, una de las cuestiones objeto de discusión, tanto en medios políticos como militares, era si los institutos armados debían permanecer en Departamentos separados o bien formando parte de un solo Ministerio. M. Azaña había elaborado, y así lo compartían miembros del estamento militar, una concepción global de la defensa nacional, pero sin que ésta supusiese la creación de una entidad burocrática que reemplazase a los Ministerios de la Guerra y de Marina. Lejos de esas pretensiones M. Azaña procuró el mantenimiento de éstos como entidades administrativas autónomas, pero coordinadas e interdependientes en el conjunto del Estado. En el caso concreto de la Aeronáutica, un problema crucial para la seguridad, estimó que el mejor método para institucionalizarla e incentivar su desarrollo era, precisamente, dotándola de una estructura administrativa con cierta autonomía. Otros políticos como A. Lerroux, por el contrario, defendían una visión más centralizada de la estructura administrativa de las Fuerzas Armadas. A. Lerroux intentó, sin éxito, acaparar la cartera de la Guerra cuando recibió el encargo de formar Gobierno el 16 de diciembre de 1933, pero N. Alcalá-Zamora le persuadió para que abandonase esa pretensión. Con el desvanecimiento de esa esperanza pereció su proyecto de agrupar el Ejército, la Marina y la Aviación militar, así como las industrias militares, bajo la dirección de un "Ministerio de Defensa Nacional"²²⁷. La idea de la creación de este macroministerio nunca llegó a materializarse si quiera en un proyecto durante este periodo. A pesar de solucionar aparentemente el problema de la unidad de acción, en una nota política de El Sol, publicada el 30 de noviembre de 1934, se estimaba que:

"El principio de la unificación de iniciativa, de inspección y de mando sobre todos los servicios militares de mar, tierra y aire ofrece ventajas indudables desde el punto de vista político y el secundariamente burocrático. Pero desde el punto de vista técnico, no. Y es este aspecto del problema el que más importancia tiene en relación con las necesidades de la defensa nacional"²²⁸.

²²⁷ LERROUX, A. Opus cit. Pg. 295.

²²⁸ El Sol, 30 de noviembre de 1934, "La defensa nacional y sus problemas".

Esta conclusión se argumentaba en la evidencia empírica a que había dado lugar la experiencia de la Guerra del Catorce, donde bajo la unidad de acción del Gobierno, en los niveles técnicos primó el principio de la "diversificación" sobre el de la "unificación". A efectos prácticos, el sistema de reunir en un solo cauce administrativo distintos organismos, que habían adquirido un gran desarrollo en los últimos tiempos, daría lugar a un inevitable choque de competencias. En definitiva, la sugerencia de crear un único Ministerio para la defensa nacional demostraría que "abarcар mucho es en esta cuestión apretar poco".

La reforma que imprimió M. Azaña en el Ministerio de la Guerra no sufriría apenas cambios, salvo en algunos órganos, como el Gabinete del Ministro, que acabaría desapareciendo por su intrínseca dimensión política. No obstante, el Ministerio de la Guerra, como ente administrativo, no permaneció ajeno a los flujos de la política burocrática y presupuestaria de los Gobiernos de la República, a pesar de que sus cambios de estructura fuesen menos frecuentes que en otros Departamentos como el de Estado.

El mismo día que M. Azaña fue designado ministro, el Departamento recobró su tradicional denominación de Ministerio de la Guerra, en lugar del Ministerio del Ejército, nombre con que se le había conocido en la Dictadura. La reforma del Ministerio no se emprendió, sin embargo, hasta que se determinó la nueva plantilla de las unidades del Ejército activo y su distribución por territorios por el Decreto de 25 de mayo de 1931. Por esta disposición se declaraba cuál era el límite que, las necesidades de la defensa nacional y los recursos del Estado, ponían a los gastos del presupuesto de guerra. M. Azaña optaba por el modelo divisionario, pero conservando su articulación en cuatro regimientos. Asimismo, con el fin de adecuar la capacidad real y las necesidades defensivas se reducía el número de divisiones a la mitad, es decir, a ocho. No era lógico, se argumentaba en el preámbulo que se costease un Ejército desproporcionado con los fines de la política exterior y con los medios de la economía española²²⁹. Era la primera vez que se estableció un esquema básico para organizar de un modo racional la fuerza militar de España.

Realizada esta reforma de la estructura operativa del Ejército, era el momento oportuno para transformar el Ministerio y sus ORGANOS CENTRALES, dotándole de una serie de centros, restituyendo otros

²²⁹ D.O.M.G., 26 de mayo de 1931, t. II, pg. 475.

indebidamente suprimidos y simplificando el mecanismo burocrático, en aras de una organización más racional del mismo. En lugar de las dos grandes direcciones - Dirección General de Preparación de Campaña y Dirección General de Instrucción y Administración - que hasta entonces se consideraban en el Ministerio; el preámbulo del Decreto de 4 de julio de 1931 distinguía dos aspectos en virtud de la doble función del Ministerio: el primero, era esencialmente administrativo y consistía en la reorganización de los servicios de la Subsecretaría; el segundo, era técnico-militar y concernía al restablecimiento del Estado Mayor Central y la creación del Consejo Superior de la Guerra²³⁰. Era, pues, sobre estas dos categorías de servicios, ya presentes en la anterior organización, sobre las que M. Azaña pretendía organizar una burocracia eficiente y funcional de acuerdo con los cometidos de la defensa nacional (ver organigrama n. 7).

En la cúpula del entramado departamental figuraba el ministro, que según el art. 1 del Decreto, en calidad de jefe supremo del Ejército tenía facultades plenas "en orden al mando, gobierno y administración de las fuerzas, institutos y servicios militares sometidos a su jurisdicción", conforme a las disposiciones de la Constitución. Bajo su directa dependencia se colocaron tres generales, con el cargo de inspector. Los tres residían en Madrid, pero su fiscalización abarcaba diferentes zonas del territorio nacional.

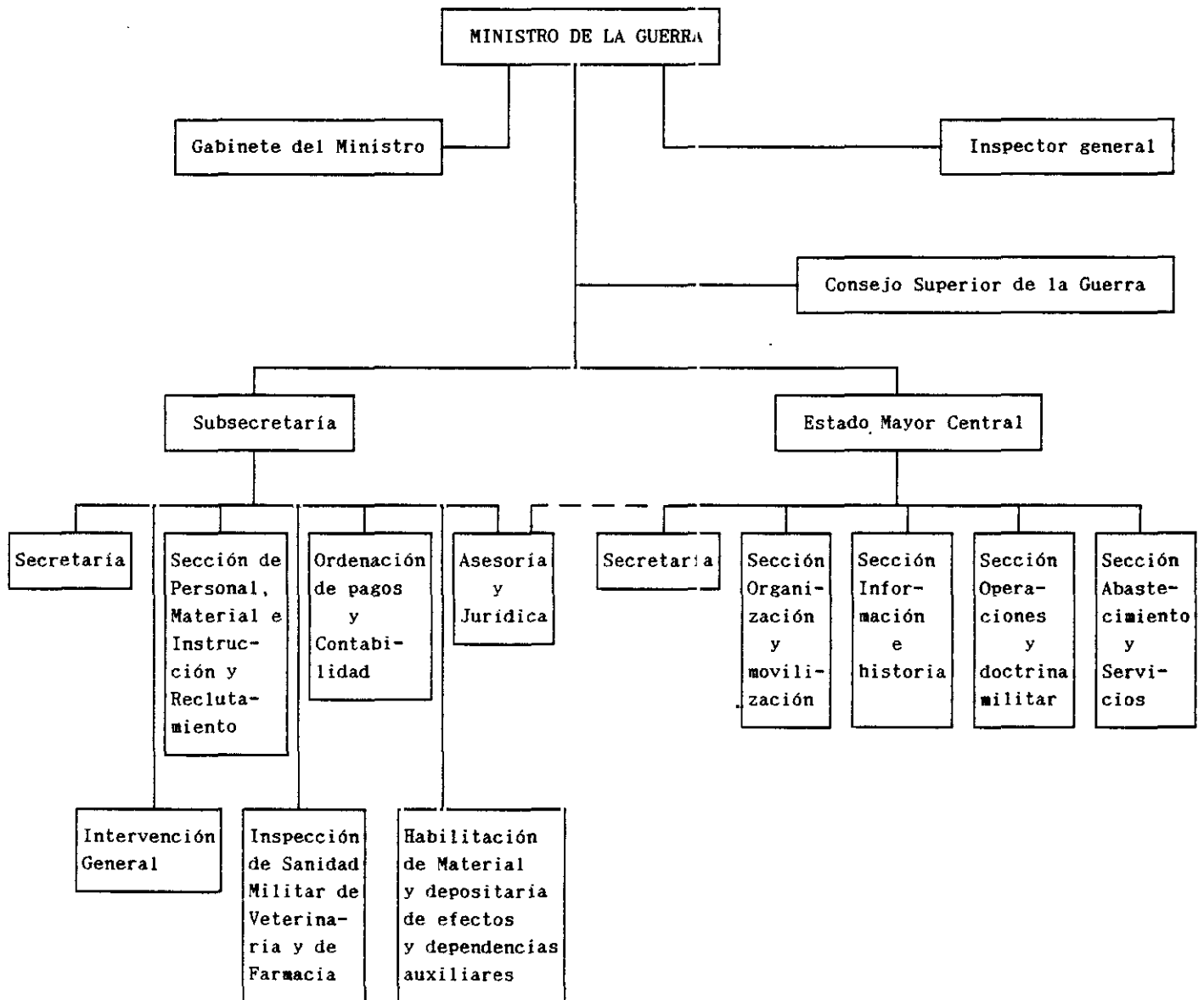
Bajo su directa dependencia el Ministerio constaría esencialmente, tal como se especificaba en el art. 3, de dos organismos: la Subsecretaría y el Estado Mayor Central. Ambos encargados de unos servicios determinados, funcionarían "paralela y separadamente", presentando personalmente sus jefes a la resolución del ministro los diversos asuntos y expedientes de sus relativas competencias.

La "reforma administrativa" giraba en torno a la definición y la estructura de la Subsecretaría. Los criterios reformistas, según rezaba en el preámbulo, se basaban en el deseo de ahorro de tiempo, trabajo y personal, distribuyéndose los asuntos no por armas como hasta entonces, sino por materias. Con este método se lograba reducir el número de secciones, se evitaban divergencias de criterio y cierta duplicación de trámites en el despacho. Según el art. 4 en la Subsecretaría se integrarían unidades de carácter puramente administrativo, a cuyo frente figuraría un coronel o asinilado.

La "reforma burocrática técnico-militar" afectaba a todos los

²³⁰ D.O.M.G., Madrid, 5 de julio de 1931, t. III, pg. 81.

Reforma del Ministerio de la Guerra
Decreto de 4 de julio de 1931



(Fuente: Elaborado a partir de: D.O.M.G., Madrid, 5 de julio de 1931, t. III, pp. 81-82; y CARDONA, G. Opus cit.)

órganos encargados de la preparación de la guerra en sus diferentes aspectos: información, planificación y toma de decisiones hasta donde sus competencias alcanzaban. Con el restablecimiento del Estado Mayor y la creación del Consejo Superior de la Guerra, se incorporaban en la alta dirección del Ejército organismos nuevos, cuya eficacia había sido probada en otros Ejércitos, o que implantados en otro tiempo no habían logrado alcanzar la permanencia y la eficacia suficiente. Meses después de la reforma del Ministerio, el jefe del Estado Mayor Central - el general Goded - hacía públicas una serie de reflexiones sobre la naturaleza de los cambios que se estaban operando en los centros y órganos directivos del Ejército. Las misiones de la preparación y ejecución de la guerra, afirmaba, tenían un escalonamiento en el que a cada misión correspondía un órgano encargado de cumplirla, y la reunión de estos órganos constituía el "armazón" de la organización de los Ejércitos modernos. La eficacia, en última instancia, dependía de la exacta definición de las misiones, de la existencia de los órganos precisos para cumplirlas, de la delimitación de las funciones y áreas de acción de cada uno y del enlace y compenetración de ideas y doctrinas entre éstos. Los distintos órganos directivos de un ejército, añadía desde una perspectiva funcional, eran:

"(...) como las ruedas del engranaje de un mecanismo; cada rueda necesita el diámetro y los dientes necesarios para que el engranaje funcione, y la falta de una o su tamaño desproporcionado por exceso o defecto producirá la paralización o el defectuoso funcionamiento del mecanismo"²³¹.

Como M. Azaña, el general Goded concebía en esferas de acción distintas, pero interrelacionadas, las implicaciones de carácter político, económico e internacional con la defensa nacional; y las competencias técnico-militares en el problema de la seguridad. No obstante, y a ello ya aludimos en el capítulo anterior, no coincidían al identificar política de guerra y política militar. Donde M. Azaña concebía la política militar bajo una perspectiva global o interdepartamental y la política de guerra como un cometido del Ministerio del mismo nombre, el general Goded confería un carácter exclusivamente técnico-militar a la política militar y una dimensión global a la política de guerra.

Todas ellas, respetando, en esta ocasión, la terminología del jefe del Estado Mayor, la política de guerra, la política militar y la preparación de la guerra eran funciones previas a la guerra, aunque

²³¹ GODED, M. Art. Cit. Pg. 3.

continuasen durante la misma. En ese escalonamiento de misiones era preciso contar con una serie de organismos que cumpliesen las tareas específicas de cada nivel. A la "política de guerra" debía corresponder un alto organismo interministerial constituido por miembros del Gobierno, similar a otros constituidos en otras potencias europeas, como el Consejo Superior de la Defensa Nacional en Francia, la Comisión Suprema de Defensa en Italia o el Comité de Defensa Imperial para el Imperio británico. En España ya había existido un organismo de similares características - la Junta de Defensa Nacional -, cuyos resultados no fueron en absoluto satisfactorios. En España, sugería el general Goded, podría constituirse un organismo de esta naturaleza que estuviese integrado por el presidente del Consejo, los ministros de la Guerra, Marina y Estado, el vicepresidente del Consejo Superior de Guerra, y los jefes de los Estados Mayores del Ejército y de la Marina. Con algunas diferencias sustanciales, pero con un cometido global muy similar, en su evolución final, se crearía la Junta Permanente de Estado. De la "política militar" se debía ocupar un organismo técnico militar similar al Consejo Superior de Guerra en Francia o el Consejo del Ejército en Italia. En la reforma azañista y con evidente paralelismo con el ejemplo francés se creó el también denominado Consejo Superior de la Guerra, cuya composición estudiaremos en breve. Debía actuar constante y conjuntamente con el Estado Mayor en la preparación de los planes militares. Los estudios que realizasen sus miembros servirían de base para los temas estratégicos del Centro de Altos Estudios Militares. Finalmente, la "preparación de la guerra" y el estudio de las misiones estratégicas concernían, en su aspecto ejecutivo, al Estado Mayor Central, como órgano directivo, y en su aspecto didáctico, al Centro de Estudios Superiores Militares²³².

En relación a este último aspecto - la preparación de la guerra - el Decreto de 4 de julio reinstauraba el Estado Mayor Central. Su creación había tenido lugar en 1904 con el fin, escribía N. Cebreiros, de asegurar al Ejército "la continuidad en la aplicación de los principios y modos juzgados como fundamentales para su organización y empleo en los conflictos bélicos"²³³. Se le dotó de cierta autonomía en relación al ministro con el fin de evitar intromisiones de éste y asegurar su eficacia operativa. Creado en el contexto del inicio de

²³² Ibídem. Pp. 4-5.

²³³ CEBREIROS, N. Opus cit. Pg. 131.

la fase decisiva de la cuestión marroquí, sin embargo, no jugó el papel planificador que de él cabía esperar. La extensión de sus atribuciones inevitablemente invadía las competencias del ministro y, en aquel contexto, también las del general en jefe en Marruecos. La reacción de los sucesivos ministros derivó en un proceso de distanciamiento de éstos respecto al Estado Mayor Central y culminó, en última instancia, en la creación de una Subsecretaría que tendió a convertirse en una especie de Estado Mayor del ministro.

En su inestable devenir, había sido suprimido por última vez, tras una superficial reforma de N. Alcalá-Zamora en 1923, por el general Primo de Rivera en 1926, creando en su lugar una Dirección de Preparación de Campaña bajo la inmediata presidencia del ministro²³⁴.

En la reforma azañista el restablecimiento del Estado Mayor Central respondía a que de éste dependía el que la "Nación" pudiese defenderse eficazmente en caso de guerra. Con esta medida, según el preámbulo, se pretendía:

"(...) dotar al Ejército de un órgano pensante, que, con separación de los Centros administrativos y gubernativos, así como de la función de mandato directo sobre las tropas, fije la doctrina de guerra, la mantenga en relación con los progresos del arte militar, promueva y eleve la instrucción superior, y prevea la aplicación de los recursos defensivos del país en todas las eventualidades posibles. De esta manera se asegura la permanencia de una orientación, de un plan militar"²³⁵.

La gran cuestión que se planteaba, y así, al menos, lo entendían militares críticos respecto a la obra de M. Azaña como N. Cebreiros, era si el Estado Mayor Central, cuyas competencias no creía estuviesen especificadas como debieran, iba a ser un órgano pensante y de preparación, y si también lo iba a ser de ejecución. El Decreto parecía enfatizar el carácter técnico de dicho órgano y el mismo preámbulo incidía en la necesidad de dotar al Ejército de un "órgano pensante" para la preparación de la guerra. Esta definición del cometido del Estado Mayor era coherente con la dimensión técnica de las reformas de M. Azaña y con el deseo de definir la misión del Ejército en función de una eventual agresión externa y desvincularlo de su desafortunada intromisión en los problemas políticos internos. La misión del Ejército y, más concretamente, de órganos como el Estado

²³⁴ Ibídem. Pp. 134-135; y AGUILAR OLIVENCIA, M. Opus cit. Pp. 160-162.

²³⁵ D.O.M.G., Madrid, 5 de julio de 1931...

Mayor Central en la concepción azañista de la política de defensa nacional conferían a éste un papel técnico de importancia capital. En el discurso de M. Azaña en Cortes sobre la defensa nacional a mediados de diciembre de 1932, al que ya hemos hecho alusión desde estas páginas, la política de guerra, concebida como una fase de un proceso, debía actuar sobre las informaciones suministradas por los servicios de la política internacional y por la valoración de sus dirigentes acerca de la situación internacional. Así el Ministerio de la Guerra debía adoptar las disposiciones pertinentes para prevenir los eventuales riesgos de conflicto conforme a los datos y conocimientos disponibles²³⁶. Y en esa línea, el mismo general Goded - jefe del Estado Mayor - en estos momentos atribuía a este organismo un papel fundamentalmente técnico en la preparación de la guerra.

Para N. Cebreiros, que compartía una visión negativa similar a la del general Mola de la política pacifista de la República, la declaración de renuncia a la guerra era una "candidez". Y, siguiendo este razonamiento, llegaba a la conclusión de que la creación de un Estado Mayor para la preparación de la guerra no era más que "un camelo". "¿Qué guerra - se preguntaba - va a preparar si no hay Ejército que la haga, ni ganas de hacerla, puesto que por adelantado se renuncia a ella?"²³⁷. Sin embargo, esta interpretación de la política pacifista de la República y, concretamente, de la concepción de la defensa de M. Azaña estaba bien lejos de la realidad, ya que en más de una ocasión el ministro de la Guerra desmintió la identificación de política pacifista con indefensión. El Ejército debía responder a los objetivos de la política exterior y las necesidades de la defensa nacional acorde a los recursos económicos del Estado.

Uno de los problemas a la hora de analizar la eficacia de este órgano es la valoración de la capacidad y la actitud del personal que era responsable de la gestión tanto global como de las distintas secciones en que se dividía. La cuestión era especialmente relevante, por cuanto el personal del Estado Mayor requería una cualificación especializada para poder llevar sus cometidos a cabo. M. Aguilar alude al descontento existente entre los miembros del estamento militar que no comprendían, e incluso les parecía excesivo, que para ocupar destinos en el Estado Mayor Central fuera necesario obtener un diploma de aptitud expedido por la Escuela Superior de Guerra. El ministro de

²³⁶ Vid. AZAÑA, M. "La defensa nacional...", Vol. II, pg. 502.

²³⁷ CEBRERIOS, N. Opus cit. Pg. 142.

Estado en alguna ocasión se lamentaba de las dificultades para encontrar personal cualificado, aunque, en opinión de M. Aguilar, Azaña:

"(...) no le dio mucha importancia a la selección de los altos mandos militares, porque de acuerdo con el Gobierno, se había propuesto dar comienzo a un sistema político, que en absoluto debería descansar en el prestigio o actitud de los generales, pero el problema más grave se le presentó desde el primer momento, fue el de la elección de mandos, en cierto modo afines con la nueva situación, sin herir la susceptibilidad por quienes ostentaron altos cargos en el tránsito a la nueva situación"²³⁸.

Al frente del Estado Mayor Central debía estar un general de División y como segundo jefe un general de Brigada - los primeros fueron el general Goded y el general Masquelet respectivamente -, que auxiliados por la Secretaría debían coordinar, tal como especificaba el art. 5, el trabajo de cuatro secciones: Organización y Movilización; Información e Historia; Operaciones y doctrina militar; y Abastecimientos y Servicios. Los jefes de las distintas secciones deberían tener el rango de coronel o teniente coronel. Era, por excelencia, el organismo donde se desarrollaban las labores de planificación e información en relación a las competencias del Ejército en la defensa nacional²³⁹.

La Secretaría se encargaba de la distribución de los asuntos entre las Secciones, las cuestiones de personal destinado en el Estado Mayor, incluidos los agregados militares, y las relaciones con la Subsecretaría. Era, además, la Secretaría del Consejo Superior de Guerra.

La Sección de Organización y Movilización se subdividía, como las demás, en negociados. En este caso, uno de ellos se ocupaba de la organización del Ejército en tiempo de paz, tanto para la península como Africa; y otro, de los planes y reglamento de movilización.

Mayor interés ofrecía a nuestra investigación la Sección de Información e Historia, ya que de ella dependía la red exterior conformada por los agregados militares, que aprovechando la infraestructura administrativa de la diplomacia española, se desplegaban fuera del territorio nacional. Esta condición la convertía en el interlocutor natural con el Ministerio de Estado. Sus competencias también incluían las relaciones con los agregados militares extran-

²³⁸ AGUILAR OLIVENCIA, M. Opus cit. Pg. 165.

²³⁹ Vid. Anuario Militar de España, 1932, Madrid, Imprenta y Talleres del Ministerio de la Guerra, 1932, pp. 27-29.

jeros acreditados en España. El hecho de que la fuerza militar de un Estado, escribía en 1929 el comandante de Artillería Vicente Montojo, dependiese de los problemas que debía resolver como consecuencia de sus orientaciones en la política exterior, hacían indispensable la existencia de un servicio de información. El cometido de éste sería, en función del conocimiento de los propósitos y fuerzas de que dispusiesen los Estados enemigos y aliados y, asimismo, la actitud de los neutrales, decidir las fuerzas necesarias para el desarrollo de la política del Estado al que servía²⁴⁰. Desde una perspectiva global, para otros especialistas como el comandante de Estado Mayor Bruno Quintana, el servicio de Información en tiempo de paz constituía un órgano de la potencia militar de los modernos Estados, cuyo perfecto funcionamiento y eficaz rendimiento eran indispensables, "no solo al desarrollo de su valor militar, sino a su evolución política, económica, social y cultural". De ese fin general se deducían las misiones específicas del Servicio: la observación, recogida, difusión, estudio y explotación de datos relativos a Ejércitos extranjeros.

Para una adecuada organización del servicio de información eran imprescindibles, en opinión de B. Quintana, las siguientes condiciones: en primer lugar, la reunión de un gran número de informaciones que, abarcando todos los dominios de la actividad de los Estados, permitiesen obtener documentación abundante y precisa sobre un mismo hecho; en segundo lugar, la distribución adecuada de los órganos del servicio, de modo que la situación, composición y calidad de cada uno de ellos, respondiese a un plan permanente de empleo, y a los planes particulares establecidos en cada caso, por la variación de las circunstancias político-militares; en tercer lugar, la rapidez, seguridad y secreto en la transmisión y difusión de los informes; y, por último, la descentralización para la obtención de las noticias y centralización para la interpretación²⁴¹. El autor no hacía, sin embargo, alusión alguna a la coordinación con el Ministerio de Estado y sus estructuras periféricas, lo cual podía acarrear importantes problemas de competencias si no se determinaban unas normas de acción que armonizasen los intereses y los objetivos de cada Ministerio en el conjunto de la política del Estado.

²⁴⁰ MONTOJO, V. "Servicio de Información", en La Guerra y su preparación, n. 6, diciembre de 1929, Madrid, pg. 324.

²⁴¹ QUINTANA, B. "El servicio de información en tiempo de paz", en Revista de Estudios Militares, t. 9, n. 1, enero de 1936, Madrid, pp. 7-9.

Luego, la Sección de Información era el lugar donde se centralizarían todos los informes militares y tendría, además, la misión de realizar los trabajos y estadística pertinentes, así como el seguimiento del curso de las cuestiones militares en los demás Estados, con el fin de poder deducir en todo momento la fuerza militar de aquellos. A esta Sección concerniría también desarrollar una importante labor de publicidad entre los círculos militares, acerca de lo que se pensaba y escribía en los demás Estados respecto a los distintos temas militares²⁴². Era, por esta razón, por la que esta Sección se encargaba de la redacción de la Revista de Estudios Militares.

La Sección más importante del Estado Mayor, sin lugar a dudas, era la de Operaciones y Doctrina militar. Sus dos negociados debían preparar, conforme con los objetivos de la política exterior y según las exigencias de la defensa nacional, la organización defensiva y las doctrina militar más adecuada acorde a los recursos del Estado. El espíritu pacifista de la República, la posición internacional de España libre de amenazas externas y la tradición de neutralidad que se había forjado durante la pasada contienda mundial, justificaban la adopción de una concepción defensiva de la seguridad. El primer negociado se ocupaba de los planes de campaña, de concentración y transporte, la organización defensiva permanente y de los planes de operaciones combinados con la Marina, entre otras cuestiones. El segundo se encargaba de la doctrina táctica y el examen de los distintos reglamentos para el empleo en el combate de las diversas Armas y Servicios, los planes anuales de instrucción y los de enseñanza en las Academias y Escuelas Militares, del Centro de Estudios Superiores Militares, de la Escuela Superior de Guerra y la Comisión de Táctica.

Por último a la Sección de Abastecimiento y Servicios se encargaba de elaborar, entre otros cometidos, los planes de adquisición de armamentos.

En el Decreto de reorganización del Ministerio - art. 6 -, se preveía que en caso de guerra, el jefe del Estado Mayor Central desempeñaría el cargo de jefe de Estado Mayor General del Ejército de operaciones, constituyendo el Estado Mayor de éste con personal designado desde tiempo de paz en el Estado Mayor Central.

El Estado Mayor Central no podía permanecer aislado de los organismos de otras instituciones armadas de idénticas funciones,

²⁴² Vid. MONTOJO, V. Art. cit. Pp. 327-328.

razón por la cual el art. 7, estipulaba que éste debía mantener "constante relación" con el Estado Mayor de la Armada. De este modo, podrían preparar, de común acuerdo, aquellas operaciones que exigiesen el concurso de las fuerzas de mar y tierra.

La estructura del Estado Mayor, como el resto del organigrama del Ministerio, no sufrió cambios sustanciales, pero en el Anuario Militar de España del año 1935 se podían observar una serie de cambios apreciables, que reflejaban una ampliación de las secciones y una relación más detallada de sus competencias. Los cambios más significativos se concretaron en la aparición de dos Agrupaciones en las que se integraban las Secciones y otros Servicios. En la primera Agrupación, que se ocupaba básicamente de todas las cuestiones de planificación, figuraban la primera y la segunda Sección. La primera incluía tres negociados: el de Organización, que además de sus funciones habituales se convertía ahora en el enlace con el Estado Mayor Central de la Armada; el de Reclutamiento; y el de Movilización. La segunda Sección constaba de dos negociados, uno de Doctrina Militar y otro de Enseñanza Militar. La segunda Agrupación era más heterogénea en sus cometidos y entre sus Servicios figuraba el de información. Éste último sería el encargado de las relaciones con el Ministerio de Estado y a sus cometidos habituales, sumaba el interés específico por la Sociedad de las Naciones y la propaganda nacional y extranjera²⁴³.

En el aspecto técnico-militar la gran innovación de la reforma azañista, de inspiración francesa, fue la creación del Consejo Superior de la Guerra. Era un órgano de carácter consultivo para el ministro que lo presidía y estaba constituido por el jefe del Estado Mayor Central y por los generales Inspectores de las divisiones en calidad de vocales, y el segundo jefe del Estado Mayor en funciones de secretario. El Consejo, que el preámbulo del Decreto de reorganización consideraba como "la más alta autoridad en el ramo de Guerra", ponía en contacto las funciones militares con la función del Gobierno responsable. El problema de fondo que se pretendía solventar era coordinar la situación de subordinación de los servicios del Estado respecto a las decisiones del Parlamento o del Gobierno con la autoridad técnica de las mociones y consultas que los Centros competentes elevasen al ministro. En otros términos, poner los recursos de la técnica al servicio de la política militar adoptada por las Cortes y el Gobierno o, por el contrario, adoptar - cuando el

²⁴³ Vid. Anuario Militar de España, 1935, Madrid, Imprenta y Talleres del Ministerio de la Guerra, 1935, pp. 24-28.

Gobierno lo estimase oportuno - las conclusiones o sugerencias elevadas por los técnicos y sostenerlas ante las Cortes como resoluciones del Ministerio.

La misión esencial del Consejo, según el art. 10, era la de informar de todos aquellos asuntos relativos a la preparación de la guerra y a la constitución del Ejército. Tanto la Subsecretaría como el Estado Mayor Central, al iniciar cualquiera de estos asuntos, deberían proponer su consulta previa por el Consejo, para que éste indicase las directrices generales que, en su planteamiento y resolución, hubieran de seguirse. Luego, una vez desarrollado por el Centro correspondiente, debería volver al Consejo para que éste emitiese su parecer, que habría de ser tenido en cuenta en la resolución final²⁴⁴.

La principal razón que, a juicio de N. Cebreiros, había justificado la creación de este tipo de organismos en Francia y otros Estados de régimen constitucional era la de "poner coto a las iniciativas más o menos extravagantes de los ministros", siendo obligatoriamente acompañados todos los proyectos de ley que fueran a ser enviados a las Cortes del pertinente informe del Consejo. Esta capacidad del Consejo, afirmaba el citado autor, no era observada en la exposición de motivos del Decreto de M. Azaña, interpretando esta omisión como un deseo consciente de no vulnerar el poder del ministro²⁴⁵.

El Consejo Superior de la Guerra sería objeto de una reorganización bajo el ministerio de J. M^a. Gil Robles²⁴⁶ por la Ley de 31 de mayo de 1935. La modificación que se llevaría a cabo en dicho organismo

²⁴⁴ En algunos medios de difusión militares se esperaba de este órgano que respondiese a "los fervientes anhelos que le animan y a la eficacia que precisa la defensa legítima de la independencia del país, poniendo en las mejores condiciones de fortaleza previsoras todas las fronteras y el extenso litoral hispano, y, consiguiendo la amplia dotación en material y armamento de las unidades orgánicas, así como la solidez precisa de su instrucción táctica y técnica, y la movilización personal, material e industrial de todos los elementos necesarios para hacer frente a una hipoteca (sic) e imprevista conflagración, en la que pudiéramos ser forzados actores". ("El Consejo Superior de la Guerra", en Memorial de Infantería, t. 40, n. 237, septiembre de 1931, Madrid, pg. 202).

²⁴⁵ Vid. CEBREIROS, N. Opus cit. Pg. 164. Sus argumentos serán reproducidos literalmente por AGUILAR OLIVENCIA, M. Opus cit. Pg. 170.

²⁴⁶ El ministro justificaba la realización del proyecto de Ley de reorganización del Consejo Superior de la Guerra, porque deseaba "hasta donde fuera posible, la continuidad de los planes militares elaborados por los organismos técnicos". (GIL ROBLES, J. M^a. Opus cit. Pg. 236).

acentuó la capacidad de manipulación del ministro, de modo que el espíritu de la reforma adquiriría una orientación contraria al sentido en que N. Cebreiros había argumentado su crítica a dicho Consejo. Presidido por el ministro de la Guerra, en el art. 1 se distinguían distintas categorías de vocales: en primer lugar, los "permanentes", que correspondían a los tres inspectores generales, el jefe del Estado Mayor Central, el director general de la Aeronáutica Militar, el director de Material e Industrias Militares y el asesor jurídico del Consejo Superior de la Guerra, que asistiría siempre que el presidente lo estimase oportuno; en segundo lugar, los "eventuales", en razón de la naturaleza de los asuntos a tratar podían ser el jefe del Estado Mayor Central de la Armada o un vicealmirante o contralmirante del Consejo Superior de la Armada, el intendente general - jefe de la Intendencia General del Ministerio de la Guerra -, y el inspector médico de la primera Inspección General del Ejército; y, finalmente, los generales, hasta un número no superior a tres, que juzgase conveniente convocar el ministro según los temas tratados en el Consejo²⁴⁷.

Otra de las incorporaciones más significativas de la reforma de M. Azaña fue la creación del **Gabinete Militar** - también con paralelismo en el caso francés -, cuyas atribuciones y competencias eran más delicadas de definir. El citado Gabinete, creado por el Decreto de 26 de abril de 1931, no tenía encomendado ningún servicio específico ni una composición determinada. En la práctica fue, afirma M. Alpert, una entidad fuera del reglamento cuyos miembros se turnaban²⁴⁸. El Decreto de 4 de julio de 1931 no despejaba la duda acerca de sus competencias, ya que el art. 8 solo especificaba que el Gabinete "tendrá a su cargo el despacho de la correspondencia del Ministro, las audiencias, las relaciones con la prensa y todos aquellos asuntos de índole especial o reservada que se le encomienden". El Gabinete fue duramente criticado por los sectores más conservadores del Ejército, siendo conocido mas comúnmente como el "gabinete negro"²⁴⁹. Respecto a la mala prensa de dicho órgano, N. Alcalá-Zamora escribía "la República tenía en el ejército menos enemigos que Azaña y éste a su vez bastantes menos que su funesto gabinete particular"²⁵⁰.

²⁴⁷ D.O.M.G., Madrid, 6 de junio de 1935, t. II, pg. 565.

²⁴⁸ Vid. ALPERT, M. Opus cit. Pg. 263-264.

²⁴⁹ Vid. MOLA, E. Opus cit. Pg. 162.

²⁵⁰ ALCALA-ZAMORA, N. Memorias..., pg. 224.

El Gabinete Militar tuvo una vida efímera. Fue suprimido por el Decreto de 22 de diciembre de 1933, siendo ministro de la Guerra D. Martínez Barrio, quedándose reducido a una Secretaría, la cual sería en última instancia suprimida por el Decreto de 1 de mayo de 1935, bajo el mandato del general Masquelet. Se eliminaba así, un órgano que hasta entonces se entendía que había injerido negativamente en las competencias de otros órganos técnicos y administrativos del Ministerio²⁵¹.

También de naturaleza consultiva, pero de una proyección real sobre la defensa menor, era el **Cuarto Militar del Presidente de la República**. Con el mismo carácter asesor que su precedente para la Monarquía, debía servir como órgano de consulta al Presidente de la República de acuerdo con las competencias que la Constitución le atribuían en materia de política exterior y defensa nacional. No hemos podido encontrar mucha información en la documentación y la bibliografía consultada acerca de este organismo, pero puede deducirse, en nuestra opinión, que de acuerdo con las competencias presidenciales en materia de defensa y su desvinculación funcional de los órganos neurálgicos de las Fuerzas Armadas, su influencia real debió ser bastante limitada. Es, además, significativo que el carácter honorífico que revestía la pertenencia al mismo, fuese utilizada en determinadas ocasiones desplazar de forma decorosa a ciertos altos mandos militares, como fue el caso del contralmirante Joaquín Cervera Valderama que fue destinado al Cuarto Militar el 12 de septiembre de 1935 después de haber sido jefe del Estado Mayor de la Armada. El primer general jefe del Cuarto Militar del Presidente de la República fue el general de División Gonzalo Queipo de Llano, y a éste le sucedieron en el cargo los generales de División Leopoldo Ruiz Trillo y Domingo Batet Mestre.

Complementariamente a las estructuras centrales del Ministerio de la Guerra y en estrecha relación con los órganos periféricos de la Administración exterior, la **RED PERIFERICA** del Ministerio de la Guerra dependía directamente de la Sección de Información e Historia del Estado Mayor Central, que era la que se ocupaba de forma habitual de las relaciones con el Ministerio de Estado y de coordinar y centralizar las informaciones suministradas por los agregados militares españoles en el extranjero.

La política de defensa nacional, en la terminología azañista

²⁵¹ D.O.M.G., Madrid, 4 de mayo de 1935, t. II, pg. 265.

debía prevenir, preparar y defender a los Estados de las agresiones exteriores. Esta política, comparable en cierto modo a la moderna noción de la política de seguridad, debía afirmar - a juicio de J. Pardo de Santillana - la "existencia de la nación y la garantía de sus intereses vitales, tales como la soberanía, independencia, integridad territorial u ordenamiento constitucional", frente a los intereses de otros Estados²⁵². Para lograr estos objetivos los medios básicos eran la diplomacia y las Fuerzas Armadas. A caballo entre una y otra, la red de agregadurías militares cumplía un papel de primer orden en el tratamiento y acopio de información.

La figura de los agregados militares y navales comenzó a implantarse en los principales Estado europeos en la segunda mitad del s. XIX. El agregado militar tiene sus orígenes en diferentes prácticas: en unos casos fruto del envío de ciertos soberanos ante otros de oficiales de órdenes; en otros casos, porque los Estados habían destacado, en su servicio diplomático, a especialistas en asuntos militares que acabaron por institucionalizarse; o, por último, en el caso de oficiales que fueron enviados en tiempos de paz o de guerra en calidad de observadores a un ejército extranjero, integrándose posteriormente al personal de una misión diplomática.

En el s. XX la posición del agregado militar derivaba de su carácter de oficial y de funcionario de su Gobierno, de la naturaleza de sus relaciones con el jefe de misión y, por último, de la situación oficial que ocupaba en el Estado donde está acreditado.

El motivo que condujo a la institucionalización de las agregadurías militares, navales y aeronáuticas, en opinión del militar francés A. Beauvais, fue:

"(...) la complejidad creciente de las cuestiones técnicas, el desarrollo incesante de los descubrimientos de la ciencia y su aplicación a las diversas ramas del arte militar, las modificaciones introducidas en los medios de combate y en la organización del ejército y de la marina y luego, las fuerzas aéreas, todo lo que ha hecho necesario que fuesen adscriptos especialistas a las misiones diplomáticas"²⁵³.

Esta especialización, como en el caso de otras agregadurías, ha llevado a desempeñar a estos especialistas un papel de expertos o asesores técnicos ante su jefe de misión. La progresiva delegación de

²⁵² PARDO DE SANTILLANA, J. Art. cit. Pp. 205-206.

²⁵³ BEAUVAIS, A. Agregados militares, navales y aeronáuticos, Buenos Aires, Círculo Militar, Biblioteca del Oficial, 1944, pg. 84.

competencias relativas a cuestiones de orden militar del jefe de misión al agregado militar, ha derivado, según el citado autor, en la asunción de éste de las siguientes funciones: de asesor técnico, misiones de informador militar, de representante del ejército en el extranjero y, en algunos casos, de representante del comando en jefe del propio ejército frente a los militares de éste, destacados en aquel Estado²⁵⁴. De este elenco de misiones nos interesan fundamentalmente las dos primeras, ya que el resto responden a cuestiones de orden protocolario y de disciplina interna.

La labor de asesor técnico del jefe de misión, fruto de su papel de "ayudante de campo del embajador o ministro", incluía un heterogéneo conjunto de funciones. Una de ellas, y quizás la más representativa, era informar y emitir opiniones, ante la solicitud del jefe de misión, sobre la situación militar del Estado o Estados que concernían a su competencia. Una inadecuada e inexacta información podía tener serias repercusiones en los planteamientos estratégicos del Estado al que servía o afectar negativamente al desarrollo de negociaciones militares. El agregado también podía poner en conocimiento del embajador o ministro su valoración de las consecuencias de ciertos acontecimientos relacionados con la situación militar de un determinado Estado. Podía verse, asimismo, obligado a efectuar negociaciones de carácter militar, por su preparación técnica. Y en este terreno, el diplomático podía valerse de los servicios del agregado militar, encargándole intervenir ante las autoridades militares extranjeras con el propósito, por ejemplo, de informar del valor de las Fuerzas Armadas del Estado al que servía para demostrar el interés de la conclusión de una alianza.

La misión del agregado militar como informador presentaba, posiblemente, las mayores dificultades a la hora de definir las competencias entre el Ministerio de Estado y los Ministerios encargados de la defensa para la eficaz utilización y control de la información. En el ámbito concreto de las Misiones diplomáticas, dependería de las normas de comportamiento e instrucciones pertinentes y de la compenetración entre el jefe de misión y el agregado. El jefe de misión tenía entre sus misiones la de informar a su Gobierno de todos los acontecimientos relativos al Estado ante el que estaba acreditado. En lo concerniente a la información militar, el agregado militar era el funcionario especializado para recoger y centralizar las informa-

²⁵⁴ Ibidem. Pg. 85.

ciones de interés y ponerlas en conocimiento del jefe de misión²⁵⁵. Pero, matizaba A. Beauvais, si:

"(...) se considera que las cuestiones de carácter militar son, sobre todo, por no decir únicamente, de incumbencia de los diversos ministerios encargados de la defensa nacional, es a éstos a los cuales los agregados militares, navales o aeronáuticos dirigen, cada uno en su especialidad los informes que hayan preparado sobre el particular"²⁵⁶.

De este modo, estos técnicos se constituían en informadores destacados en el extranjero de sus respectivos Departamentos. Esta particularidad, planteaba la duda de hasta que punto los jefes de misión eran conscientes de la información que estaba en poder de los agregados militares. Esta laguna en el flujo de información entre el jefe de misión y el agregado militar podía vulnerar el pretendido monopolio que el Ministerio de Estado quería mantener sobre toda actividad exterior del Estado. Esta información, presumiblemente de carácter técnico-militar, era la que accedería exclusivamente al Ministerio de la Guerra, y de éste dependería en última instancia estimar la conveniencia de compartirla o no con el Ministerio de Estado. En principio el agregado en su misión de información debía circunscribirse a los asuntos puramente técnicos, absteniéndose de toda apreciación de carácter político²⁵⁷. Sin embargo, en algunas ocasiones éstos incluían alguna valoración diplomática al analizar algunos asuntos militares. Según la documentación consultada de los agregados en materia de defensa en París y Londres, cabe deducir, aunque sería demasiado aventurado generalizar, que quizás la dimensión política de los problemas militares tratados por el agregado, que en definitiva era la que más interesaba al jefe de misión, si eran habitualmente compartidos.

El agregado militar, y por ende el naval y el aeronáutico, debería hacer, en su calidad de informador, un inventario permanente de los recursos materiales y morales de la potencia militar de los Estados objeto de su atención. Luego, debería prestar atención a las

²⁵⁵ Su papel, afirmaba V. Montojo, era de gran importancia, "por su continua asistencia a ejercicios y maniobras y la facilidad con que pueden seguir de cerca las manifestaciones de la vida militar del país, así como por sus conocimientos técnicos pueden proporcionar a su gobierno preciosas informaciones en el orden militar". (MONTORO, V. Art. Cit. Pg. 326).

²⁵⁶ BEAUVAIS, A. Opus cit. Pg. 91.

²⁵⁷ Ibídem. Pp. 138-139.

siguientes cuestiones: la organización general del ejército, la organización de las diferentes armas y servicios, el modelo de reclutamiento, la instrucción de los cuadros y de la tropa, los medios de instrucción, los medios de combate, el estado material del ejército, la administración del ejército, los créditos presupuestarios destinados a la defensa nacional, los valores morales del ejército, la movilización militar e industrial, la defensa y la preparación militar del territorio y, finalmente, los avances tecnológicos de las Fuerzas Armadas. Los procedimientos para acceder a esas fuentes podían ser lícitos, es decir sin recurrir al espionaje. En este caso el agregado debía acudir a las fuentes públicas: publicaciones oficiales del Gobierno, publicaciones oficiales periódicas (anuarios militares, listas de escalafones, etc.), los documentos parlamentarios, la revistas y reglamentos militares, los anuarios militares editados por la Sociedad de las Naciones, la prensa civil, las revistas industriales, y otros métodos como las invitaciones a maniobras o visitas militares, los viajes del agregado o los contactos oficiales y privados con sus colegas. Asimismo, como complemento y apoyo a su labor los agregados militares, navales y aeronáuticos debían permanecer convenientemente informados por sus respectivos Departamentos²⁵⁸.

Era indispensable para el buen funcionamiento de la Embajada y la agregaduría un fluido entendimiento entre el jefe de misión y el agregado, ya que este último debía dar parte de sus informes tanto al Ministerio de su ramo como al embajador. Esta reciprocidad era un elemento indispensable para el buen funcionamiento del sistema informativo. Escribía a este respecto A. Beauvais que:

"(...) el agregado militar no estará en condiciones de prestar valiosos servicios a su jefe de misión, si éste lo tiene solo en cierta medida al corriente de las instrucciones de su propio gobierno, así como de las negociaciones proyectadas o en vías de ejecutarse. Para dar resultados satisfactorios, la colaboración entre el agregado militar y el agente diplomático deberá ser constante y sostenida por un mismo grado de confianza por ambas partes"²⁵⁹.

El agregado, por su parte, debía manifestar una absoluta franqueza al jefe de misión, haciéndole conocer su opinión sobre cualquier cuestión que fuese de su incumbencia, aun cuando su juicio fuese contrario al del jefe de misión respecto a las consecuencias

²⁵⁸ Ibidem. Pp. 95 y ss.

²⁵⁹ Ibidem. Pg. 91

políticas del hecho objeto de análisis.

La tendencia y la recomendación actual sobre la organización de las agregadurías militares es que no exista una agregaduría por cada uno de los ejércitos, sino que las hoy denominadas "Agregadurías de Defensa", integren todos los puestos de carácter militar sea cual sea el ejército (Tierra, Mar o Aire)²⁶⁰. En el periodo de entreguerras, sin embargo, el establecimiento de las agregadurías de carácter militar coincidió con un proceso de expansión donde cada Ministerio pretendía asegurar su red periférica, dada la creciente interdependencia y la repercusión de los problemas de seguridad internacionales en el propio ámbito nacional. En ese sentido, tanto el Ministerio de la Guerra como el de Marina debían colaborar con el de Estado para extender esa red, pero eran, asimismo, competidores con este último ya que podían vulnerar su monopolio sobre la acción exterior. Estas circunstancias explicaban, porque se tendía a que cada uno de estos Ministerios, como otros de distintas competencias, tuviesen su propia agregaduría. La acumulación de funciones en un agregado, por ejemplo que un agregado militar hiciese las veces del naval, o la desaparición de alguno de ellos, con el consiguiente reajuste, tuvo lugar durante la República exclusivamente por razones presupuestarias o motivos accidentales.

España, a la altura de 1931, contaba con una red periférica de diez agregadurías militares extendidas la mayor parte en Europa y el resto en América. Esta situación se mantuvo durante los primeros años de la República, para reducirse posteriormente a causa de los reajustes presupuestarios. En las principales capitales europeas se encontraban seis de las agregadurías militares, dispuestas del siguiente modo: Berlín, que servía simultáneamente para Austria, Checoslovaquia y Hungría; Lisboa; Londres, que incluía Dinamarca, Suecia y Noruega; París, que cubría Bélgica, Holanda y Suiza; Roma, que circunscribía Grecia, Bulgaria, Turquía y eventualmente Albania; y, finalmente, Varsovia, que integraba a Rumania y Yugoslavia²⁶¹.

A partir de mayo de 1934, en el cálculo de los presupuestos generales del Estado la regla tercera incluía una sustancial reducción de las Agregadurías militares españolas. En cumplimiento de la Orden Circular n. 143 del Ministerio de la Guerra del 23 de mayo de 1934, la Sección de Información e Historia del Estado Mayor Central

²⁶⁰ MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES, Opus cit. Pg. 16.

²⁶¹ ~~Anuario Militar de España~~, (1930-1933), Madrid, Ministerio de la Guerra, 1930, 1931, 1932 y 1933.

informaba a principios de julio al ministro de Estado de la reducción de las agregaduras a un total de siete: Berlín, Londres, Lisboa, París, Roma, y al otro lado del Atlántico Buenos Aires para América del Sur y Washington con América Central. El recorte fue cualitativa y cuantitativamente muy superior en América que se vieron reducidas drásticamente a dos. En Europa el reajuste afectó a la supresión de la agregaduría militar en Varsovia, donde estaba el comandante de Estado Mayor Bruno Quintana Caicedo, y al agregado militar adjunto en París, el capitán de Infantería Gonzalo Navacerrada Rodríguez²⁶².

La reorganización no supuso cambios en los destinos de los agregados en Berlín, teniente coronel de Estado Mayor Juan Beigbeder Atienza y luego ministro de Asuntos Exteriores con el general Franco, en Londres, teniente coronel de Caballería Félix Riaño Herrero, en Roma, teniente coronel de Infantería José Sicardo Jimenez, y en Lisboa y París, los comandantes de Estado Mayor Antonio Tapia y López del Rincón y Antonio Barroso Sánchez Guerra respectivamente.

La supresión en Europa, ámbito geográfico objeto de nuestro estudio, de la Agregaduría de Varsovia obligaría a un reajuste que, a juicio del Ministerio de la Guerra, podría hacerse del siguiente modo: a Berlín se le agregaría la representación de Polonia y al de Roma la de Yugoslavia y Rumania. El Ministerio de la Guerra solicitaba la opinión acerca de la conveniencia de la distribución propuesta.

Recibida la Orden del Ministerio de la Guerra, la Sección de Personal, del Ministerio de Estado, elevaba el 7 de julio a la superioridad un informe donde planteaba las dificultades que se podían derivar si un agregado era acreditado al mismo tiempo en dos Estados de "intereses opuestos", como por ejemplo Alemania y Polonia o Italia y Yugoslavia. Por este motivo, proponía la transmisión del asunto a la Dirección de Política y Comercio, donde la Sección de Europa pudiese estudiar con mayor detalle el problema²⁶³.

Previamente a la transferencia del asunto a la Sección de Europa, el ministro de España en Varsovia - F. Serrat - exponía al ministro de Estado una serie de consideraciones sobre la decisión del Ministerio de la Guerra de suprimir el puesto de agregado militar en aquella Legación. Dada la importancia del elemento militar en la sociedad polaca y su situación política y militar, así como la importancia que

²⁶² A.M.A.E. R - 1.019 exp. 17. Orden del Ministerio de la Guerra al Ministerio de Estado. Madrid, 4 de julio de 1934.

²⁶³ A.M.A.E. R - 1.019 exp. 17. Informe de la Sección de Personal. Madrid, 7 de julio de 1934.

a la representación militar en aquel destino concedían los principales Estados, éste consideraba una desventaja política, diplomática y militar para España la supresión de ese servicio²⁶⁴.

Conocidos estos datos y estas reacciones, el informe realizado por el jefe de la Sección de Europa - E. Rojas - y su colaborador J. de Aragón concluía que:

"(...) no parece lo mas atinado en los actuales momentos fusionar en un mismo Agregado Militar los asuntos de Alemania y Polonia ni tampoco los de Yugoslavia con Italia, pues a nadie se le oculta el antagonismo latente que existe entre los mencionados paises en sus mutuas relaciones, y la fusión de que se trata pudiera herir susceptibilidades y hasta acaso verse con recelo por parte de algunas de las naciones interesadas"²⁶⁵.

El subsecretario - J.M^a. de Aguinaga - dio su conformidad para enviar esas propuestas al Ministerio de la Guerra, aunque matizaba su posición puesto que las relaciones de Alemania y Polonia en aquel momento eran cordiales. Recordemos que el acercamiento germano-polaco había sobrevenido del enfriamiento en las relaciones entre París y Varsovia.

En la propuesta enviada al subsecretario del Ministerio de la Guerra - el general Luis Castelló -, además de la recomendación de no fusionar en un mismo agregado militar los asuntos de Polonia y Alemania, se recomendaba en el caso de Yugoslavia la conveniencia de encomendar sus asuntos al agregado militar en París²⁶⁶. La respuesta del subsecretario de la Guerra, tras la pertinente consulta al Estado Mayor Central, a J.M^a. de Aguinaga el 12 de septiembre revelaba la aceptación a encargar al agregado militar en París de los asuntos de Yugoslavia, pero se insistía en que el agregado militar en Alemania sumase a sus competencias las cuestiones de Polonia, sin perjuicio de proponer más adelante una solución, para lo que pedía la conformidad del Ministerio de Estado²⁶⁷. Finalmente, el subsecretario de Estado, quién en su momento había matizado su actitud ante este problema concreto, daba la conformidad de su Departamento subrayando que si los

²⁶⁴ A.M.A.E. R 1.019 exp. 17. D. n. 95. Ministro de España a ministro de Estado. Varsovia, 4 de julio de 1934.

²⁶⁵ A.M.A.E. R - 1.019 exp. 17. Informe de la Sección de Europa. Madrid, 8 de agosto de 1934.

²⁶⁶ A.M.A.E. R - 1.019 exp. 17. Minutá del subsecretario de Estado. Madrid, 21 de agosto de 1934.

²⁶⁷ A.M.A.E. R - 1.019 exp. 17. Orden del Ministerio de la Guerra al Ministerio de Estado. Madrid, 12 de septiembre de 1934.

informes del agregado militar en Berlín lo aconsejasen, la cuestión sería nuevamente objeto de atención²⁶⁸. Rumanía, según lo propuesto inicialmente por el Ministerio de la Guerra, estaría bajo la responsabilidad del agregado militar en Roma.

En cumplimiento de la ley de presupuestos vigentes para el segundo semestre de 1934, y de acuerdo con los últimos reajustes, la lista de agregados militares no presentaba nuevas variaciones en cuanto a su número y distribución, manteniéndose así hasta el estallido de la guerra civil. La única novedad, digna de destacar, fue el relevo en el cargo en Berlín del teniente coronel de Estado Mayor Juan Beigbeder por el teniente coronel del mismo cuerpo Manuel Martínez Martínez, tras su dilatado destino en la capital alemana²⁶⁹ (véase cuadro n. 5). Asimismo, a mediados de 1935 el agregado militar en Londres murió, momento a partir del cual el Ministerio de la Guerra optó por suprimir el cargo de agregado militar y, de acuerdo con el Ministerio de Marina, que el agregado naval incorporase a sus tareas la del militar²⁷⁰. Sin embargo, a principios de 1936 un miembro de la Subsecretaría del Ministerio de la Guerra dirigió una carta a R. Pérez de Ayala - embajador en Londres -, en la que aludía a la necesidad de nombrar un agregado militar, dada la delicada situación internacional y el incremento del presupuesto de guerra en Gran Bretaña. Por este motivo, le pedía utilizase su influencia sobre Madrid para que se nombrase agregado militar al comandante de Estado Mayor Manuel Alonso García²⁷¹.

La cuestión de la competencia de la agregaduría militar en París sobre Yugoslavia, en pro de la tesis de la agregaduría militar en Roma si las condiciones internacionales lo permitiesen, volvió a ser planteada por el Ministerio de la Guerra el 16 de septiembre de 1935, en plena crisis italo-etíope. El Ministerio de Estado inmediatamente curso las órdenes pertinentes a la Legación en Belgrado y la Embajada en Roma, para recabar informes sobre el particular.

²⁶⁸ A.M.A.E. R - 1.019 exp. 17. Minuta del subsecretario de Estado. Madrid, 15 de septiembre de 1934.

²⁶⁹ A.M.A.E. R - 1.019 exp. 17. Orden del Ministerio de la Guerra al Ministerio de Estado. Madrid, 23 de marzo de 1935.

²⁷⁰ A.M.A.E. R - 1.019 exp. 17. Orden del Ministerio de la Guerra al Ministerio de Estado. Madrid, 16 de septiembre de 1935.

²⁷¹ A.G.A.(A.E.) Caja 7.069. Correspondencia, Subsecretaría del Ministerio de la Guerra a embajador de España en Londres. Madrid, 11 de enero de 1936.

LISTA DE AGREGADOS MILITARES ESPAÑOLES EN EUROPA

Agregadurias	1930	1931	1932	1933	1934	1935	1936
Berlín.	Ttc. E.M. Juan Juan Beigbeder Atienza.			Ttc. E.M. Manuel Martínez Martínez			
Londres.	Ttc. E.M. Antonio Torres Marvá		Ttc. cab. Félix Riaño Herrero.				
Lisboa	Cte. E.M. Antonio Tapia y López de Rincón.						
París.	Ttc. E.M. José Ungria Jimenez.			Cte. E.M. Antonio Barroso Sánchez Guerra.			
	Cte. cab. Ramón de Florez Mendiville (adjunto)		Cap. inf. Gonzalo Nava- Navacerrada Rodriguez. Rodriguez (adjunto)				
Roma.	Cte. Carlos Martinez de Campos y Serrano		Ttc. Inf. José Sicardo Jiménez				Manuel Villegas Gardoqui (*)

(*) Sin confirmar en el Anuario Militar de España.(Fuente: elaborado a partir de: Anuario Militar de España, 1930-1935, Madrid. Ministerio de la Guerra, 1930-1935).

La respuesta del ministro español en Belgrado no se hizo demorar demasiado. El 25 de septiembre ponía en conocimiento de sus superiores en Madrid que encontraba más oportuno mantener el "estado actual de cosas", más aún cuando el viaje del agregado militar en París a Belgrado a unas maniobras militares habían creado una buena atmósfera²⁷².

En relación a Roma, el Departamento de la Guerra comunicó al de Estado el 7 de noviembre, que debiendo cesar el agregado militar en funciones en Roma - J. Sicardo - el 30 de ese mes, se solicitase de los Gobiernos de Italia, Bulgaria, Rumanía, Turquía, Albania y Grecia la conformidad para el nombramiento del nuevo agregado, que sería Manuel Villegas Gardoqui. En el transcurso de la gestiones, el embajador de España en Roma - J. Gómez Ocerín - hacía saber al ministro de Estado - J. Martínez de Velasco -, que el Ministerio de Negocios Extranjeros italiano no oponía inconveniente alguno a que el agregado militar español en Roma lo fuese también para Yugoslavia.

La Sección de Personal del Ministerio de Estado, que fue la que se ocupó del asunto, juzgó, y así lo respaldaron el subsecretario y el ministro, que teniendo en cuenta que por parte de Yugoslavia podían subsistir las razones que impulsaron a no acreditar ante su Gobierno al agregado militar en Roma, a pesar de la mejora en las relaciones italo-yugoslavas, y el hecho de la reciente visita del agregado militar en París a Yugoslavia, parecía lo más oportuno mantener las jurisdicciones militares tal como estaban en ese instante²⁷³. El problema no volvió a ser suscitado manteniéndose vigente los criterios finales de la reorganización de 1934.

Analizada la estructura burocrática del Ministerio de la Guerra, en los órganos esenciales en los procesos de información, planificación y toma de decisiones, no podemos olvidar la evolución que sufrió la Aeronáutica durante la República ya que de una dependencia absoluta de este Ministerio, se convertiría por obra de M. Azaña en un Departamento de cierta entidad y autonomía en la heterogénea estructura burocrática de la Presidencia del Gobierno. Por este motivo hemos decidido tratarla, aunque sea con suma brevedad, en un apartado específico.

²⁷² A.M.A.E. R - 1.019 exp. 17. D. n. 318. Ministro de España a ministro de Estado. Belgrado, 25 de septiembre de 1935.

²⁷³ A.M.A.E. R - 1.019 exp. 17. Informe de la Sección de Personal. Madrid, 26 de noviembre de 1935.

La institucionalización burocrática de la Aeronáutica:
"de la nada a la unidad".

La irrupción del arma aérea en la Guerra del Catorce, junto a otras innovaciones tecnológicas, revolucionaría el "arte de la guerra". Si bien su uso durante la contienda mundial no fue todo lo resolutivo que a primera vista pudiera parecer, sus expectativas de uso modificarían sustancialmente los planteamientos operativos de los ejércitos.

Los inicios del arma aérea estuvieron vinculados a una concepción de apoyo al ejército de Tierra y la Armada, motivo por el cual no surgió como una entidad autónoma en el marco de las Fuerzas Armadas nacionales. No obstante, en la organización militar de algunas grandes potencias europeas el proceso de institucionalización de la Aviación culminó, finalmente, con la creación de un Ministerio del Aire, como Francia en 1928.

En España la Aeronáutica, que nació en el caldo de cultivo de las campañas de Marruecos, no llegó a disponer de un Ministerio específico durante los años del periodo de entreguerras, pero si alcanzó un grado de autonomía durante la República del que jamás gozó durante la Monarquía y la Dictadura. Con el Real Decreto publicado por la Dictadura el 23 de marzo de 1926 se otorgaba y reconocía un mayor grado de autonomía a la Aeronáutica, la cual se componía de dos servicios: Aerostación y Aviación. Organizativamente, según el art. 2, en lugar de la Sección de Aeronáutica, se creaba una Jefatura Superior de Aeronáutica que dirigiría esos servicios, formaría parte de la Dirección General de Preparación de Campaña y funcionaría como una sección del Ministerio de la Guerra. El servicio de Aviación, especificaba el art. 3, estaría constituido por dos ramas "Aire" y "Tierra"²⁷⁴.

La reforma de la Aviación fue aún más polémica, afirma G. Cardona, si tenemos en consideración que desde 1927 existía un Consejo Superior Aeronáutico que coordinaba los vuelos de la Aeronáutica Militar, que pertenecía al ejército de Tierra, la Aeronáutica Naval y los aparatos civiles del Ministerio de Trabajo, Comercio e Industria²⁷⁵.

A las deficiencias organizativas y la carencia de material, se

²⁷⁴ Vid. AGUILAR OLIVENCIA, M. Opus cit. Pp. 98-99.

²⁷⁵ Vid. CARDONA, G. El poder militar... pg. 157.

sumaba el hecho de que un grupo relevante de pilotos mantuvieron una actitud hostil hacia la Dictadura. La sublevación de Cuatro Vientos, en diciembre de 1930, motivó la reorganización de los servicios de la Aeronáutica en detrimento de su autonomía - supresión del mando independiente -, y colocada bajo el control del ministro. La medida, sin embargo, apenas tuvo transcendencia alguna, puesto que un Real Decreto de 8 de enero de 1931 reimplantaba el Real Decreto de 23 de marzo de 1926 y el reglamento de junio del mismo año. De este modo, se restableció el grado de autonomía que había alcanzado la Aeronáutica y se creaba, subraya M. Aguilar, doctrina en una materia tan delicada como la Aviación²⁷⁶.

El advenimiento del nuevo régimen supuso una sustancial mejora, si no material si institucional. M. Azaña, como responsable del Departamento de la Guerra, en más de una ocasión, hizo pública su preocupación por las implicaciones que una débil Aviación tenía sobre la defensa nacional. Una de las primeras medidas adoptadas por el ministro de la Guerra al respecto, fue objeto de un Decreto publicado en el Diario Oficial del Ministerio de la Guerra el 27 de junio de 1931, por el que se creaba el "Cuerpo general de Aviación", que se completaría con los servicios técnicos aeronáuticos y con la reserva civil de Aviación (art. 1). Esta medida, a juicio de G. Cardona, supuso la creación de un escalafón separado de los oficiales respecto a sus antiguos compañeros de Tierra²⁷⁷. Desde un punto de vista operativo, las Fuerzas Aéreas se dividirían en Aviación independiente y Aviación divisionaria de cooperación, mientras que la Aerostación pasaría a depender de Ingenieros. Estas disposiciones se complementaron con el Decreto de 26 de julio del mismo año, donde se preveía la creación de la Academia de Aviación y la creación de una Aviación independiente con escuadras de cazas y bombarderos, diurnos y nocturnos.

En abril de 1932 se publicó el primer número de la Revista de Aeronáutica, de cuya dirección, redacción y administración se encargó la Jefatura de Aviación Militar y las Direcciones de Aeronáutica Civil y Naval. Este órgano, editado desde el Ministerio de la Guerra, se convertiría en portavoz de las ideas y concepciones que sobre la organización y funciones de la Aeronáutica tenían los oficiales y

²⁷⁶ Vid. AGUILAR OLIVENCIA, M. Opus cit. Pp. 99-100.

²⁷⁷ Vid. CARDONA, G. El poder militar..., pg. 158. Una información más detallada sobre el escalafón, los empleos y los métodos de ascenso pueden consultarse en AGUILAR OLIVENCIA, M. Opus cit. Pp. 100 y ss.

jefes de ese Cuerpo. El debate doctrinal que se iba a entablar entre éstos y otros portavoces de otros órganos castrenses, especialmente de la Marina, conformarían el clima en el que M. Azaña diseñó su organización y concepción de la Fuerza Aérea.

La polémica de fondo, sostiene M. Alpert, se concretaba entre una concepción estratégica de la Aviación, como entidad autónoma, y otra que consideraba a ésta como un elemento auxiliar del ejército de Tierra - y a la que nosotros añadiríamos la Armada -, ante una guerra futura²⁷⁸. El debate tuvo lugar, básicamente, entre los hombres del Cuerpo General de Aviación y los de la Aviación Naval. Bajo el hilo argumental, esencialmente técnico, del debate subyacía una pugna entre entidades burocráticas de las Fuerzas Armadas por intentar mantener su ascendiente sobre un elemento emergente - la "Fuerza Aérea" -, que en última instancia luchaba por su igualdad institucional con el ejército de Tierra y la Armada. La pasividad con que asistieron los miembros del ejército de Tierra ante este debate, se explicaba, en parte, por el carácter tutelar que hasta ese momento habían ejercido burocrática e institucionalmente en el desarrollo de la Aeronáutica.

El objetivo maximalista de la Revista de Aeronáutica, como se afirmaba en el número de junio de 1932, era situar:

"(...) el nuevo medio de combate en el mismo plano de importancia que las otras dos instituciones tradicionales y organizar su Aviación Militar con independencia completa de las demás fuerzas de superficie, colocándola bajo un mando único, responsable de la preparación, organización e instrucción de todas las fuerzas del aire, para que éstas estén en condiciones de cumplir sus fines peculiares"²⁷⁹.

Uno de los máximos exponentes de esta línea fue el jefe de Escuadra de Aviación - comandante de Ingenieros y miembro del Estado Mayor Central de la Guerra - Luis Manzaneque, habitual colaborador en la Revista. Éste, en el número inaugural, se hacía eco en un artículo de la determinación de M. Azaña por dotar a España de una política militar, en el discurso pronunciado en las Cortes el 2 de diciembre de 1931. Planteaba Luis Manzaneque que si esta carencia había tenido lugar mientras los problemas militares habían tenido dos aspectos - terrestre y naval -, ahora la cuestión era más acuciante dada la importancia adquirida por la Aviación. Las reformas militares de la

²⁷⁸ Vid. ALPERT, M. Opus cit. Pg. 321.

²⁷⁹ "La reorganización de nuestra Aviación Militar", en Revista de Aeronáutica, n. 3, junio de 1932, Madrid, pg. 100.

República habían reducido el Ejército a unas proporciones más adecuadas y racionales. Y puesto que el ministro de la Guerra puso de relieve la importancia de que España tuviese una política militar, que fuese instrumento de su política exterior, el autor consideraba oportuno aportar sus elementos de juicio. Coincidente con M. Azaña en considerar que España no tenía en el horizonte ningún conflicto previsible, no se resistía a especular sobre las posibles hipótesis que podrían presentarse con la participación de España en uno u otro bando, en cuyo caso:

"(...) el estudio de los medios militares que nuestra nación debería aportar a la agrupación de países de la que formaríamos parte, habría de hacerse siguiendo el criterio más sano (...), considerando en primer plano el caso de un ataque a nuestro solar. Realizado así, y deducida la cuantía y proporción de nuestros elementos militares, éstos deberían ser los que cotizásemos en nuestra política exterior y pusieramos a disposición de nuestros futuros aliados (...)"²⁸⁰.

En un plano estrictamente militar, a su juicio, el problema terrestre parecía poco posible que se presentase y era sencillo de resolver, ante la hipótesis de una invasión. El problema naval, por su lado, parecía completamente insoluble para España, dado que las limitaciones de la economía española no permitían desarrollar una flota que garantizase el dominio del mar. La única solución parcial, al problema naval, compatible con los recursos disponibles era la habilitación de las bases navales y la construcción de una eficaz flota de sumergibles. Finalmente, el problema aéreo era primordial para España porque la Aviación era el único elemento marcial que "aun siendo inferior en potencia a la de sus enemigos podía, sin necesidad de vencer, actuar sobre el país enemigo. Era, pues, un elemento potencial de coacción.

Las fuerzas aéreas debían componerse: en primer lugar, de una Armada aérea lo más adiestrada y potente posible; en segundo término, de una fuerza aérea de cooperación con las fuerzas de superficie; y en tercer y último lugar, de los denominados elementos de "antiaeronáutica" - defensa aérea y defensa terrestre contra aeronaves - adecuados a los recursos económicos disponibles. Esta organización, dotada adecuadamente, constituiría el elemento más valioso que España podía aportar a las potencias con las que estuviese aliada.

En relación al concepto de "Aeromarina", acuñado en las páginas

²⁸⁰ MANZANEQUE, L. "Bases de nuestra política militar", en Revista de Aeronáutica, n. 1, abril de 1932, Madrid, pg. 3.

de la Revista General de Marina y con el que específicamente parecían designar a las fuerzas aéreas de cooperación naval "con toda la amplitud que los marinos" reclamaban; L. Manzaneque lo consideraba incompatible con el concepto moderno de la guerra aérea única sobre el mar o sobre la tierra. No había lugar ya para fraccionar la Aeronáutica. De hecho:

"(...) la Marina ha sido su último baluarte, porque en todos los países se enteró después que el Ejército de que la Aviación podía tener la aplicación en la guerra, por eso su evolución es más lenta; ya hasta en Francia y España está consagrada oficialmente la idea verdadera y en proyecto la creación de su instrumento adecuado: el Ejército del aire, integrado por la Armada Aérea y la Defensa Aérea, y cuando estas fuerzas existen sólo cabe como complemento de las fuerzas de superficie las Aviaciones de Cooperación"²⁸¹.

La concepción de L. Manzaneque, así como la de otros miembros del Cuerpo, estaba profundamente influenciada por el pensamiento del general italiano Dohuet, para quién habría que dedicar a la Aeronáutica la fracción más importante de los recursos destinados a la defensa, ya que por su capacidad y contundencia en la acción era la más adecuada para impedir la guerra²⁸². Estas influencias y el desarrollo de sus propias convicciones, manifiestas ya antes de la aparición de la Revista de Aeronáutica, apuntaban a la necesidad de que si debía organizarse un Ejército del Aire evidentemente éste necesitaría una entidad administrativa que cumpliera los mismos cometidos que los Ministerios de la Guerra y de Marina. Era imprescindible - escribía a mediados de 1931 - la reunión en un organismo de todas las actividades aeronáuticas, tanto las civiles como las militares - navales y terrestres -. La aparición de un Ejército del Aire implicaba el establecimiento de los cauces de coordinación y cooperación entre el resto de los ejércitos, ya que el problema de la defensa nacional era una cuestión de conjunto, en suma, una labor de Estado. El mejor método para lograr esta indispensable coordinación sería la creación del Estado Mayor General, con sus secciones de Aire, Mar y Tierra. La dependencia política de éste tendría lugar por intermedio del "Consejo Superior de la Guerra o Junta de Defensa Nacional", del que formarían parte, con los ministros respectivos, los de Asuntos Exteriores, el

²⁸¹ MANZANEQUE, L. "¿Aeromarina?", en Revista de Aeronáutica, n. 15, junio de 1933, Madrid, pg. 289.

²⁸² MANZANEQUE, L. "Organización de una Aviación de guerra", en Revista de Aeronáutica, n. 25, abril de 1934, Madrid, pg. 174.

jefe y ex-jefes de Gobierno y el jefe del Estado²⁸³.

En defensa de un modelo orgánico que reconociese una mayor importancia y grado de autonomía a la aeronáutica naval, algunos especialistas como el capitán de Navío Pedro María Cardona - ex director de la Aeronáutica Naval y ex secretario del antiguo Consejo Superior de Aeronáutica -, utilizaron la Revista General de Marina para divulgar sus puntos de vista. No consideraba idóneo que la Aviación alcanzase una independencia absoluta, más aún si iba en detrimento de la entidad de la Aviación Naval. Se negaba a admitir, a diferencia de L. Manzaneque, que fuese la Aviación el elemento sustancial sobre el que debían volcarse los recursos del Estado destinados a la defensa nacional y a que el problema naval fuese insoluble. Coincidían, sin embargo, en concebir el problema de la defensa nacional como una gran obra de coordinación de recursos y fuerzas que deberían actuar con precisión en todo momento. Esa coordinación solamente podría lograrse mediante la colaboración de todos los Estados Mayores y la constitución de un super Estado Mayor²⁸⁴, que funcionalmente coincidía con el Estado Mayor General propuesto por L. Manzaneque.

Un punto de vista más conciliador, a medio camino entre los dos anteriores, era el defendido por el teniente de Navío Antonio Alvarez-Ossorio²⁸⁵, quien, influenciado por las ideas de Dohuet, consideraba que la Aviación era el arma defensiva de los Estados débiles. Su actitud la sintetizaba, en respuesta a algunas puntualizaciones del comandante de Aviación Francisco Fernández G. Longoria²⁸⁶, del siguiente modo:

"(...) Si la Armada Aérea ha de cubrir misiones ajenas a las del Ejército y la Marina, ha de ser absolutamente independiente de ellos. Si las Aviações de Ejército y Marina han de ejercer, cooperar y colaborar al combate terrestre y naval, han de ser empleadas por militares de tierra y mar para que su acción sea útil, real y verdadera, ya que su papel sólo consiste en accionar a más cota o velocidad en idénticas misiones y con la misma

²⁸³ MANZANEQUE, L. "El problema aéreo", en La Guerra y su preparación, n. 1 y 2, julio-agosto de 1931, Madrid, pp. 95-97.

²⁸⁴ CARDONA, P.Mª. "Con miras a la orgánica aeronáutica nacional. El tercer frente", en Revista General de Marina, n. 6, septiembre de 1932, Madrid, pg. 368.

²⁸⁵ ALVAREZ-OSSORIO, A. "Defensa Nacional. Organización aérea", en Revista General de Marina, diciembre de 1932, Madrid, pg. 867.

²⁸⁶ FERNANDEZ G. LONOGORIA, F. "Precisando algunos conceptos", en Revista de Aeronáutica, n. 13, abril de 1933, Madrid, pp. 177-184.

doctrina que las armas de superficie. Tácticamente han de depender de sus mandos tácticos"²⁸⁷.

De aquí derivaba la distinción entre la Armada Aérea y las Aviaciones auxiliares. En consecuencia, la construcción de una Armada Aérea requería la creación de una Escuela del Aire y, consecuentemente, de un Ministerio del Aire. Una tarea de esa envergadura precisaba la reunión de un Comité técnico cuya misión debía consistir en el:

"(...) planteamiento del programa a desarrollar en líneas generales ateniéndose a la necesidad de implantación de la Aviación bajo los puntos de vista económico, comercial, de prestigio y de Defensa Nacional; normas de creación de infraestructura (sic) y balizamiento, política industrial y comercial, política militar, estudio de las necesidades y posibilidades aéreas nacionales, líneas útiles y rentables, convenios internacionales, nacionalización de materias primas y subvenciones del Estado, reservas de pilotos, ponderación de fuerzas armadas y en fin cuantas cuestiones haya que resolver a fin de formar una política aérea nacional con directrices generales fijas y determinadas, a desarrollar en etapas previstas y conforme a las posibilidades de la nación"²⁸⁸.

El caso de las Aviaciones auxiliares era bien distinto en cuanto a su concepción táctica y la formación del personal.

No obstante, no debemos olvidar, como nos recuerda M. Aguilar, que tal discusión no era otra cosa que una disputa entre pobres, pues: "si el Ejército estaba mal atendido, la Marina resultaba a todas luces insuficiente y en gran parte obsoleta y la Aviación ocupaba el último lugar entre las de otras naciones de nuestro hemisferio"²⁸⁹.

Sin embargo, no debemos desestimar la importancia del debate, testigo de la expectación que habían levantado las reformas militares a todos niveles. M. Azaña, como adalid y principal impulsor de esas reformas, situó el problema de la Aviación en un lugar privilegiado de su agenda de trabajo. Sin embargo, el lamentable estado en que se encontraba la Aviación y los recursos económicos disponibles vislumbraban una solución solo a largo plazo. En las Memorias de M. Azaña se pueden encontrar algunas impresiones acerca de la ardua labor por hacer, no exentas de cierta perplejidad. Entre ellas merece la pena

²⁸⁷ ALVAREZ-OSSORIO, A. "Carta abierta", en Revista de Aeronáutica, n. 14, mayo de 1933, Madrid, pg. 232.

²⁸⁸ ALVAREZ-OSSORIO, A. "La Defensa Nacional. Organización aérea. Servicios técnicos" (Continuación), en Revista General de Marina, junio de 1933, Madrid, pp. 877-878.

²⁸⁹ AGUILAR OLIVENCIA, M. Opus cit. Pg. 108.

traer a colación el comentario del ministro de la Guerra sobre el informe, recibido el 11 de enero de 1932, de la Comisión interministerial que nombró para que dictaminase sobre los problemas de la Aviación, en el que se decía a sí mismo: "sólo recordar este asunto, me da dolor de cabeza, y ahora tendré que leerme todo eso. Y no servirá para nada porque la cuestión no tiene arreglo"²⁹⁰. Pese a todo, la cuestión aérea iría acaparando cada vez más su atención, con el fin de buscar una salida institucional y doctrinal acorde a su concepto integral de la defensa nacional. De este problema haría una mención específica en un discurso en Cortes el 10 de marzo de 1932 al abordar el presupuesto de su Ministerio. El problema de la Aviación Militar, se presentaba a priori como el más difícil de resolver por el dilema que planteaba. Por un lado, el primer "modestísimo" programa de Aviación Militar que le habían presentado en el Ministerio importaba 70 millones de pesetas, cantidad no excesivamente relevante dado el alto coste de los aviones y de sus servicios de mantenimiento. Por otro, España no podía renunciar a poseer una Fuerza Aérea, ya que si no estaría condenada a la indefensión²⁹¹. Este dilema debería resolverse en las Cortes, que en definitiva era el órgano que debía autorizar los presupuestos, razón por la cual M. Azaña intentó concienciar a la Cámara del problema.

Reconocida la Aeronáutica por primera vez como un Arma del ejército tras las reformas republicanas de 1931, M. Azaña en el discurso pronunciado en Cuatro Vientos a principios de julio de 1932, en el que volvía sobre sus habituales argumentos acerca del camino a seguir para hacer un ejército eficaz, confesaba que el "problema de la Aviación" era uno de los que más desvelos le habían producido. Un problema que no se reducía exclusivamente a la Aviación Militar, sino que su solución pasaba necesariamente por la creación de "un cerebro pensante que nos diga en conjunto lo que va a ser en España el aire".

Además de los ejemplos promovidos por las soluciones ofrecidas por otros Estados europeos al problema, la referencia inmediata y concreta, como no podía ser de otro modo, se encontraba en el mismo molde de la reforma militar azañista. Si M. Azaña había restablecido el Estado Mayor Central con la pretensión de suministrar al Ejército la unidad de doctrina que requería, un órgano pensante y una unidad permanente que confeccionase los planes y propósitos de su competen-

²⁹⁰ AZAÑA, M. Memorias..., vol. I, pg. 377.

²⁹¹ AZAÑA, M. "Política militar: El...", vol. II, pg. 211.

cia, la vía del método estaba abierta a la reorganización de la Aeronáutica. Para M. Azaña crear una Aviación Nacional, con su potencia, con su organización y con su porvenir, por usar sus propias palabras, era el mensaje clave. Y para lograr este objetivo había que erigir un organismo constructivo y un sistema que viabilizase la satisfacción de las reivindicaciones de la Aeronáutica²⁹².

Ese mismo verano, el ministro hizo público, con motivo de la discusión de los nuevos presupuestos, que, según sus cálculos, sería conveniente que en un plazo de cinco años se llegase a un presupuesto de 150 millones de pesetas para la Aviación Militar, con el fin de ponerla en proporciones indispensables en relación a los demás recursos defensivos del Estado²⁹³.

Si los problemas materiales para construir una Fuerza Aérea precisaban de un periodo de tiempo amplio, M. Azaña, entretanto, decidió dar en 1933 un paso decisivo en la institucionalización de la Aviación Nacional. Efectivamente, el Decreto de 5 de abril de ese año dotaba por primera vez a la Aeronáutica española de una estructura organizativa acorde a los nuevos planteamientos doctrinales, que ya se habían consolidado en las grandes potencias europeas. El Decreto confería, por fin, una forma concreta y específica a las intenciones que habían animado su famoso discurso de Cuatro Vientos. La nueva organización estaba animada ante todo por la idea de "asegurar la mayor eficiencia a la Aviación Nacional" mediante la unificación completa de su dirección y la coordinación de organismos y servicios que hasta ese momento habían permanecido dispersos. Se configuraban así unos **ORGANOS CENTRALES** específicos para la Aeronáutica y se establecía el marco mínimo indispensable para que pudiese desarrollarse un embrión de RED PERIFERICA, exclusivo para el Ejército del Aire.

La nueva organización se basaba en cinco puntos: el primero, consistía en la creación de una "Dirección General de Aeronáutica" en la Presidencia del Consejo de Ministros, que asumiría las funciones encomendadas hasta ese momento a la Dirección de Aeronáutica Civil, a la Jefatura de Aviación Militar y a la Dirección de Aeronáutica Naval (art. 1); el segundo, preveía la reunión de las Aviaciones de guerra en unas Fuerzas Aéreas colocadas bajo un solo mando, que sería

²⁹² "Discurso del Excmo. Ministro de la Guerra en el aeródromo de Cuatro Vientos", en Revista de Aeronáutica, n. 4, julio de 1932, Madrid, pp. 179-180.

²⁹³ "Reorganización y nuevos presupuestos", en Revista de Aeronáutica, n. 6, septiembre de 1932, Madrid, pg. 235.

ejercido por un jefe superior de las Fuerzas Aéreas (art. 6); el tercero, constituía la Sección de Tráfico Aéreo, que se encargaría de la Aviación Comercial; el cuarto, unificaba toda la actividad técnica mediante la Sección de los Servicios Técnicos e Industriales; y, por último, la creación de un Consejo Superior de Aeronáutica, que estaría constituido por el presidente del Consejo de Ministros, el jefe del Estado Mayor Central del Ejército, el jefe del Estado Mayor Central de la Armada, el subsecretario de Comunicaciones, el director general de Aeronáutica y un secretario (art. 4).

Las directrices definidas en los cuatro primeros puntos se ajustaban a una concepción de la organización aérea independiente y de tipo moderno. En ellas se establecía:

"(...) la unidad absoluta de dirección para toda la actividad aérea nacional; el presupuesto único de Aeronáutica; la constitución de unas Fuerzas Aéreas, independientes del Ejército y la Marina, que abarcaban todos los aspectos militares de Aviación; la concentración de cuanto se relaciona con el Tráfico Aéreo, y, por último, la debida coordinación de los esfuerzos técnicos e industriales que concurren al progreso aéreo"²⁹⁴.

Para estos cometidos, la Dirección General de Aeronáutica, tal como disponía el art. 3, quedaba constituida por: la Secretaría, la Jefatura Superior de las Fuerzas del Aire, Jefatura de Instrucción, Sección del Tráfico Aéreo, Sección de Servicios Técnicos e Industriales y la Sección de Contabilidad y Presupuestos. La Secretaría tendría a su cargo los asuntos generales y los relativos al régimen interior de la Dirección, al personal civil y a las relaciones con los Ministerios y Dependencias oficiales o particulares para los servicios y fines que le competían. Era, pues, uno de los organismos que canalizaba las relaciones con otros Departamentos del Estado, siempre bajo la supervisión de la Presidencia del Consejo de Ministros. El mando directo sobre las Fuerzas Aéreas lo ejercería el jefe superior de las Fuerzas Aéreas. Éste estaría asistido por una Secretaría y un Estado Mayor, al cual, de acuerdo con las doctrinas de Dohuet y las funciones de sus homónimos de los otros ejércitos, le correspondería la organización, información, operaciones, movilización y servicios de las fuerzas aéreas. De éste dependería, y más concretamente de su Sección de Información, el establecimiento de la red periférica de agregados aéreos y la organización de un nuevo hipotético canal de

²⁹⁴ "Reorganización", en Revista de Aeronáutica, n. 14, mayo de 1933, Madrid, pg. 227.

conexión con el Ministerio de Estado²⁹⁵.

El Consejo Superior de Aeronáutica tenía, además de su función consultiva, el importante cometido, al que respondía su composición, de asegurar el enlace entre la Aviación y los demás órganos nacionales relacionados directamente con ella. De este modo se pretendía preservar la unidad de acción. El Decreto, sin embargo, no definía las atribuciones del Consejo ni los asuntos que debían ser sometidos al mismo.

Quedaba de este modo constituido un verdadero Ejército del Aire, cuyas fuerzas estaban articuladas del siguiente modo: Armada Aérea, Aviación de defensa aérea, y Aviaciones de cooperación con el Ejército y la Marina. Se mantenía, pues, un esquema muy similar al defendido por L. Manzaneque, aunque M. Azaña no ignoró las necesidades del Ejército y de la Marina. El orden que se estableció para crear las distintas Aviaciones favoreció a las de cooperación, en espera del resultado final de la Conferencia del Desarme donde el desarme aéreo había sido objeto de un tratamiento especial con propuestas concretas, como analizaremos más adelante, por parte de la Delegación española.

La reorganización fue objeto de un ruego del diputado socialista - Sr. Rojo -, solicitando la implantación de la nueva organización de la Aeronáutica Nacional lo antes posible. En contestación, el jefe del Gobierno el 28 de junio de 1933 pronunció un discurso en las Cortes, donde argüía que la empresa que se había acometido era algo nuevo en España, puesto que hasta ese momento nadie se había ocupado de organizar y definir las bases de una política aeronáutica nacional. En el transcurso de su intervención, expuso los motivos que le habían llevado a desestimar la creación de un Ministerio de Aeronáutica porque, lo que a su juicio, no le hacía falta a España era un nuevo Ministerio y una burocracia que incrementaran los gastos del Estado, sino un "servicio que realmente exista y funcione". Y, precisamente, la nueva organización lo que pretendía hacer de la Aeronáutica Nacional era un solo servicio. Ésta estaría regida, de momento, por un Consejo en el cual se fundían las representaciones de los Ministerios de la Guerra, de Marina y de la Gobernación, que hasta ahora habían asumido la empresa del desarrollo de la Aeronáutica de una forma dispersa e inorgánica. En esta situación de transición:

²⁹⁵ "Decreto de reorganización de la Aeronáutica", en Revista de Aeronáutica, n. 14, mayo de 1933, Madrid, pg. 270.

"(...) mejor dicho, ni siquiera de transición, porque en lo que se refiere a la Aviación concretamente vamos de la nada a la unidad, desde el cero al uno, porque no hay más que personal lleno de virtudes y buenos deseos, pero que no tiene realmente sobre qué trabajar, en esta situación que no se puede llamar ni de transición, las cosas no marchan como uno quisiera, ni es fácil que marchen hasta que no esté organizado este conjunto que va a constituir la Aeronáutica, sobre todo si las Cortes creen prudente y posible dotarla de los recursos necesarios para que funcione"²⁹⁶.

La derrota electoral de los republicanos progresistas y el alejamiento de M. Azaña de los hilos del poder no supusieron el fin de su ambicioso proyecto. No obstante, éste sería sometido a posteriores modificaciones de acuerdo con los criterios sostenidos por los responsables de la defensa nacional durante los años posteriores.

En cumplimiento de la Ley de presupuestos vigente para 1934, el Decreto presidencial de 19 de julio de ese año creaba la Dirección General de Aeronáutica, con la estructura diseñada por M. Azaña, y dictaba las normas para el funcionamiento y coordinación de los servicios que la integraban. A este respecto, el presidente del Consejo de Ministros, como jefe supremo de la Aeronáutica, tenía, según rezaba el art. 4, facultades plenas en orden al mando, gobierno y administración de la misma.

El Decreto especificaba la naturaleza del Consejo Superior de Aeronáutica que, como sus modelos de referencia en Guerra y Marina, sería de carácter consultivo, facilitando los informes que concretamente le solicitase el presidente del Consejo de Ministros. Su composición, como podemos constatar por el art. 5, había sufrido algunas modificaciones, incrementándose el número de miembros, quedando constituida del siguiente modo: el Presidente del Consejo de Ministros, el subsecretario de la Presidencia, el jefe del Estado Mayor Central del Ejército, el jefe del Estado Mayor Central de la Armada, el subsecretario de Comunicaciones, el director general de Aeronáutica, el jefe de la Aviación militar y el jefe de la Aviación naval²⁹⁷.

Las más importantes modificaciones sobrevendrían en 1935, durante el mandato de J. M^a. Gil Robles en Guerra y en el contexto de la

²⁹⁶ "Un importante discurso del jefe del Gobierno", en Revista de Aeronáutica, n. 16, julio de 1933, Madrid, pg. 347; y AZAÑA, M. "La Aeronáutica nacional" (Sesión de Cortes del 28 de junio de 1933), en O.C., vol. II, pg. 786.

²⁹⁷ "Decreto creando la Dirección General de Aeronáutica", en Revista de Aeronáutica, n. 29, agosto de 1934, Madrid, pp. 435-436.

política de reajustes de J. Chapaprieta. Las modificaciones llevadas a cabo se hicieron en detrimento de la independencia política e institucional de la Dirección General de la Aeronáutica, aunque la estructura organizativa no sufrió cambios de relieve. La reforma más significativa sobrevino por el Decreto de 2 de octubre de 1935, a partir del cual la Dirección General de Aeronáutica dejaba de pertenecer a la Presidencia del Consejo de Ministros para pasar a depender del Ministerio de la Guerra, con la organización y atribuciones fijadas por el Decreto de 19 de julio de 1934. La figura del ministro de la Guerra recuperaba y, por qué no, veía incrementada su influencia sobre los designios de la Aeronáutica.

Prescribía, además, que mientras no se aprobase por las Cortes una "Ley de Bases Orgánicas de la Aeronáutica Nacional", el funcionamiento de los servicios de la Dirección General de Aeronáutica se deberían amoldar a las siguientes reglas: primero, que mientras las necesidades del servicio no aconsejasen la unidad de dirección en el empleo de las distintas Fuerzas Aéreas, la Aviación de cooperación de la Armada quedaría a las órdenes tácticas de las autoridades de Marina, aunque dependería técnica y administrativamente de la Dirección General de Aeronáutica; segundo, la Aviación de cooperación de Guerra dependería tácticamente de los Cuerpos de Ejército, representados por los Inspectores Generales, y con las mismas limitaciones establecidas en el apartado anterior; y, por último, los servicios de la Aviación Civil dependería directamente del director general de Aeronáutica²⁹⁸.

Estas medidas coincidieron con el debate que se estaba desarrollando en el seno de la Comisión permanente de Guerra sobre el proyecto de ley de Reorganización de la Aeronáutica Nacional. En la sesión del 21 de noviembre, en presencia del director general de Aeronáutica - el general M. Goded -, las discusiones se habían polarizado en torno a la conveniencia de constituir una Armada aérea que en sus relaciones con el Ejército y la Marina se encontrase en la misma situación de independencia orgánica y funcional que la Marina respecto al Ejército y viceversa, o por el contrario, constituir un arma auxiliar tanto del Ejército como de la Marina. El general Goded, quien confesó su comunión de ideas con las del ministro de la Guerra, puso de manifiesto su oposición a la constitución de un ejército del

²⁹⁸ "La Dirección General de Aeronáutica ha pasado a depender del Ministerio de la Guerra", en Revista de Aeronáutica, n. 44, noviembre de 1935, Madrid, pg. 571.

Aire autónomo²⁹⁹.

La reforma sufrida por la Dirección General de Aeronáutica lógicamente iba a afectar a la composición del Consejo Superior de Aeronáutica, que por Decreto de 25 de octubre quedaría configurada, en adelante, por: el ministro de la Guerra, como presidente, y como vocales el jefe del Estado Mayor Central del Ejército, el jefe del Estado Mayor Central de la Armada, el subsecretario de Comunicaciones, el director general de Aeronáutica, el jefe de Aviación Militar y el jefe de Aviación Naval³⁰⁰.

La última reforma de la Dirección General de Aeronáutica tuvo lugar el 11 de enero de 1936, bajo el breve ministerio del general Nicolás Molero. En esta nueva reorganización, de acuerdo con la línea de las últimas reformas, se acentuaba la vinculación de la Dirección General Aeronáutica con el Ministerio de la Guerra³⁰¹.

Este "brusco golpe de timón", utilizando la expresión de M. Aguilar, en la política aeronáutica de la República cuando J. M^a. Gil Robles se hizo cargo de las riendas del Departamento de la Guerra, tal vez estuvo aconsejado por su jefe de Estado Mayor - el general Franco - y una serie de generales que, como Goded, no habían aceptado de buen talante los avances institucionales de la Aeronáutica.

La política aeronáutica desarrollada por la República durante 1935 desnaturalizó uno de los grandes logros de la reforma aeronáutica azañista, la conquista de una autonomía doctrinal e institucional, que poco a poco fue absorbida por la tutela a que la sometió el Ministerio de la Guerra y la recuperación de cierto grado de influencia de la Marina sobre la Aviación Naval. El triunfo del Frente Popular y el retorno de M. Azaña al Gobierno, previamente a su nombramiento como Presidente de la República, si bien podría haber favorecido una mayor autonomía de la Aeronáutica, no se consolidó en una nueva y amplia reorganización de la Dirección General de Aeronáutica. Únicamente, un Decreto de 23 de junio de 1936 modificaba la organización de las fuerzas de Aviación Militar, pero en absoluto se trataba de una reforma de envergadura para devolver la Aeronáutica al lugar donde la

²⁹⁹ A.C.D. (S) General, Leg. 569, exp. 38. Actas de la Comisión permanente de Guerra de la sesión del 21 de noviembre de 1935.

³⁰⁰ "Modificación del Consejo Superior de Aeronáutica", en Revista de Aeronáutica, n. 44, noviembre de 1935, Madrid, pg. 571.

³⁰¹ "Reorganización de la Dirección General de Aeronáutica", en Revista de Aeronáutica, n. 47, febrero de 1936, Madrid, pg. 89.

política azañista la situó³⁰².

El proceso de institucionalización de la Aeronáutica, como una unidad burocrática reconocida en el aparato del Estado y como un instrumento de acción operativa y doctrinalmente diferenciado entre aquellos otros que componían las Fuerzas Armadas; había sido difícil y controvertido. Su confuso y contradictorio desarrollo, desde la óptica azañista de la reforma, impidió, desde luego, el desarrollo de una RED PERIFERICA que exigía como requisito indispensable la consolidación de los órganos centrales - autónomos - de la Aeronáutica Nacional. El embrión de una previsible red de agregados aeronáuticos fue promovida a principios de 1933 por M. Azaña, desde el Ministerio de la Guerra. En los meses previos al Decreto de reorganización de la Aeronáutica, desde el Ministerio de la Guerra se instó a que el Ministerio de Estado iniciara las gestiones para designar un agregado aeronáutico adscrito simultáneamente a las Embajadas de Londres y París. Con este fin el 17 de febrero L. de Zulueta instruyó a los embajadores en ambas capitales para solicitar el beneplácito de aquellos Gobiernos para el comandante de Caballería José Legorburu Dominguez³⁰³, que finalmente fue designado el día 27 de ese mismo mes³⁰⁴, ocupando el puesto hasta su fallecimiento en septiembre de 1935. Junto a éste, sería designado otro agregado aeronáutico en la Embajada española en Roma, cuyas competencias se extendían simultáneamente a la Embajada española en Berlín.

En relación a los canales de información periféricos de éstos, además de su conexión personal con sus jefes de Misión en el extranjero, cabe deducir por la fecha en que se designó - previamente a la creación de la Dirección General de Aeronáutica -, que su canal de acceso con los órganos centrales sería fundamentalmente a través de la Sección de Información del Estado Mayor Central del Ejército. No tenemos datos disponibles sobre si la puesta en marcha de la Dirección General de Aeronáutica reorientó la dependencia y el flujo informativo del agregado aeronáutico. Sin embargo, la evolución posterior, a

³⁰² "Reorganización de las fuerzas de Aviación Militar", en Revista de Aeronáutica, n. 52, julio de 1936, Madrid, pg. 377.

³⁰³ A.G.A.(A.E.) Caja 7.245. T. n. 18. Ministro de Estado a embajador de España en Londres. Madrid, 16 de febrero de 1933.

³⁰⁴ A.G.A.(A.E.) Caja 7.245. T. n. 24. Ministro de Estado a embajador de España en Londres. Madrid, 27 de febrero de 1933; y A.G.A.(A.E.) Caja 11.674. Orden n. 203. Ministro de Estado a embajador de España en París. Madrid, 27 de febrero de 1933.

partir de las reformas de J.M^a. Gil Robles, en detrimento de la autonomía de la Dirección General de Aeronáutica y la mayor presencia del Ministerio de la Guerra en los asuntos de la Aeronáutica, parecen indicar que seguiría siendo el Estado Mayor Central del Ejército el que centralizaría y controlaría la labor del agregado aeronáutico en Londres y París.

Organos de información y planificación del Ministerio de Marina.

Si la reforma militar azañista fue un norte constante para las medidas impulsadas por Santiago Casares Quiroga y José Giral desde Marina, el patrón organizativo de la burocracia militar diseñado por M. Azaña dejaría su huella en la reforma del Ministerio de Marina. La reorganización de la Armada, aun con sus lógicas peculiaridades, estuvo inspirada en los mismos principios que conformaban el concepto azañista de la defensa nacional. Esta influencia del modelo azañista explicaba la similitud morfológica en la reorganización de los Ministerios de la Guerra y de Marina y la sincronía con que éstas se llevaron a cabo - ambos Departamentos fueron reorganizados en julio de 1931 -.

En efecto, el Decreto de 10 de julio reorganizaba la estructura del Ministerio de Marina, bajo el ministerio de Santiago Casares Quiroga. De esta medida surgía una nueva estructura de los **ORGANOS CENTRALES** de la Armada, que como en el caso de los de Guerra apenas sufrirían variaciones hasta el estallido de la guerra civil. La reforma - que hacía la número ochenta y cuatro que se producía en la Armada desde 1807 -, junto a otras medidas, adquiriría rango de Ley tras ser aprobada por las Cortes el 24 de noviembre de 1931, dos meses después de ser aprobadas las de Guerra.

En el preámbulo del Decreto se anunciaba el propósito de dar una solución a la ausencia en la Marina de una "organización apta para prever, ordenar y dirigir la utilización de las Fuerzas Navales", motivo por el cual su desarrollo no había tenido lugar conforme a una doctrina bien definida y un plan acorde a esos principios³⁰⁵. Esta razón explicaba las habituales fluctuaciones a que se había visto sometida por la opinión pública y las iniciativas personales de aquellos que se habían hecho cargo del Ministerio. Una de las causas de fondo, argumentaba ya en 1930 el teniente de Navío Pascual Cervera,

³⁰⁵ BORDEJE, F. de Opus cit. Pg. 576.

provenía del desinterés que el "pueblo" y los propios "elementos directores de la nación", en el transcurso de la historia habían mostrado hacia el poder naval. A esta indiferencia que dificultaba la puesta en marcha de una "política naval" definida, habría que sumar otro hecho de capital importancia, el marco de inestabilidad en que se había desarrollado la política exterior en la historia reciente de España. La política naval, que debía ser orientada y definida - a su juicio - por los "elementos directores" del Estado, requería una política exterior coherente y estable. Sólo de ese modo, la política naval, que jamás podía ser fruto del momento - la coyuntura -, lograría ser "única, continua y estable durante un ciclo, más o menos largo, pero bien definido de la historia de los pueblos"³⁰⁶.

La causa de fondo de esa desorientación en la política exterior, y por consiguiente de una titubeante política naval, era fruto - escribía el capitán de Corbeta E. Navarro - de la falta de "sentido marítimo" de España. Conectaba de esta manera con las corrientes vigentes en ese momento en la estrategia naval española, en el sentido de promover el desarrollo de una mentalidad navalista que acabase con la tendencia aislacionista de España en la escena internacional. La concepción de una política exterior, basada en el interés nacional y compartida por diferentes generaciones, podría mantenerse vigente sólo si se estableciese una íntima conexión con el problema de la defensa nacional. Esta lógica le llevaba a coincidir con algunas de las soluciones propuestas por algunos analistas navales - como el capitán de Corbeta Mateo Mille³⁰⁷ -, militares - caso del general Goded -, y con la concepción global de la defensa nacional de M. Azaña, ya que acababa proponiendo la constitución de un organismo del que formasen parte los Estados Mayores Centrales de la Guerra y de Marina, y delegados, con carácter permanente, de los Departamentos de política exterior y finanzas. Este organismo, similar a la antigua Junta de Defensa Nacional y con ciertas analogías respecto a la futura Junta Permanente de Estado, debía atender al estudio y sostenimiento de la defensa nacional, creando y conservando sus distintos elementos en su máximo estado de eficiencia³⁰⁸. Todos estos planteamientos, como ya habíamos analizado en el caso del ejército de Tierra, ponían de

³⁰⁶ CERVERA, P. "El 'poder naval' y los 'acorazados'", en Revista General de Marina, abril de 1930, Madrid, pg. 567.

³⁰⁷ MILLE, M. Art. Cit. Pg. 52.

³⁰⁸ NAVARRO MARGATI, E. Art. Cit. Pp. 726-728.

relieve la estrecha vinculación entre los institutos armados y el Ministerio de Estado, y la necesaria coordinación y compenetración de sus actividades.

En este marco de fondo, con la preterición de crear los mecanismos institucionales necesarios para hacer realidad una política global de defensa nacional, se insertaban las reformas iniciadas por la República en la Armada. Sin embargo, las reformas, reorganizaciones y creaciones de Cuerpos, para el capitán de Corbeta Ubaldo Montojo, no siempre habían obedecido a:

"(...) necesidades orgánicas; algunas veces han nacido de consideraciones y compromisos políticos, por lo que es de suponer que sean pasajeras y que andando el tiempo se restablecerá la debida armonía entre la función y los órganos encargados de desempeñarla. Siempre que algún país ha pasado bruscamente de un régimen a otro se ha dado en él el mismo caso que en el nuestro en cuanto a las reformas de personal se refiere y no han sido nunca duraderas"³⁰⁹.

La alusión a la reforma naval de la República, no era exclusiva, ya que la confusión reinante por los reglamentos vigentes en el Ministerio eran fruto de la multiplicidad de reorganizaciones que habían tenido lugar durante las últimas décadas. No obstante, F. de Bordejé no consideraba del todo idónea la reforma republicana, respecto a la articulación del mando y la administración, ya que la reforma previa del contralmirante Carvia, en su opinión, reportaba ciertas ventajas que, en última instancia, explicarían la reposición de sus estructuras a partir de 1939.

El problema de fondo de la reorganización del Ministerio de Marina, como se había planteado en la reforma del Departamento de la Guerra, radicaba en la necesidad de establecer la debida separación y coordinación entre las funciones de **mando** y **administración**. M. Azaña había distinguido en el preambulo del Decreto de reorganización de su Ministerio una reforma administrativa y otra técnico-militar. En la Armada la distinción entre ambos criterios fue objeto de un tratamiento específico en la Ley de 24 de noviembre de 1934, cuyo art. 4 expresaba los principios fundamentales sobre los que descansaba la reorganización de la Marina Militar a partir de esos dos conceptos. Principios que quedaban formulados del siguiente modo:

"a) El Mando y la Administración son dos funciones distin-

³⁰⁹ MONTJOJO, U. "Comentarios sobre la organización actual del Ministerio", en Revista General de Marina, abril de 1934, Madrid, pg. 470.

tas. El Mando prevé, ordena y dirige la utilización de las fuerzas marítimas. La Administración asegura el funcionamiento de las unidades y de los servicios con el fin de suministrar al Mando los medios de acción. El Mando será ejercido por Oficiales del Cuerpo General de la Armada.

b) El Mando y la Administración podrán estar reunidos en la autoridad que ejerza el Mando.

c) Siendo el objeto del servicio administrativo proveer a las necesidades de las fuerzas navales, la Administración estará subordinada al Mando, que asumirá las responsabilidades de las órdenes que afectan al interés militar.

d) El Mando determina, bajo su responsabilidad, el objetivo que precisa lograr, asesorándose con el Consejo Técnico de los Servicios. Estos tienen la elección de las soluciones técnicas y administrativas y son responsables de su ejecución una vez que el Mando las haya juzgado conformes a la utilización militar.

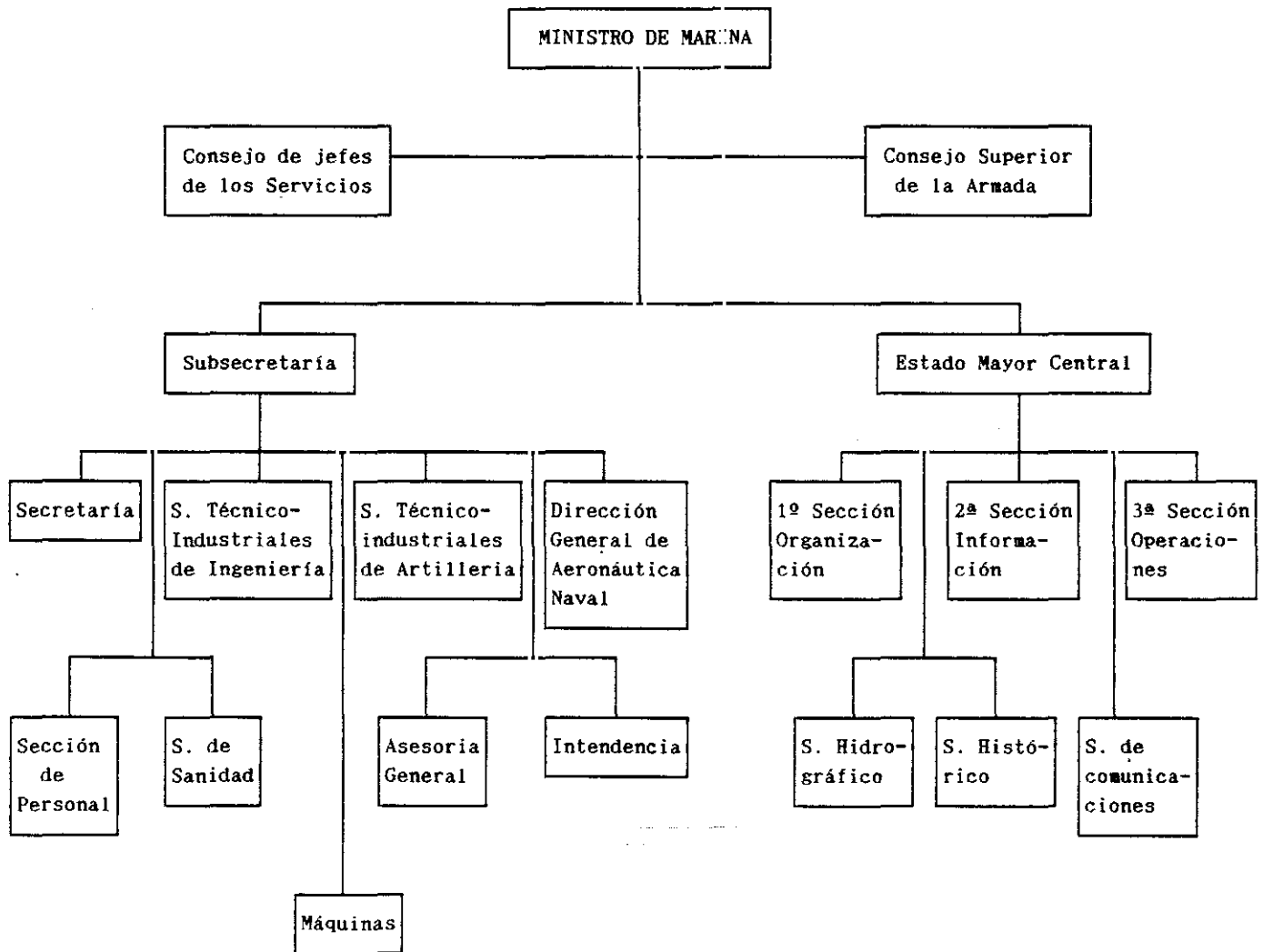
e) Los Servicios son autónomos en la administración de su personal y su material"³¹⁰.

Sobre estas premisas, en la cúspide de la pirámide departamental se situaba el ministro de Marina, que era el jefe de la Marina Militar (art. 1). Un cargo de eminentes connotaciones políticas, que ejercía su acción mediante la Administración Central, en la que se insertaban dos de los órganos técnicos de mayor peso específico en el Ministerio: la Subsecretaría y el Estado Mayor Central de la Armada. Uno y otro eran la expresión institucional de esa dualidad de funciones - Administración y Mando - dentro del Ministerio (ver organigrama n. 8).

El restablecimiento de la Subsecretaría en el Ministerio era uno de los rasgos más característicos de la reforma. Esta tendría carácter civil y su designación estaba únicamente sujeta al libre albedrío de la decisión del Ministro, al que podía sustituir en sus ausencias y en todas sus funciones (art. 6). La relevancia del cargo y el constante "baile" de ministros contribuyó a la inestabilidad al frente de la Subsecretaría. Concebida como un lazo de unión entre los Servicios y el Estado Mayor Central, era un órgano fundamental en la coordinación de la "administración" del Departamento. Desdoblada por el Decreto de 20 de mayo de 1931 en un subsecretario militar y un subsecretario de la Marina Mercante, Navegación e Industrias Marítimas; el primero presidía el Consejo de jefes de los Servicios, del que también formaba parte el jefe del Estado Mayor. La aparición de dos subsecretarios era fruto de la política republicana tendente a potenciar el poder civil para evitar los excesos de la autoridad militar. La Subsecretaría de la Marina Civil acabaría siendo incorporada en agosto de 1934 al Ministerio de Industria y Comercio. El subsecreta-

³¹⁰ Estado General de la Armada. 935, Madrid, Imprenta del Ministerio de Marina, 1935, pp. XX-XXI.

Reorganización del Ministerio de Marina
Ley de 24 de noviembre de 1931.



(Fuente: elaborado a partir del Estado General de la Armada. 1935, Madrid, Imprenta del Ministerio de Marina, 1935, pp. XIX-XXXVI).

rio - militar - tenía, además, la función de preparar la obra legislativa que debía llevar el ministro al Parlamento, las relaciones del Ministerio de Marina con los demás Ministerios y organismos ajenos a la Armada y los asuntos reservados que no fuesen de índole exclusivamente militar.

Algunos especialistas navales de la República, como el capitán de Corbeta U. Montojo, y la historiografía sobre la Armada bajo la República, concretamente el clásico de F. de Bordejé, acogieron de modo muy crítico el restablecimiento de la Subsecretaría. La función de unión entre los Servicios y el Estado Mayor no justificaba de por sí la creación de la Subsecretaría, con esa categoría que la colocaba por encima del Estado Mayor. El resultado, a juicio de U. Montojo, fue que "por huir de que el Estado Mayor tuviese demasiada autoridad se ha ido a caer al otro extremo"³¹¹.

Todos los Servicios gozarían de una gran autonomía, y sus jefes formarían parte, en calidad de vocales, del denominado "Consejo de jefes de los Servicios", que se reuniría bajo la presidencia del jefe del Estado Mayor cuando no lo hiciesen el ministro o el subsecretario (art. 10). Las reuniones, que deberían tener lugar una vez a la semana salvo situaciones extraordinarias, tenían por misión asesorar al ministro en las cuestiones administrativas de interés general y para garantizar la adecuada coordinación entre el Estado Mayor y los Servicios sobre las necesidades de orden militar o cuestiones de orden administrativo, técnico y financiero.

En la "reforma técnico-militar" del Ministerio, el Estado Mayor Central era la pieza clave de la nueva estructura orgánica. Su origen en la Marina española data de 1895, anticipándose casi en una década a su creación en el Ministerio de la Guerra, bajo el ministerio de José María Berenguer. En el preámbulo del Decreto de 13 de julio de 1895 se especificaba que el Estado Mayor, el cual había asumido las atribuciones que tenía la Subsecretaría tras la reforma de 1892, se ocuparía durante la paz: de todos los trabajos, planes y estudios de investigación relativos a la preparación de la guerra; y de la movilización y concentración de las fuerzas navales. Su creación había respondido a la necesidad de incorporar métodos e instrumentos de planificación y preparación de la guerra desde el punto de vista doctrinal y práctico, en previsión de presumibles conflictos armados. La derrota militar ante los EE.UU. ocasionó la desaparición del Estado

³¹¹ MONTOROJO, U. Art. Cit. Pp. 473-474.

Mayor en 1899, para ser restablecido por el Duque de Veragua en 1902 y reformado en el mismo año por Sánchez de Toca. Suprimido nuevamente, no sería restablecido hasta 1908 por el ministro de Marina Ferrándiz, manteniéndose con algunas modificaciones hasta 1924. Compartiendo una suerte similar que el Estado Mayor del Ejército bajo la Dictadura, fue suprimido hasta diciembre de 1930, en que el contralmirante Carvia volvió a incluirlo en el organigrama del Ministerio.

Muchos de los males que aquejaban a la Armada española eran fruto, escribía el capitán de corbeta M. Mille a mediados de 1930, de:

"(...) la falta de un Estado Mayor, no lo que durante tantos años se ha entendido por tal y dedicado a embarcar y desembarcar fogoneros y comprobar las bajas al hospital, sino un Estado Mayor que prepare la defensa del Departamento y entienda en el Ministerio en las construcciones de buques (...). Estos Estados Mayores, del Ejército y de la Marina, son los pilares principales de una defensa nacional bien entendida, guiada, como queda dicho, por las orientaciones del Ministerio de Estado"³¹².

La conexión de éstos con el Ministerio de Estado, volvía a ser en 1932 objeto de atención por el Director de la Escuela de Guerra Naval - el capitán de Navío Pérez Ochao - en la apertura del nuevo curso. En esta ocasión llamaba la atención sobre el papel de los Estados Mayores, cuyas propuestas y planes de acción debían ser acordes con las directrices de la política exterior³¹³.

En el preámbulo del Decreto de 10 de julio de 1931, se aducía que uno de los defectos del anterior Estado Mayor era que se mezclaban los asuntos específicos del Estado Mayor con los de material y personal propios de los Servicios. En la reforma se concebía a éste como un "órgano esencialmente militar, de mando y preparación de la guerra". En consecuencia, el Estado Mayor era responsable de la eficiencia de las fuerzas marítimas dentro de la posibilidades reales del Estado. Nuevamente se planteaba el problema si éste iba a ser únicamente un órgano pensante o si también iba a serlo de ejecución. Este problema fundamental reflejaba la dificultad que en Guerra y en Marina encontraban para coordinar las competencias de la Subsecretaría con el Estado Mayor. El problema radicaba en la situación jerárquica que la Subsecretaría ocupaba entre el ministro - máximo responsable del mando de la Armada - y el Estado Mayor - órgano por medio del cual el jefe Supremo de la Armada ejercía esa función -. El Decreto, como

³¹² MILLE, M. Art. Cit. Pg. 52.

³¹³ "Apertura del curso...", pg. 745.

sucedía también con la reforma azañista del Ministerio de la Guerra, no definía con demasiada claridad la relación entre el Mando y la Administración, ya que el Subsecretario en su papel de enlace estaba situado jerárquicamente sobre el Estado Mayor Central de la Armada. La Ley de 24 de noviembre de 1931, a pesar de definir los principios fundamentales sobre los que descansaba la organización de la Marina Militar, no aclaraba las relaciones entre la Subsecretaría y el Estado Mayor. En el fondo de la cuestión subyacía el temor de crear una especie de poder militar que pudiera enfrentarse al ministro y usurpar sus atribuciones. De este modo, la figura del Subsecretario amortiguaba el potencial poder del Estado Mayor³¹⁴. El problema no era exclusivo de España, sino que era y había sido un problema habitual en el desarrollo de las estructuras defensivas, especialmente, de los Estados demoliberales, celosos defensores de la supremacía del "Poder civil".

La constitución del Estado Mayor Central de la Armada no ofrecía muchas variaciones tras la reforma de Carvía, salvo algunos detalles como la inclusión de las Escuelas entre sus competencias. El jefe del Estado Mayor era elegido libremente por el ministro entre los vicealmirantes y contralmirantes, disfrutando durante ese tiempo del rango y privilegios del vicealmirante más antiguo. El jefe del Estado Mayor debía despachar con el ministro, y en ausencia de éste con el subsecretario. La organización en Secciones respondía a tres imperativos clásicos propuestos por el general Thiebault: "querer", "saber" y "poder"³¹⁵. De esta manera se disponían tres secciones: la primera de "Organización", que se ocupaba de la movilización, la flota, las Bases Navales³¹⁶ y el Aprovisionamiento; la segunda de "Información", dividida en tres negociados, se ocupaba de la red periférica del Ministerio de Marina, la centralización y difusión de la información, la redacción de la Revista General de Marina y por sus cualidades la más proyectada hacia las competencias del Ministerio de Estado; y, finalmente, la tercera de "Operaciones", que, organizada en las siguientes unidades - Táctica, Movimiento de buques, Tiro naval y Torpedos -, se ocupaba de las cuestiones doctrinales, de los planes

³¹⁴ Vid. MONTOJO, U. Art. Cit. Pg. 472.

³¹⁵ Ibidem. Pg. 473.

³¹⁶ Según la nueva reorganización de la Armada éstas eran las siguientes: Ferrol, Cádiz y Cartagena, como principales; y Ríos y Mahón, como enclaves de aprovisionamiento y operaciones.

de estudio y programar las actividades operativas de la Armada. Las funciones eran, pues, similares a las del Estado Mayor del Ejército, aunque constaba de menos secciones. Por esta razón creemos innecesario volver sobre la cuestión. Otras Marinas Militares, como la francesa, presentaban una cuarta Sección - de Aprovisionamiento -, que en el caso de la Armada española se insertaba en la primera Sección del Estado Mayor.

Junto a estas Secciones, tradicionales del Estado Mayor, el nuevo organigrama presentaba adheridas a este órgano una serie de servicios: en primer lugar, el Servicio de Comunicaciones, que abarcaba todo lo referente a la organización y utilización de las señales y comunicaciones de carácter militar; los Servicios de Hidrografía, Meteorología y Magnetismo; y el Servicio Histórico, que en la Armada aparecía desgajado de la Sección de Información. Asimismo, la Escuela de Guerra Naval pasaría en adelante a depender del Estado Mayor.

En principio, y como norma general, la actividad de los Servicios debían desarrollar su labor de acuerdo con las prioridades y líneas de acción diseñadas por el Estado Mayor. En algunos casos, como la Dirección General de Aeronáutica - sujeta a los cambios que hemos analizado en el apartado anterior -, la vinculación al Estado Mayor Central era muy estrecha, ya que la distribución de las Fuerzas Aéreas y su utilización y doctrina dependería directamente del Estado Mayor.

Emulando el ejemplo del Ministerio de la Guerra se creó un alto órgano de carácter consultivo en la elaboración y decisión de la política naval - el **Consejo Superior de la Armada** -. Éste, según el art. 9 de la Ley de 24 de noviembre de 1931, se constituía como un órgano de función asesora en los asuntos que el ministro estimase conveniente consultarle. Estaría constituido por el jefe del Estado Mayor, los vicealmirantes en activo y los contralmirantes que ejerciesen mando de Bases Navales - que sustituirían a las antiguas Capitanías Generales - y fuerzas navales. Las reuniones estarían presididas por el ministro o el subsecretario, y en ausencia de éstos, por el jefe del Estado Mayor. Cuando el ministro lo estimase conveniente podría convocar, con voz y voto, a los jefes de los Servicios que creyese oportunos.

Además de estos órganos centrales del Ministerio no debemos olvidar, la Asesoría del ministro, un Negociado de Clasificación y Recompensas y la Intervención Central del Ministerio, cuyo estudio omitimos por considerarlas alejadas de nuestra área de trabajo, aunque no por ello dejan de ser órganos básicos en la Administración de la

Marina española.

Los cambios en la estructura del Ministerio, según los datos de que disponemos, no fueron muy significativos hasta el estallido de la Guerra. En este sentido la permanencia del organigrama del Ministerio, al menos en los órganos centrales más importantes, es comparable a la del Ministerio de la Guerra. Quizás la modificación más significativa provino a partir de la creación de la Subsecretaría de Marina Civil que el 25 de agosto de 1934 fue absorbida por el Ministerio de Industria y Comercio, siendo J.J. Rocha ministro de Marina. La medida inserta en esa dinámica de potenciación del poder civil del régimen republicano se había justificado esgrimiendo que el Ministerio de Marina debía tener como exclusivo punto de mira, la organización y la eficacia de la defensa naval. Esta medida, a juicio de F. de Bordejé, suponía una abstracción peligrosa, ya que la doctrina naval en la preparación de la guerra consideraba como un aspecto fundamental la protección, ordenación y control del tráfico marítimo. Esta situación de privilegio y autonomía de la que gozó esta Subsecretaría desaparecería al convertirse en la Dirección General de Marina Civil y Pesca, en la reorganización general de la Administración de 28 de septiembre de 1935. En su nuevo "status" dejaría de tener competencias sobre las Industrias marítimas que se habían convertido, a su vez, en una dirección independiente³¹⁷.

Las reformas republicanas, sin embargo, no acabaron con el caos reinante en el Ministerio en relación a los reglamentos, puesto que no se llegó a elaborar el nuevo Reglamento del Ministerio. Unicamente se llegó a redactar el del Estado Mayor, pero las dilaciones y los retrasos en los reglamentos de los Servicios impidieron la redacción de un nuevo reglamento interior global para el Departamento. Esta situación explicaba porque aún permanecían vigentes reglamentos como los de procedimiento administrativo del Ministerio de Marina de los años 1889 y 1890, sin modificación alguna y con numerosas lagunas y contradicciones por normativas posteriores.

En relación a la RED PERIFERICA tejida desde el Ministerio de Marina, a partir de la infraestructura exterior dependiente del Ministerio de Estado, era más modesta que la red de agregados militares. La articulación del sistema no ofrecía ninguna variación sustancial respecto al del ejército de Tierra, siendo complementarias en algunas ocasiones ante las carencias de infraestructura, de modo

³¹⁷ Vid. BORDEJE, F. de Opus cit. Pg. 633.

que un agregado militar podía hacer las veces del naval y viceversa.

El número de agregadurías navales era considerablemente menor que las militares, de tal manera que a la altura de 1931 se podían contabilizar cuatro: tres de ellas en Europa - Londres, París y Roma -, y la otra en América - Washington -. Desde ellas abarcaban un ámbito geográfico paralelo al de la distribución que correspondía a las agregadurías militares. La proporción, en consecuencia seguía favoreciendo a un mayor peso específico de la red en Europa. Resultaba evidente que la elección de las sedes coincidía con aquellas grandes potencias navales, aunque en el caso de Japón no hemos hallado constancia de que existiese una agregaduría naval durante la República.

Las agregadurías navales de España en Europa, que ofrecían mayor interés por la naturaleza de nuestro trabajo, estaban situadas en Londres, la principal potencia naval mundial junto a los EE.UU., y París y Roma, dos potencias navales situadas en el "ranking" por debajo de Japón, pero que sostenían un largo contencioso desde la Conferencia Naval de Washington (1921-1922) en torno al problema de la paridad naval, como un capítulo más de sus respectivas políticas mediterráneas (ver cuadro n. 6). En Londres el agregado naval en el momento de proclamarse la República era el capitán de Corbeta Juan Pastor y Tomasety - desde mayo de 1928 en ese destino -, que juró fidelidad al nuevo régimen³¹⁸. Fue sustituido en 1932 por el capitán de Navío Adolfo Hércules de Solás y Patudo de la Rosa, que en 1931 era el jefe de la "Comisión de Marina Europea", con sede en la misma capital. Este órgano, único en la red periférica del Ministerio de la Marina estaba constituida, además, por: el comandante de Intendencia Luis Alvarez Vigil, el capitán de Corbeta Felipe Abarzuza y Oliva, el intérprete Nicolás Montero, un auxiliar de secretaría Francisco Pensos, y los tenientes Ingenieros de la Armada José de la Figuera y Augusto Riquelme. Posteriormente el capitán de Navío Manuel Medina y Morris se pondría al frente de la Comisión, una vez que Adolfo Hércules de Solás tomo posesión de la agregaduría naval. El 27 de octubre de 1934 siguiendo el mismo proceso Manuel Medina ocuparía la agregaduría naval. En París, el capitán de Corbeta Fernando Basterreche y Díez de Bulnes había sido nombrado agregado naval en enero de 1929, desempeñando el cargo hasta principios de 1933. Más tarde durante la guerra civil fue agregado naval de la República en París

³¹⁸ A.G.A.(A.E.) Caja 7.142. D. s.r. Encargado de negocios a ministro de Estado. Londres, 28 de abril de 1931.

LISTA DE AGREGADOS NAVALES ESPAÑOLES EN EUROPA

Aggregaduría	1930	1931	1932	1933	1934	1935	1936
Berlín						Cap. de Fragata Ramón Agacino y Armas	
Londres	Cap. de Corbeta Juan Pastor y Tomasety		Cap. de Navio Adolfo Hércules de Solás y Patudo de la Rosa		Cap. de Navio Manuel Medina y Morris		
París	Cap. de Corbeta Fernando Basterreche y Díez de Bulnes			Cap. de Fragata Fernando Navarro y Capdevila		Cap. de Corbeta Arturo Genova Torrueña	
Roma	Cap. de Corbeta Mateo Mille y García	Cap. de Corbeta Enrique Navarro y Margati				Cap. de Fragata Rafael Estrada y Arnáiz	

(Fuente: elaborado a partir del Estado General de la Armada, 1931-1936, Madrid, Imprenta del Ministerio de Marina, 1931-1936).

y Londres. En marzo de 1933 su puesto sería ocupado por el capitán de Fragata Fernando Navarro y Capdevila, que al concluir su trabajo sería sustituido por el capitán de Corbeta Arturo Genova Torruella a finales de febrero de 1936. Finalmente, en Roma el agregado naval desde marzo de 1927, el capitán de Corbeta Mateo Mille - que había sido delegado adjunto en la Sociedad de las Naciones -, fue sustituido en agosto de 1931 por el capitán de Corbeta Enrique Navarro y Margati.

El reducido número de agregadurías navales evidentemente ofrecía lagunas a la hora de recopilar información del estado de las fuerzas navales. Estas carencias obligaron a utilizar la red de agregadurías militares para suplir la ausencia de agregados navales. Este fue el objeto de una Orden del Ministerio de Marina el 23 de febrero de 1931 por el que se habilitaba esta solución para el caso concreto de Lisboa en Europa³¹⁹.

Las restricciones presupuestarias de 1934 que obligaron a un reajuste de las agregadurías militares, también afectaría a las navales que se verían mermadas temporalmente en un 50%, dado que bajo el ministerio de J.J. Rocha se suprimieron las de Roma y Washington. No obstante, posiblemente la reactualización de la cuestión mediterránea, tras los Acuerdos de Roma entre Francia e Italia a principios de 1935 y los prolegómenos del contencioso italo-etíope fueron decisivos para el nombramiento de un nuevo agregado naval en Roma - el capitán de Fragata Rafael Estrada y Arnáiz -. De este modo se volvió a recuperar el número de agregadurías navales que existían en Europa en 1931. La otra gran novedad fue la creación de una agregaduría naval en Berlín, de la que tomó posesión el capitán de Fragata Ramón Agacino y Armas el 6 de junio de 1935, en el contexto de las negociaciones y la conclusión del Acuerdo Naval anglo-germano.

Entre los medios de acción de la política de defensa nacional indudablemente hubieramos debido incluir un breve estudio del estado operativo de las Fuerzas Armadas, pero a ellas haremos alusión al hablar de la preparación de las posiciones de la Delegación española en la Conferencia del Desarme.

Junto a estos órganos de ejecución de la política exterior y de defensa nacional, existían unos altos órganos consultivos que habían adquirido un amplio desarrollo tras la Guerra del Catorce en los Estados demoliberales de mayor raigambre. En España, la Monarquía había atribuido ese papel asesor a la "Junta de Defensa Nacional", y

³¹⁹ A.M.A.E. R - 1.1019 exp. 17. Orden. Ministerio de Marina a Ministerio de Estado. Madrid, 23 de febrero de 1931.

la República, como consecuencia directa de su tarea reformista de las estructuras del Estado, tuvo que plantearse la creación de un organismo de esa naturaleza para dotar al Estado de las instituciones necesarias e indispensables habilitadas en los modelos parlamentarios.

2.3. ALTOS ORGANOS CONSULTIVOS EN MATERIA DE POLITICA EXTERIOR Y DEFENSA NACIONAL: LA JUNTA PERMANENTE DE ESTADO.

La necesidad de mantener unas directrices básicas en la definición de la política exterior y el desarrollo complementario de una política de guerra, en la terminología azañista, y naval, había acabado por consolidar, en los grandes Estados democráticos, la existencia de una serie de órganos consultivos que debían preocuparse de definir y delimitar los intereses nacionales, por encima de las veleidades partidistas a que el juego político democrático podía dar lugar.

En la concepción azañista de la defensa nacional cabía perfectamente un órgano consultivo que, por encima de los Departamentos ministeriales y en el que estuvieran representadas otras instituciones del Estado, pudiera asesorar al Gobierno en la política de defensa nacional que convenía al Estado. El general Goded, y otros especialistas militares, navales y aeronáuticos, habían incidido en la importancia de un organismo de estas peculiaridades. La experiencia de otros Estados europeos que contaban con esos organismos, caso de Francia con el Consejo Superior de la Defensa Nacional y del Imperio británico con el Comité de Defensa Imperial, parecían aconsejar la creación de un organismo, que en España ya contaba con el antecedente de la "Junta de Defensa Nacional".

La iniciativa de crear un órgano de estas características, aunque no concebido en sentido estricto para la defensa nacional, partió del Ministerio de Estado, siendo de hecho la única que logró institucionalizarse durante la República. En relación al origen de la iniciativa, N. Tabanera cuestiona la paternidad que S. de Madariaga se atribuía respecto a la creación de una Junta consultiva que examinaría los problemas de la política exterior y daría al Gobierno su opinión sobre ellas, y que habría cedido en 1933 al entonces ministro de Estado - F. de los Ríos - para hacer viable su creación. El argumento que cuestionaba el protagonismo exclusivo del representante español en Ginebra, estribaba en el informe presentado el 2 de junio de 1933, previamente a la toma de posesión de F. de los Ríos de la cartera de

Estado, por el director de Política y Comercio J. M^a. Doussinague, acerca de la conveniencia de la creación de un organismo permanente que estableciera y definiera una línea coherente de política exterior nacional³²⁰. Lo cierto fue que durante la gestión de F. de los Ríos se potenció el proyecto, el cual, finalmente, saldría a la luz siendo C. Sánchez Albornoz ministro de Estado, tras la caída del Gobierno de Azaña en septiembre de aquel año.

La JUNTA PERMANENTE DE ESTADO creada por Decreto el 7 de noviembre de 1933, quedaba definida en el preámbulo como un "órgano de asesoramiento y de consejo que, coordinando la labor sucesiva de los Gobiernos, sirva entre ellos de lógico y eficaz enlace, llamado a facilitar a la política exterior de España la indispensable continuidad". De este modo, se pretendía dotar al nuevo régimen de una "alta entidad consultiva" que favoreciese la uniformidad de la orientación de los distintos Gobiernos respecto a la política exterior, de acuerdo con los altos ideales en que se inspiraba la República. Este organismo debía facilitar el desarrollo de cuantas orientaciones constituían el "objetivo ideal" de la República en materia de política exterior:

"(...) el máximo apoyo moral y la más entusiasta y activa cooperación en cuanto se refiere a la Sociedad de Naciones; la aproximación espiritual hacia nuestras hermanas de cultura y raza; la intensificación, de una manera general, de nuestras amistosas relaciones con todas las naciones ligadas ya a España por el lazo de los intereses comunes y de la recíproca amistad, y el cumplimiento - por último -, solícito y desinteresado, de la misión de cultura y de paz que nos corresponde en el Norte de Africa"³²¹.

Con estas misiones surgía esta nueva entidad, cuya Presidencia recaía sobre el Presidente de la República, quien a su vez podía delegarla en el presidente del Consejo de Ministros. Las funciones de secretario serían desempeñadas por el subsecretario de Estado y, en su defecto, el director de Asuntos Exteriores del Ministerio. Técnicamente, según el art. 3, la Junta debía dictaminar sobre aquellos asuntos de alto interés nacional que fuesen sometidos a su deliberación por el Gobierno. La Junta quedaba configurada por vocales de dos categorías: en primer lugar, los vocales natos por derecho propio, a saber, los presidentes de las Cortes, del Consejo de Ministros, el ministro de Estado, el presidente del Consejo de Estado

³²⁰ Vid. TABANERA, N. Opus cit. Pg. 91.

³²¹ ~~Gaceta de Madrid~~, 11 de noviembre de 1933, pp. 986-987.

y el Alto Comisario de España en Marruecos, a los que debían sumarse los ex-presidentes de la República, del Consejo de Ministros y de las Cortes y los ex-ministros de Estado, que deberían turnarse por antigüedad anualmente; y los vocales elegidos y nombrados por el Gobierno, a propuesta del ministro de Estado, un embajador de la República en activo y un ex-embajador de la República.

De forma ocasional, podría solicitarse la presencia de los ministros de la Guerra, Marina y Hacienda, siempre que los asuntos a tratar requiriesen su presencia. Por idéntico procedimiento se podía solicitar el asesoramiento de los jefes del Estado Mayor Central del Ejército, del Estado Mayor de la Armada, y los presidentes del Comité Ordenador de la Economía Nacional y del Consejo Superior de Cultura. Este procedimiento condicional era la vía abierta, para que la Junta Permanente de Estado pudiese extender sus competencias más allá de los problemas de la política exterior y abordar los de la defensa nacional, como requería una concepción moderna de la defensa. Sin embargo, el problema de la defensa, como cabía deducir por la composición de la Junta, sólo sería relevante en cuanto éste cobrara una dimensión propia en el conjunto de la política exterior.

Por último, la Junta Permanente de Estado se reuniría cuantas veces el Gobierno lo considerase necesario, para lo cual se convocaría por mediación del Ministerio de Estado.

La primera reforma sobrevino a los pocos meses de su creación, siendo ministro de Estado L. Pita Romero. Las modificaciones imprimidas por el Decreto de 23 de enero de 1934 se concretaron en la inclusión del presidente de la Comisión parlamentaria de Estado, que de forma un tanto sorprendente había sido omitido en el Decreto de creación, pero dejaban de formar parte de la Comisión el Alto Comisario de España en Marruecos, entre los vocales natos, y los dos embajadores que debían ser elegidos por el Gobierno. El resultado de la reforma se había saldado con la pérdida de cierto peso específico de los elementos técnicos del Ministerio, frente a los representantes políticos³²².

Pero la reforma mas sustancial de la Junta Permanente de Estado se produjo en 1935, en un contexto de interés y preocupación, tanto en medios gubernamentales como de la opinión pública, sobre los problemas internacionales y la defensa nacional. Algunas claves internacionales, como el fracaso de la Conferencia del Desarme, el

³²² ~~Gaceta de Madrid~~, 24 de enero de 1934, pp. 613-614.

rearme alemán y su efecto multiplicador al incentivar el rearme en Europa, la reapertura de la cuestión mediterránea - en su dimensión colonial y estratégica - a partir de los Acuerdos de Roma entre Francia e Italia y las implicaciones que comenzarían a derivarse del conflicto italo-etíope, por citar algunas; explicaban, en gran medida, la actualidad que en ciertos momentos habían adquirido en medios oficiales y en la opinión los problemas de la política exterior y la defensa nacional.

La República no contaba con un órgano consultivo específico de asesoramiento al Gobierno relativo a los problemas de la defensa nacional, ya que la Junta Permanente de Estado, dedicada a las cuestiones de la política exterior en general, permitía el tratamiento en su seno de los problemas de la defensa nacional a la discreción de los miembros de la Junta. Las preocupaciones que a lo largo de 1935 invadieron a los diferentes Gobiernos respecto a la seguridad nacional alcanzaron a cuestiones de infraestructura en la dotación, la movilización y, como no, a la propia organización de la defensa. En relación a este último asunto, el nuevo Gobierno de A. Lerroux de 3 de abril de 1934 decidió, en el Consejo de Ministros del día siguiente, nombrar una comisión compuesta por los ministros de la Guerra, Marina e Industria - el general Masquelet, el vicealmirante J. Salas y M. Marraco -, para la redacción de un anteproyecto de constitución del "Consejo Supremo de la Defensa Nacional"³²³. En la exposición que llevaron a cabo los ministros de la Guerra y de Marina hicieron una detallada exposición del funcionamiento de la Junta Permanente de Estado, que hasta ese momento había sido el único organismo consultivo de la República que a esos niveles se había ocupado de la defensa nacional. Ambos ministros, dos técnicos en sus respectivas áreas, proponían dar al nuevo organismo una estructura análoga a la extinta Junta de Defensa Nacional de los tiempos de la Monarquía³²⁴. En el discurso pronunciado por el Presidente de la República ante el Consejo estimó necesario atender a la defensa nacional por medio de un plan orgánico adecuado a los recursos económicos del Estado, propósito con el cual se iba a estudiar la eventual constitución del Consejo Supremo

³²³ A.P.G. Publicación de notas de prensa sobre los Consejos de Ministros, t. I (1935), Madrid, 4 de abril.

³²⁴ ABC, 5 de abril de 1935, "Breves notas de ampliación. Lo que será el Consejo Supremo de la Defensa Nacional. La posición internacional de España".

de la Defensa Nacional³²⁵.

Los indicios apuntaban, pues, hacia la constitución de un organismo consultivo consagrado a la defensa nacional distinto de la ya existente Junta Permanente de Estado. Incluso en las Cortes, en la sesión del 17 de mayo, Rodríguez de Viguri - miembro de la Comisión permanente de Guerra - durante su intervención comentaba que la Junta Permanente de Estado debería conjugar su labor con otra Junta "de la que se oye hablar ahora, pero que veo pasa el tiempo sin que llegue a crearse: el Consejo Supremo de la Defensa Nacional"³²⁶.

Los intentos por crear un Consejo Supremo de Defensa Nacional nunca llegaron a materializarse, aunque finalmente el Gobierno llegó a una solución salomónica cuya aplicación afectaría sustancialmente a la Junta Permanente de Estado. En efecto, el problema fue tratado en Consejo de Ministros el 17 de mayo con la Comisión interministerial que se había creado a tal efecto, tras la cual se procedió por el Decreto de 21 de mayo a la reforma de la Junta Permanente de Estado. Este organismo de asesoramiento al Gobierno surgido en 1933, de naturaleza interministerial y por su configuración vinculado a las más importantes instituciones del Estado republicano, había nacido con una potencial vocación a asumir un mayor protagonismo en el terreno de la defensa nacional. El resultado final de los trabajos de la Comisión interministerial creada en abril de 1935 y las condiciones internacionales y nacionales, habían derivado en la modificación de la Junta Permanente de Estado de modo que las cuestiones relativas a la defensa nacional adquirirían un gran protagonismo en relación a los problemas de la política exterior. El preámbulo del Decreto de la Presidencia del Consejo de Ministros no dejaba dudas al respecto:

"El precepto consignado en el art. 6º de la Constitución de la República, que señala a los Gobiernos una orientación bien definida respecto a la utilización de los elementos armados como instrumento de política nacional, aconseja también la creación de un organismo permanente que, fiel reflejo de la política exterior del país, coordine y enlace a los elementos armados entre sí y con las restantes actividades nacionales y al propio tiempo mantenga la continuidad de los planes relativos a la defensa nacional al margen de las fluctuaciones y vaivenes de la marcha política"³²⁷.

³²⁵ El Debate, 5 de abril de 1935, "Política internacional".

³²⁶ A.M.A.E. R - 5.499 exp. 13. Cuadernos de política...

³²⁷ FERNANDEZ ESPESO, C.- MARTINEZ CARDOS, J.Mª. Opus cit. Pg. 630.

La alusión al art. 6º de la Constitución, es decir, la renuncia de la República española a la guerra como instrumento de política nacional, no deja de ser significativa. Los sectores más moderados y conservadores de la República siempre manifestaron un cierto recelo a esta renuncia expresa de la República, a pesar de que M. Azaña había expuesto ya en alguna ocasión que esa renuncia no implicaba, en absoluto, una actitud de indefensión. La alusión expresa a la vinculación en el texto entre la política exterior y la utilización de los elementos armados cobraba mayor relevancia si tenemos en cuenta la progresiva afirmación de la actitud neutralista en la política exterior republicana, aunque siempre dentro de la legalidad de Ginebra.

El objetivo de la Junta de definir y mantener unas líneas de continuidad en la política exterior por encima de las fluctuaciones políticas a que daba lugar la dinámica del régimen parlamentario, se hacía extensivo a la defensa nacional en su conjunto.

Las modificaciones a que dio lugar este Decreto fueron no sólo fruto de las motivaciones derivadas de la posición internacional de España, desde un punto de vista estratégico y político, lo que de por sí hubiera requerido la creación del Consejo Supremo de la Defensa Nacional, sino que la política de reajustes presupuestarios hizo aconsejable modelar la Junta Permanente de Estado de modo que cumpliera el cometido de un organismo asesor para la política exterior y la defensa nacional. En el propio preámbulo se aducía que era "buena regla de prudencia y de economía no multiplicar innecesariamente los organismos, sino buscar la ampliación y reforma de los existentes el remedio a la necesidad sentida". No fue casual en este desenlace que el reajuste de la Junta coincidiese con la previa llegada de J. Chapaprieta al Ministerio de Hacienda el 6 de mayo de 1935.

La modificación y ampliación de atribuciones de la Junta se tradujo en una nueva configuración de la misma, ya que en ella se debía dar entrada a las más altas autoridades militares. Con este criterio, junto a los vocales natos - todos civiles - que figuraban en la última reforma, adquirirían el mismo privilegio los ministros de la Guerra y de Marina, los jefes de los Estados Mayores Centrales del Ejército y de la Armada, el vicepresidente del Consejo Superior de la Guerra o un General del mismo organismo en el caso de que la Vicepresidencia recayese en el Jefe del Estado Mayor Central del Ejército, y un vicealmirante, nombrado por el ministro de Marina. La reforma confería un peso específico muy relevante a los elementos militares,

lo cual era lógico desde el punto de vista institucional si se quería dar representación a los Departamentos directamente vinculados con la Fuerzas Armadas.

La representación institucional en el seno de la Junta quedaría, en adelante, visiblemente mermada ya que, además de los ex-presidentes de la República, sólo figurarían como vocales por derecho propio los ex-presidentes del Consejo de Ministros que lo hubieran sido en los dos últimos años naturales a los anteriores a la constitución del Gobierno vigente, y dos ex-ministros de Estado, de los que lo hubieran sido en el mismo periodo que los ex-presidentes del Consejo antes citados. Con el nuevo reglamento, desaparecía el derecho de los expresidentes de las Cortes a ocupar una plaza de vocal en la Junta.

A las sesiones de la Junta en pleno podrían ser convocados, juntos o separadamente, los ministros cuyos Departamentos pudieran tener relación con los asuntos sometidos al dictamen de la Junta, así como también el Alto Comisario de España en Marruecos. Asimismo, la Junta tenía derecho a solicitar de los Departamentos ministeriales correspondientes y demás órganos de la Administración del Estado los asesoramientos e informes que estimasen necesarios para el cumplimiento de su labor. Finalmente, otra de las novedades que se especificaban en el funcionamiento de la Junta, quedaba recogida en el art. 7, según el cual sus componentes, siguiendo un método muy similar al de las Comisiones permanentes ministeriales de las Cortes, podrían agruparse en ponencias, las cuales elevarían al pleno sus dictámenes para su posterior resolución.

El resultado de la reforma de 21 de mayo de 1935 fue una ampliación de las atribuciones de la Junta Permanente de Estado, que por motivos de reajuste presupuestario, debía desempeñar una labor de asesoramiento al Gobierno en materia de política exterior y de defensa nacional. Con esta solución se dotaba a la República de un organismo que era fundamental en la concepción global y moderna de la defensa nacional. La vinculación de la política de guerra y de marina a la política exterior parecía justificar la naturaleza y la nueva configuración de la Junta. Sin embargo, la nueva orientación de la Junta Permanente de Estado podía limitar peligrosamente otras dimensiones de la política exterior republicana al privilegiarse los problemas de la seguridad. Incluso, desde un punto de vista político la entrada en escena de los altos mandos militares de talante más moderado, como consecuencia de la política de los últimos ministros de la Guerra y de Marina, contribuyó a dar una imagen más conservadora

de la Junta.

Como bien indica N. Tabanera la escasa efectividad de la Junta puede explicarse por el contexto de continuo enfrentamiento entre el Gobierno y la oposición que tuvo lugar durante la existencia de la Junta Permanente de Estado, hasta su disolución en mayo de 1936³²⁸. Una situación que inevitablemente tendría transcendencia en la actividad de la Junta. Rodríguez de Viguri, en su intervención en las Cortes del 17 de mayo de 1935, recordaba la importancia de ese organismo para preservar la continuidad de la política exterior, pero llamaba la atención acerca de las contadas ocasiones en que se había reunido y se preguntaba, incluso, si el Gobierno se proponía convocarla nuevamente³²⁹. La apreciación de Rodríguez de Viguri coincidía con el testimonio de N. Alcalá-Zamora que, en sus Memorias, recordaba el buen comienzo de la Junta, pero pronto, "desde el comienzo, la mezquina visión de las discordias internas" se superpusieron por encima de los intereses generales a que debía responder dicho organismo³³⁰. Tanto N. Alcalá-Zamora como S. de Madariaga, coincidían en subrayar la actitud de M. Azaña que, consecuente con su singular teoría - escribía el primero - de no interesarse por la vida pública en la oposición, se negó a participar en las sesiones de la Junta. Actitud que a la larga acabó incitando a D. Martínez Barrio a su abstención³³¹. Como otros órganos políticos, la Junta Permanente de Estado no pudo preservarse de la radicalización del clima político en las Cortes desde 1933-1934, reflejo de esa bipolarización de la sociedad española. Sólo así se podía explicar la retirada de los socialistas - F. de los Ríos, como ex-ministro de Estado, y J. Besteiro, como ex-presidente de las Cortes - siguiendo las directrices del Partido. La justificación que El Socialista daba, en abril de 1934, a esta decisión radicaba la falsa afirmación del Gobierno lerrouxista de que la ocupación de Ifni había

³²⁸ Vid. TABANERA, N. Opus cit. Pg. 95.

³²⁹ La Junta Permanente de Estado actuó hasta mediados de 1934 con cierta regularidad. Luego, aducía J.M^a. de Aguinaga en uno de sus cuadernos de política internacional, "las diferencias entre los jefes de los partidos debieron constituir, probablemente, el motivo de que cesara de reunirse". (A.M.A.E. R - 5.499 exp. 13. Cuadernos de política internacional española. Periodo 1934-1936. La política internacional de España y el Parlamento, realizados por el ex-subsecretario J.M^a. de Aguinaga).

³³⁰ ALCALA-ZAMORA, N. Memorias..., pg. 319.

³³¹ Ibídem. Pg. 319; y MADARIAGA, S. de España. Un ensayo..., pp. 399-400.

sido aprobada por la Junta³³². En cuanto a los radicales, N. Alcalá-Zamora argumentaba que J.J. Rocha, de acuerdo con A. Lerroux, le propuso no citar a las reuniones de la Junta a los miembros de la oposición³³³.

En estas condiciones el Gobierno encabezado por Santiago Casares Quiroga, una vez elegido M. Azaña jefe del Estado, dio fin por Decreto de 30 de mayo de 1936 a la Junta Permanente de Estado³³⁴. De este modo, desaparecía, tras una efímera existencia, uno de los altos organismos consultivos del Estado republicano que en su metamorfosis acabó absorbiendo plenas competencias para dictaminar y asesorar sobre la política exterior y la defensa nacional. Su evolución, sin embargo, se vio alterada por la filtración en el seno de la Junta de la radicalización de la escena política española. Su fracaso, reflejaba en muchos aspectos, la racionalidad y buen criterio de los proyectos reformistas del nuevo régimen y los males y limitaciones en que se había sumido la práctica real de esos diseños durante los años de vida pacífica de la República.

Como correspondía a un régimen parlamentario, junto al Gobierno y la complicada maquinaria burocrática encargados de la proposición y preparación y ejecución de las líneas de acción del Estado, existían, además de los altos órganos consultivos, unos mecanismos de control al extenso poder de los que hemos denominado los órganos de ejecución.

2.4. INSTRUMENTOS Y PROCEDIMIENTOS DE CONTROL SOBRE LA POLITICA DE DEFENSA NACIONAL: EL PARLAMENTO.

El régimen parlamentario adoptado en España en 1931 siguió los mismos parámetros que otros Estados de Europa continental, que bien continuaron bien incorporaron modelos democráticos liberales en su organización tras la Guerra del Catorce. Estos Estados, entre los que se encontraba la Alemania de la República de Weimar, iniciaron un proceso de racionalización, entendido éste como una dinámica de constitucionalización. En España durante la Monarquía liberal la regulación de las relaciones entre el Gobierno y las Cortes había sido

³³² Vid. TABANERA, N. Opus cit. Pg. 97.

³³³ ALCALA-ZAMORA, N. Memorias.... pg. 320.

³³⁴ FERNANDEZ ESPESO, C. - MARTINEZ CARDOS, J.M^a Opus cit. Pg. 649.

más bien la consecuencia de una acumulación de prácticas consuetudinarias que de unos preceptos constitucionales. Afirmaba S. Varela que con la Constitución de 1931 y la puesta en marcha de lo que se ha denominado "parlamentarismo atenuado", se consolidaba una orientación predominantemente parlamentaria de las relaciones constitucionales pero, simultáneamente, se sobrepusieron algunos elementos tendentes a conseguir un mayor vigor y estabilidad del Gobierno respecto al parlamentarismo clásico³³⁵.

Los promotores de la República pretendieron transmitir a todos los órdenes de la Sociedad, a partir de las reformas emprendidas desde el 14 de abril de 1931 y de la Constitución republicana del mismo año, las normas de comportamiento en democracia. El reto de incorporar esos principios de acción a esferas tan tradicionalmente cerradas como la diplomacia o las Fuerzas Armadas oponía unos condicionantes muy difíciles de salvar. El hermetismo en estas instituciones y el tradicional escaso interés que la opinión pública y las Cortes habían demostrado por los problemas internacionales y, en menor medida, por los problemas de la defensa nacional, eran factores que sin lugar a dudas influirían en la efectividad del control parlamentario sobre estas esferas de acción del Estado.

No obstante, la Constitución republicana, como Ley fundamental del nuevo régimen, incorporaba importantes novedades acerca de la capacidad de control del Parlamento sobre las cuestiones relativas a la política exterior y la defensa nacional. Faustino Fernández-Miranda valoraba la Constitución republicana como ejemplar y modélica, desde el punto de vista jurídico, en la regulación de los procedimientos para el control parlamentario de la política exterior³³⁶. Como norma general en los sistemas políticos democrático-liberales, uno de los más afamados especialistas de Derecho Internacional del período B. Mirkine-Guetzévitch argumentaba, a este respecto, que:

"(...) le régime parlementaire établit le contrôle général sur le pouvoir exécutif, en matière de politique extérieure. Le régime parlementaire, avec son extrême souplesse, permet au parlement de participer indirectement à la conclusion des traités internationaux, à l'aide de ce contrôle. Le régime parlementaire peut combiner ce contrôle avec l'approbation préalable des traités, ou seulement appliquer la règle générale du parlementarisme, selon laquelle le Gouvernement ne peut ni déroger à une loi, ni établir une nouvelle dépense sans l'assentiment du

³³⁵ Vid. VARELA, S. Opus cit. Pp. 80-82.

³³⁶ Vid. FERNANDEZ-MIRANDA, F. Opus cit. Pg. 60.

parlement"³³⁷.

Junto a estas atribuciones típicas en los parlamentos de los Estados demoliberales del periodo de entreguerras, la Constitución española de 1931 incorporaba la novedad, a la que ya hemos aludido, de la inclusión en su texto de normas de respeto al Derecho Internacional y de la legalidad del Pacto de la Sociedad de las Naciones. La Asamblea constituyente había sentido la necesidad de adaptar su código interno a las circunstancias de la vida internacional, de modo que había elaborado un marco legal que armonizara el Derecho Internacional y el Derecho Constitucional.

Sin embargo, a pesar de los logros obtenidos desde un punto de vista jurídico-político respecto al control parlamentario sobre la acción exterior y la defensa nacional, los condicionantes que enumerábamos anteriormente limitaron la proyección real de estas normativas. Además, concretamente el "poder exterior", o "cuarto poder" como lo denomina A. Remiro Brotons, se había caracterizado por la proyección de la soberanía del Estado en las relaciones con los otros sujetos de derecho y actores de la vida internacional. El poder exterior había sido considerado unánimemente como una "reserva del ejecutivo", e históricamente había quedado descolgado en la construcción del Estado democrático y, por lo tanto, de sus mecanismos de control³³⁸. Luego, a pesar de la democratización de los regímenes internos y a pesar del triunfo de la democracia parlamentaria, la política exterior permanecía aún psicológica y prácticamente en el s. XIX. Sólomente a partir de la Guerra del Catorce se podía hablar de una mayor permeabilidad en las conciencias populares sobre los problemas internacionales, pero no en todas las sociedades y en igual grado.

A continuación vamos a distinguir, a efectos de análisis, dos cuestiones básicas: en primer lugar, el estado de las relaciones entre el Gobierno y las Cortes en el control de la política de defensa nacional; y en segundo lugar, el funcionamiento de uno de los mecanismos más interesantes de control parlamentario - las Comisiones, y entre éstas las de Estado, Guerra y Marina -.

³³⁷ MIRKINE-GUETZEVITCH, B. La technique parlementaire..., pg. 50.

³³⁸ Vid. REMIRO BRONTONS, A. "El poder exterior del Estado", en Documentación Administrativa, n. 205, julio-septiembre de 1985, Madrid, pp. 53-54.

La política de defensa nacional en el marco de las relaciones entre el Gobierno y las Cortes.

En un plano general, subraya S. Varela, la Constitución de 1931, por un lado, como todo régimen parlamentario se fundaba en la colaboración o el acuerdo de poderes entre el Gobierno y el parlamento; por otro, desde un punto de vista funcional la relación de poder era desigual, oligárquica y elitista, en el sentido de que en las relaciones Gobierno-Parlamento, el predominio sería de "los menos sobre los más, de los líderes sobre los cuadros, de los mejor informados sobre los peor informados"³³⁹. Luego el régimen parlamentario implicaba, en opinión del mismo autor, siempre una supremacía gubernamental, a pesar del favorable trato que la Constitución republicana dispensaba a las Cortes.

Una de las cuestiones más llamativas de la vida política de la República fue la intensa inestabilidad gubernamental, que en numerosas ocasiones había sido interpretada como consecuencia del poder que las Cortes habían adquirido en virtud del reglamento constitucional. Sin embargo, la Constitución de 1931 fue la primera vez que en la historia constitucional de España se consideraba al Gobierno como una institución plenamente diferenciada y autónoma, con organización y funciones propias. Y era, asimismo, la primera vez que se establecía de forma taxativa la responsabilidad política del Gobierno ante las Cortes. De este modo, la posición del Gobierno quedaba netamente reforzada, aunque existía una dependencia, inevitable en un régimen parlamentario, hacia las Cortes predefinida en el texto constitucional. Unas limitaciones y un control que, desde luego y de forma significativa, atañían a los actos gubernamentales en su dimensión internacional. El estudio que llevó a cabo S. Varela demostraba que la inestabilidad gubernamental fue fruto, más bien, del sistema de partidos políticos que de los mecanismos y procedimientos parlamentarios. De hecho, de los dieciocho Gobiernos que se sucedieron entre 1931 y 1936 sólo dos "murieron parlamentariamente"³⁴⁰.

En la evolución de los regímenes parlamentarios, la lucha entre el poder Legislativo y el Ejecutivo se fue convirtiendo progresivamente en una colaboración que iría consagrando la primacía del Ejecutivo, aunque evidentemente persistían los mecanismos de control

³³⁹ VARELA, S. Opus cit. Pg. 84.

³⁴⁰ Ibídem. Pp. 85-89.

parlamentarios. Este proceso había ido convirtiendo al Ejecutivo, según afirmaba B. Mirkine-Guetzévitch, en el centro de la democracia parlamentaria³⁴¹. El Gobierno - en un sistema democrático - no consistía únicamente en ejecución, sino que gobernar era dar impulso a la vida política de una sociedad, tomar iniciativas, proponer leyes al parlamento para su refrendo, hacer nominaciones, etc. El poder Ejecutivo representaba en definitiva, según el citado especialista, el alma de la legislación. No obstante, y así lo reconocía la Constitución republicana en su art. 51, la postestad legislativa residía en el pueblo, que la ejercía por medio de las Cortes o Congreso de los Diputados, ya que era un sistema monocameral.

Una de las polémicas que, se habían suscitado acerca del control parlamentario sobre el Gobierno y su actividad en la esfera internacional, se había polarizado en torno a la conveniencia de que el control se ejerciese con anterioridad o posterioridad a la acción de Gobierno. Esta cuestión cobraba especial relevancia en las coyunturas en que hubiese negociaciones internacionales en curso. La práctica y la legislación habían ido confirmando el derecho del Parlamento al control posterior, que permitía la posibilidad de provocar cambios de Gobierno, pero mientras el Gobierno no fuese cambiado, éste proseguía su labor. El control anterior en la conducción de la política exterior y la defensa nacional estaría en contradicción con la primacía del Ejecutivo, e iría en contradicción con la tendencia al fortalecimiento del mismo que se había consolidado durante la Guerra del Catorce. No obstante, había situaciones en que la práctica parlamentaria mostraba como el Ejecutivo mismo, a veces, prefería poner al corriente a la Cámara de algunas negociaciones o de la actitud a adoptar ante determinadas cuestiones internacionales. En estas ocasiones el gesto del Gobierno podía tener como objetivo buscar el apoyo de las Cortes y de la opinión antes de la firma de un futuro Tratado, también, por que no, como un medio de presión en las negociaciones o divulgar un estado de ánimo en la opinión internacional, o simplemente provocar una diversión del interés de la opinión pública para mitigar el peso de los problemas internos.

Los medios de control de las Cortes sobre las actividades gubernamentales en el medio internacional eran múltiples y se derivaban de sus propias prerrogativas generales de control sobre otras instituciones como el Presidente de la República y el Gobierno,

³⁴¹ MIRKINE-GUETZEVITCH, B. La technique parlementaire..., pg. 72.

cuyas limitaciones ya hemos estudiado, o a partir de su capacidad para votar los presupuestos generales. En relación con las competencias legislativas, el Gobierno y las Cortes, en virtud del art. 60, compartían la iniciativa de las leyes. Solo el Congreso, según el art. 61, podía autorizar al Gobierno a legislar por decreto, acordado en Consejo de Ministros, sobre materias reservadas a la competencia del poder Legislativo.

Una de las prerrogativas de control mejor especificadas en el texto constitucional eran las relativas a la conclusión de los Tratados Internacionales - arts. 65, 66 y 76 -, que ya hemos analizado en este capítulo. El art. 76, que recogía en algunos de sus apartados las facultades y competencias del Presidente de la República en la negociación y firma de Tratados y Convenios internacionales, aludía al trámite obligatorio de su aprobación en las Cortes. El papel de control se hacía, en estas situaciones, con posterioridad a la acción gubernamental. La Constitución republicana recogía otra realidad jurídica internacional, fruto del desarrollo del Derecho Internacional al calor de la hoguera de Ginebra, dado que los art. 65 y 66 reconocían el carácter fundamental y vinculante de los Convenios internacionales ratificados por España e inscritos en la Sociedad de las Naciones. De este modo los códigos normativos vigentes en España incluían a éstos como partes integrantes de los mismos y obligando, cuando fuese necesario, a modificar los primeros en aras de una armonización normativa. La novedad internacional, que incorporaban los procedimientos de la Sociedad de las Naciones, consistía en que ésta preparaba los proyectos de Tratados Colectivos y, luego, proponía su ratificación a los Gobiernos interesados. Con el recurso a este procedimiento las tradicionales negociaciones diplomáticas preliminares eran reemplazadas por la iniciativa legislativa de un organismo internacional.

Junto a estos procedimientos de control sobre la actividad del Ejecutivo definidas en la Constitución, las Cortes habilitaban en su reglamento interno una serie de fórmulas que permitían a sus componentes ejercer esas prerrogativas de control. Nos referimos concretamente a las Comisiones parlamentarias, que estudiaremos mas adelante, y los ruegos, preguntas e interpelaciones. Estos recursos posibilitaban a las Cortes intervenir sobre las actividades gubernamentales en cualquier momento de su proceso, y no necesariamente con posterioridad a la gestión para su discusión. El Reglamento del Congreso de los

Diputados³⁴², aprobado el 29 de noviembre de 1934, dedicaba precisamente el Título VII al procedimiento de ruegos, preguntas e interpelaciones. La efectividad y la capacidad de control que pudiera derivarse del uso de estos recursos estaba limitado por la propia discrecionalidad del Gobierno, que podía declinar pronunciarse o responder a esos requerimientos si se considerase que pudieran afectar negativamente al interés nacional.

Los ruegos y preguntas constituían unos procedimientos de control muy atenuados. De acuerdo con el art. 95, los diputados podían dirigir a la Mesa o al Gobierno ruegos y preguntas en la parte de la sesión destinada al efecto. Sus intervenciones no podían prolongarse más de quince minutos cada una, ni rectificar con motivo de ellas por un tiempo superior a cinco minutos, y una sola vez. Cuando éstas fueran formuladas por escrito normalmente quedarían insertas en el Diario de Sesiones. Del mismo modo, el Gobierno podía contestar en forma oral o escrita, pero tenía la facultad de negarse a dar respuesta cuando así lo estimase por razones de interés nacional. Asimismo, podía aplazar la respuesta bien porque no se le hubiese anunciado el ruego o la pregunta, o bien porque la materia en cuestión requiriese la consulta de antecedentes.

La interpelación era un mecanismo de control de mayor entidad, de forma que podía llegar a plantear un voto de confianza al Gobierno. Mediante este procedimiento los diputados ejercían su facultad para iniciar o plantear una discusión ajena a los proyectos de ley y a las proposiciones, con el fin de obtener explicaciones de la gestión del ministro requerido. Era, en opinión de B. Mirkine-Guetzévitch, un arma poderosa, pero no se aplicaba con la misma nitidez en las cuestiones de política exterior. El Parlamento habitualmente utilizaba con cautela este mecanismo, en los problemas de índole internacional, por temor a que la caída del Gobierno pudiera, en ocasiones, crear dificultades al propio Estado en el medio internacional. Asimismo, era una práctica habitual en los Ministerios, como el de Estado, que al negociar por ejemplo un Tratado internacional tomase precauciones, e incluso hacer consultas previas con los líderes políticos, para conocer previamente la actitud del Parlamento³⁴³. Así, la amenaza del voto de censura se erigía en un mecanismo psicológico y político de

³⁴² Reglamento del Congreso de los Diputados, Madrid, Sucesores de Rivadeneyra S.A., 1935.

³⁴³ Vid. MIRKINE-GUETZEVITCH, B. La technique parlementaire..., pg. 75.

control indirecto del Ejecutivo. Según el art. 96 del citado Reglamento, cualquier diputado tenía el derecho de interpelar a los ministros, anunciándolo con anterioridad - de palabra o escrito - y especificando el objeto de la interpelación. Realizado este trámite el Gobierno, en el plazo improrrogable de cinco días, debía fijar la fecha en que, de acuerdo con la Presidencia de la Cámara, podía explanarse la interpelación. Como en el caso de los ruegos y preguntas, el Gobierno tenía derecho a no aceptar cualquier interpelación por entender que de ella podía derivarse algún riesgo para los intereses nacionales. El día prefijado para la interpelación, el Gobierno contestaría al interpe-lante, quién, a su vez, tenía derecho a rectificar. En la discusión, a menos que así lo estimase la Cámara, no podrían participar a continuación más que tres diputados. Los diputados podrían solicitar del Gobierno, por conducto de la Mesa, que se enviase a la Cámara expedientes y documentación relativa a la cuestión interpelada, pero el Gobierno podía negarse si lo considerase inoportuno para el interés público.

A pesar de estos mecanismos de control sobre la política exterior y la defensa nacional, según hemos podido constatar en los Diarios de Sesiones del Congreso, las intervenciones en las Cortes en que estos temas se trataron fueron bastante escasas, hecho más relevante aún si tenemos en cuenta la intensa vida parlamentaria durante la República. Condicionantes como el excesivo peso del conflicto interior, que polarizó el interés de la opinión pública y de la clase política, restó indudablemente protagonismo a las cuestiones de orden internacional. Es mas, en muchas de las ocasiones en que estos temas fueron objeto de atención en las Cortes y en medios de opinión, como la prensa, fueron utilizados como argumentos en defensa de objetivos de política interior. Por si fuera poco, el hermetismo y elitismo en que se había desarrollado la actividad del cuerpo diplomático y las Fuerzas Armadas, aunque estas últimas tuvieron un mayor eco social por sus implicaciones internas, eran realidades que la vida pública en democracia no podía borrar en un espacio corto de tiempo.

Los debates e intervenciones en el Congreso de los Diputados suscitados por cuestiones de política internacional y defensa nacional, como tendremos ocasión de observar en la presente investigación, respondieron a dos tipos de motivaciones: en primer lugar, por "estímulos internos"; y en segundo lugar, por "estímulos externos". Entre los primeros, la intensa política de reformas iniciadas en la diplomacia y en las Fuerzas Armadas, así como los debates en torno a

la republicanización especialmente a raíz de la "Sanjurjada", o problemas posteriores suscitados al socaire de la radicalización y polarización de la vida política en dos bandos, suscitaron el tratamiento de estos temas o su uso como pantalla para debatir cuestiones domésticas. Entre los segundos, la transcendencia de algunos acontecimientos, como la visita de E. Herriot a Madrid en noviembre de 1932, los Acuerdos de Roma y las negociaciones sobre Marruecos y Tánger en 1935, y algunos procesos internacionales - como la crisis de la seguridad colectiva y el problema de la neutralidad - provocaron, coyunturalmente, debates donde se ponía de manifiesto la actitud de las diferentes agrupaciones políticas sobre el particular y, cómo no, incorporar esos argumentos a su dialéctica de enfrentamiento interno. De todos ellos iremos dando cumplida cuenta conforme al desarrollo de la presente investigación.

La defensa nacional y la acción exterior en las Comisiones parlamentarias.

Las Comisiones juegan un importante papel a la hora de agilizar las tareas de control sobre las actividades del Ejecutivo. El Reglamento de las Cortes aprobado en 1934 distinguía dos tipos de Comisiones: las especiales, para casos o cuestiones excepcionales, y las permanentes. Entre éstas últimas, cuya duración era la misma que la de las Cortes, figuraban las Comisiones de Actas, Incompatibilidades y Suplicatorios, la de Gobierno interior, la de Concesión de pensiones, la de Presupuestos y, por último, las de los Ministerios, que serían tantas como Departamentos existiesen.

Las Comisiones permanentes de cada Ministerio, según rezaba el art. 52, estarían compuestas por 21 miembros, cuya designación se haría en proporción a la fuerza numérica de las distintas fracciones políticas, previo prorrateo del Presidente de las Cortes. En este proceso se tendría en cuenta el número de vocales de la Comisión, ya que otras como la de Presupuestos constaban de 35, y el de diputados afiliados a cada una de esas fracciones. Éstas debían contar con un mínimo de 10 diputados. Las Comisiones de los distintos Ministerios se ocuparían de los asuntos que de éstos emanasen o que correspondiesen a sus competencias y servicios. Todas las Comisiones tendrían que nombrar en su seno un Presidente, un Vicepresidente, un Secretario y un Vicesecretario. La organización del trabajo dentro de ellas era muy flexible, ya que podían organizarse en secciones o constituir

ponencias para estudiar los diferentes asuntos.

A sus reuniones podrían asistir, según el art. 54, los ministros y diputados que no formasen parte de la Comisión, con voz, pero sin voto. En función de la importancia de los temas tratados por la Comisión, ésta podía llamar a su seno a cualquier individuo de dentro o fuera de las Cortes y reclamar del Gobierno cuanta información considerase precisa, como complemento a sus trabajos.

La Comisiones tendrían que formular, de cada uno de los asuntos, sus dictámenes, y presentarlos posteriormente a las Cortes. Éstos podrían ir acompañados, si así lo estimase oportuno la Comisión, de un informe o exposición de motivos redactado por el ponente o ponentes designados a tal efecto. La Comisión tendría que emitir dictamen en el plazo máximo de dos meses, aunque la Cámara podría limitar este plazo mediante previo acuerdo.

Cuando el dictamen que hubiera de emitir una Comisión implicase una modificación de créditos presupuestarios, la Comisión de Presupuestos debería informar previamente. Su informe, que sería estudiado por la Comisión dictaminadora, debería ser incorporado al texto del dictamen para su posterior discusión en la Cámara.

Una vez listo el dictamen, sería entregado a la Mesa, y la Presidencia daría cuenta del mismo al ministro correspondiente, para que manifestase su criterio respecto a la toma en consideración. Una vez recibida la respuesta del ministro, y en todo caso sin ella cuando no llegase en un plazo de ocho días, se daría cuenta a la Comisión correspondiente para que autorizase o no la lectura de la proposición, en el plazo máximo de treinta días.

Si la Comisión autorizaba su lectura (art. 66), el asunto se incluiría en la Orden del día y uno de sus autores podría exponer de palabra los motivos y fundamentos de la iniciativa. Acto seguido se preguntaría a la Cámara si la tomaba en consideración o no, resolución para la cual no se permitiría debate alguno. En caso afirmativo, la proposición de ley pasaría de nuevo a la Comisión permanente respectiva y, desde ese momento, seguiría la misma tramitación que los proyectos formulados por el Gobierno. Luego, la vía de las Comisiones permitía a las Cortes, mediante un laborioso proceso, materializar su iniciativa legislativa y, en este sentido, aprobar medidas legales vinculantes a la actividad gubernamental. No obstante, la efectividad de éstas dependía en gran medida de: el impulso que la dieran los propios diputados y la viabilidad para que sus dictámenes trascendiesen en medidas políticas concretas; y de la disposición de los

respectivos Departamentos a la hora de colaborar con las Comisiones, mediante el envío de representantes, cuando no el ministro, y de la adecuada y suficiente documentación para facilitar el trabajo de la Comisión.

En correspondencia con los Departamentos implicados con el problema de la política exterior y la defensa nacional, nuestro interés se ha polarizado en las Comisiones permanentes de Estado, Guerra y Marina. El papel de estas Comisiones en los Estados demoliberales, y especialmente la de Asuntos Exteriores, como órganos de control se había ido haciendo cada vez más importante. Sin embargo, su papel no fue decisivo, en parte debido, a la lentitud y la laboriosidad del proceso para que el Dictamen pudiera materializarse o incidir en alguna medida del Parlamento y, desde luego, por esa preponderancia que, de hecho, el Gobierno había adquirido sobre las Cortes en los sistemas parlamentarios del periodo de entreguerras.

La Comisión parlamentaria de Asuntos Exteriores en algunos Estados había alcanzado un considerable grado de protagonismo. Se había convertido en una actividad habitual que sus componentes hiciesen viajes al extranjero para hablar con importantes personalidades políticas de otros Estados, e incluso en el caso de Gran Bretaña se habían establecido cauces de conexión entre el Parlamento y la Delegación en la Sociedad de las Naciones. En España, tras la proclamación de la República, la primera reunión de la **COMISION PERMANENTE DE ESTADO** de las Cortes Constituyentes se celebró el 11 de agosto de 1931, siendo nombrados presidente J. Ortega y Gasset y secretario Carlos Esplá³⁴⁴. A lo largo de 1931, no se celebró más que otra reunión el 26 del mismo mes. En líneas generales, según los datos extraídos del Archivo del Congreso de Diputados, la actividad de la Comisión permanente de Estado no fue especialmente intensa a juzgar por el número de reuniones mantenidas durante las diferentes legislaturas: 23 entre 1931 y finales de 1933, 24 entre finales de 1933 y

³⁴⁴ La Comisión estaba compuesta por los diputados: radicales A. Tuñón de Lara y R. González Sicilia; los republicanos autonomistas E. de Sola Ramos y E. Vaquero Castillo; los socialistas A. Fabra Rivas, I. Escandell, J. Negrín, N. Vázquez Torres y E. Cabrera; los radicales-socialistas M. Ruiz de Villa, R. Alcasoro y G. Villarías López; J. Loperana y A. Hurtado Miró, de Esquerra Republicana; J. Ortega y Gasset, de la agrupación al Servicio de la República; F. Estévez agrarista catalán; el tradicionalista J. Urquijo; el federalista balear F. Juliá Perello; R. Novoa Santos de la Federación Republicana; Y. Sales Musoles de la Derecha liberal republicana y el republicano independiente G. Figueroa O'Neil. (D.S.C., T. XXV, Índice, 1933, Legislatura 1931-1933, pg. 286).

principios de 1936, y únicamente 4 entre febrero y julio de 1936. A diferencia de las Comisiones de Guerra y Marina, que analizaremos a continuación, la actividad de la de Estado, al menos a partir de este baremo estadístico, se reducía a mas de la mitad respecto a las otras.

Como bien señala N. Tabanera, en un detallado estudio de la Comisión permanente de Estado, fueron frecuentes las discusiones en su seno de la Comisión sobre sus funciones y atribuciones. Estas tensiones afloraron a la luz pública a raíz de la dimisión de su presidente J. Ortega y Gasset en enero de 1932, dado que el entonces ministro de Estado L. de Zulueta no había convocado la Comisión previamente a su partida a Ginebra, donde se iba a inaugurar la Conferencia del Desarme³⁴⁵. M. Azaña se hacía eco de este suceso en sus Memorias, y relataba una conversación telefónica mantenida con L. de Zulueta en la que éste mostraba su malestar por la actitud de J. Ortega y Gasset, máxime cuando el ministro, contrariamente a lo que creía este último, no tenía atribuciones para convocar la Comisión sino que era ésta la que podía requerir la presencia del ministro³⁴⁶.

En la sesión celebrada el 25 de febrero de 1932 la Comisión, bajo la presidencia accidental de Fabra Rivas, decidió por unanimidad que el vicepresidente Amadeo Hurtado ocupase la presidencia cuando motivos de ausencia o enfermedad así lo aconsejasen. Finalmente, Amadeo Hurtado acabaría siendo elegido presidente de la Comisión durante aquella legislatura. En aquella reunión, Fabra Rivas en presencia del ministro de Estado, expuso el propósito que animaba la labor de los vocales de la Comisión, cuya función era:

"(...) estudiar detalladamente y deliberar acerca de los asuntos que se sometieran a su conocimiento, y prescindiendo de tendencias partidistas de secundaria importancia, recoger los anhelos del país y de la Cámara, dictaminarlos con la posible unanimidad, buscando que sus acuerdos tuvieran siempre sólido fundamento"³⁴⁷.

La presidencia de A. Hurtado no implicó cambio alguno en la filosofía de la Comisión, en relación a los esfuerzos de J. Ortega y Gasset de conferir un mayor protagonismo a la Comisión en la política exterior española. No en balde, la cuestión de las competencias fue nuevamente objeto de atención en la sesión de 7 de abril de 1933.

³⁴⁵ TABANERA, N. Opus cit. Pg. 37.

³⁴⁶ AZAÑA, M. Memorias..., vol. I, pp. 387-388.

³⁴⁷ A.C.D. (S) General, Leg. 473, exp. 8. Actas de la Comisión permanente de Estado de la sesión del 25 de febrero de 1932.

Cuestionada, en aquella ocasión, como improcedente, por el Sr. Blanco, que la Comisión se extralimitara de sus funciones si entre éstas se incluyesen la redacción y publicación de notas políticas. A. Hurtado le argumentó que de acuerdo con los reglamentos la Comisión debía circunscribirse a la discusión y aprobación de dictámenes, pero, como su predecesor, consideraba oportuno intensificar las relaciones entre el Ministerio y la Comisión, tal como obraban otras Comisiones de Asuntos Exteriores, caso de la francesa, las cuales intervenían en los asuntos políticos internacionales. Sin embargo, no existía una total unanimidad entre los miembros de la Comisión a este respecto³⁴⁸. Esta disparidad de criterios, junto al modesto poder de convocatoria de la Comisión a sus sesiones, no ayudaron en modo alguno a potenciar el papel de la Comisión como instrumento de control de las Cortes.

El fortalecimiento del papel de la Comisión, como subraya N. Tabanera, fue alentado también por altos funcionarios del Ministerio de Estado. Concretamente el director de Asuntos Exteriores - J. Ma. Doussinague -, a mediados de 1933, entendía que si la Comisión parlamentaria asumiera la orientación de la política exterior durante varios años, reorganizándose de modo que en ella pudieran estar integrados los líderes de las diferentes agrupaciones políticas, se podría clarificar y asegurar la continuidad de la política exterior³⁴⁹.

Con la apertura de las Cortes del denominado bienio radical-cedista se mantuvieron alguna de sus constantes negativas, como el bajo número de convocatorias en relación a otras Comisiones, pero su trayectoria fue confirmando una progresiva pérdida de capital político dada la retirada de las minorías izquierdistas de las Cortes a partir de 1934 ante el giro conservador que se iba confirmando en la República.

La nueva Comisión se reunió el 11 de enero de 1934, siendo elegidos presidente Melquíades Álvarez, vicepresidente Manuel Becerra y como secretario Rafael Esparza³⁵⁰. En la nueva composición figuraban personajes de relieve, que habían tenido contacto previo con el Ministerio de Estado como F. de los Ríos, L. Araquistáin o C. Sánchez Albornoz. La maniobra política del Gobierno, a principios de 1935, al

³⁴⁸ A.C.D. (S) General, Leg. 473, exp. 8. Actas de la Comisión permanente de Estado de la sesión del 7 de abril de 1933.

³⁴⁹ Vid. TABANERA, N. Opus cit. Pp. 38-39.

³⁵⁰ A.C.D. (S) General, Leg. 580 exp. 33. Actas de la Comisión permanente de Estado de la sesión de 11 de enero de 1935.

hacer pública una nota de política exterior a raíz de los recientes acontecimientos en la política mediterránea y el agitado panorama internacional a lo largo de aquel año, contribuyeron a incrementar el interés de la Cámara por los problemas internacionales. No obstante, no debemos llevarnos a engaño, pensando que habían sido las Cortes, de una forma espontánea, las que habían promovido los debates que sobre política internacional se produjeron, sino que fueron inducidos deliberadamente desde el Gobierno.

Tras las elecciones de febrero de 1936 en la nueva composición de la Comisión permanente de Estado fueron nombrados como presidente y vicepresidente Luis Nicolau D'Olwer y Rafael Marín Lázaro, y como secretario y vicesecretario Antonio Jaén y Julio Alvarez del Vayo³⁵¹. Las deficiencias con que había venido trabajando la Comisión hasta ese momento fueron, en mayo, nuevamente objeto de denuncia por parte de algunos vocales, como La Casta, quien se lamentaba de la ausencia de la suficiente documentación para realizar una ponencia sobre un proyecto de Ley relativo a unos protocolos del Convenio de Navegación Aérea. Al hilo de su intervención el presidente solicitó que se iniciasen los contactos pertinentes con el ministro de Estado para que enviase a la Comisión de todas las publicaciones oficiales de dicho Departamento - memorias consulares, tratados internacionales, etc. -. La delicada situación internacional, como consecuencia de los últimos coleteos de la crisis italo-etíope y la remilitarización de Renania, indujeron a uno de los vocales de la Comisión a sugerir la conveniencia de que el ministro de Estado informase sobre la política que el Gobierno de la República iba a desplegar en Ginebra. Tanto el presidente como Trias de Bes, coincidían con la apreciación de Gangas de cursar una invitación al titular de Estado, tal como era frecuente en las Comisiones de Asuntos Exteriores de otros Estados³⁵².

Dadas las dificultades con que se encontraban los vocales para redactar sus ponencias por la falta de la documentación adecuada, a causa del deficiente envío de información desde el Ministerio a la Comisión y la inexistencia de los Archivos y Bibliotecas adecuados en la Cámara para el trabajo de la Comisión, C. Esplá propuso en la sesión del 18 de junio que el ministro de Estado designase un alto funcionario, que bien podría ser el jefe de la Sección Política, para

³⁵¹ A.C.D. (S) General, Leg. s.n. exp. 1. Actas de la Comisión permanente de Estado de la sesión del 28 de abril de 1936.

³⁵² A.C.D. (S) General, Leg. s.n. exp. 1. Actas de la Comisión permanente de Estado de la sesión del 12 de mayo de 1936.

que actuase de enlace entre el Ministerio y la Comisión³⁵³.

En este contexto, el modesto papel y la escasa vitalidad de la Comisión, fue también objeto de atención por parte del ministro en el Congreso de los diputados el 22 de mayo, en cuya intervención hizo pública su intención de potenciar el papel de la Comisión³⁵⁴. El posterior estallido de la guerra civil imposibilitó cualquier mejora en un organismo cuya vitalidad y su protagonismo nunca llegó a equipararse a la de sus modelos inmediatos de referencia, como el de la República francesa.

Las cuestiones, objeto de atención habitual en la Comisión, fueron los procesos de negociación de acuerdos, tratados y convenios internacionales, tanto bilaterales como multilaterales, sobre los que los vocales realizaban ponencias para el posterior dictamen de la Comisión. En muy contadas ocasiones los miembros de la Comisión incluyeron en el orden del día asuntos relacionados con la organización y el personal de la Administración Exterior. Así ocurrió con las medidas para la jubilación de funcionarios de la Carrera Diplomática en las sesiones de agosto y septiembre de 1932, o con la desestimación del proyecto de ley de creación de una Delegación permanente de la Sociedad de las Naciones en el Ministerio de Estado a principios de 1935. Finalmente, habría que añadir las comparecencias, no demasiado frecuentes, del ministro de Estado y de algunos de los responsables de la diplomacia española - como S. de Madariaga - en reuniones informativas sobre la política exterior española o aspectos concretos de la actividad de España en Ginebra.

Una mayor vitalidad y frecuencia en el trabajo pareció ser la tónica general de la trayectoria de la **COMISION PERMANENTE DE GUERRA**. Aun prescindiendo de los datos relativos a 1936, de los que no había referencia alguna en el Archivo del Congreso de los Diputados, la frecuencia con que se celebraron las sesiones de esta Comisión superaba abrumadoramente a la de Estado. El número de reuniones entre las Cortes del primer bienio y las del segundo fue muy similar, 60 en el primero y 58 en el segundo, de modo que la actividad de la Comisión, desde este punto de vista, se mantuvo a un nivel muy similar. Sin embargo, como ya sucediera en la Comisión de Estado, el sucesivo repliegue de las fuerzas de izquierda en la Cámara durante

³⁵³ A.C.D. (S) General, Leg. s.n. exp. 1. Actas de la Comisión permanente de Estado de la sesión del 18 de junio de 1936.

³⁵⁴ Vid. TABANERA, N. Opus cit. pp. 40-41.

el segundo bienio contribuyeron a un progresivo debilitamiento político de la Comisión.

En la primera sesión celebrada el 11 de agosto de 1931, fueron elegidos como presidente José Puig de Asprer y como secretario Mariano Rojo³⁵⁵. Es curioso que, a diferencia de la Comisión permanente de Estado, no se produjo interrupción alguna en los trabajos de la Comisión de Guerra tras las primeras reuniones en agosto de 1931, llegándose a celebrar 16 sesiones a lo largo de ese año. La razón que explicaba la intensa labor de la Comisión permanente de Guerra, estribaba en la rapidez y profundidad con que se habían emprendido las reformas desde el Ministerio de la Guerra. De este modo la Comisión tuvo que emprender casi de inmediato su labor para hacer frente a la extensa actividad legislativa que se había iniciado en el Departamento de su competencia. Entre tanto, la Comisión permanente de Estado no tuvo que hacer frente a un volumen de trabajo tan cuantioso, lo que hacía más inexplicable aún que no solicitasen la comparecencia del ministro de Estado previamente a la celebración de la Asamblea de la Sociedad de las Naciones en septiembre de 1931.

Las ponencias realizadas en el seno de la Comisión sobre las reformas abarcaron casi todos los aspectos de la reforma militar azañista. Las primeras ponencias de la Comisión se ocuparon de estudiar los proyectos presentado por M. Azaña como ministro de la Guerra del Gobierno provisional. Una de ellas, precisamente la encargada a J. Simó, P. Romero y A. Fernandez Bolaños, se ocupó de los Decretos relativos a la reorganización de los Cuerpos y Servicios del Departamento de Guerra. Algunas de las cuestiones que más observaciones suscitaron fueron el problema de los retiros militares y el del Gabinete Militar, pero el dictamen de la Comisión, en el que se exponían algunas observaciones, fue aprobar con fuerza de Ley y con efecto retroactivo, desde el momento de su promulgación, los Decretos expedidos por el ministro de la Guerra³⁵⁶. En este sentido, el dictamen de la Comisión coincidía, con la aceptación casi unánime y sin apenas

³⁵⁵ A aquella primera reunión asistieron como vocales elegidos por la Cámara: Jaime Simó, Edmundo Alfaro, Herminio Fernandez Pozas, Antonio Fernandez Bolaños, Luis Prieto, Benigno Ferrer, Ramón Franco, Federico Fernández Castillejo, Pedro Romero, Juan José Santa Cruz y Eugenio Arauz, además de los elegidos como presidente y secretario. (A.C.D. (S) General, Leg. 478, exp. 1. Actas de la Comisión permanente de Guerra de la sesión del 11 de agosto de 1931).

³⁵⁶ A.C.D. (S) General, Leg. 478, exp. 1. Actas de la Comisión permanente de Guerra de las sesiones del 13, 27 y 28 de agosto de 1931.

oposición de la Cámara de las medidas militares de Azaña.

Contrariamente a lo sucedido en la Comisión permanente de Estado, los problemas de funcionamiento y de las atribuciones de la Comisión no fueron apenas objeto de estudio por parte de la Comisión permanente de Guerra. Los indicios apuntan, a que la intensa labor realizada por el Ministerio de su ramo y la regularidad con que estuvo funcionando, no planteó los problemas de identidad y funcionalidad que surgieron en el seno de la Comisión de Estado. En nuestra opinión, a estas circunstancias habría que añadir la realidad incuestionable de que los problemas militares, dada su propia proyección sobre los problemas internos y el hecho de ser uno de los tradicionales pilares del poder del Estado, despertaban un mayor interés en los medios de opinión españoles.

Con las Cortes del segundo bienio las labores de la Comisión se reanudaron el 10 de enero de 1934, fecha en quedó constituida la nueva Mesa de la Comisión del siguiente modo: M. Cabanellas Ferrer y F. Fernández Ladreda como presidente y vicepresidente, y Molero Massa y R. Alberola como secretario y vicesecretario³⁵⁷. Sin embargo, la renuncia de Miguel Cabanellas al acta de Diputado obligó en mayo de ese año a una recomposición de la Mesa, que, en adelante, se configuraría con J. M^a. Fernández Ladreda - presidente -, E. Molero - vicepresidente -, y R. Alberola y S. Fuente Pila, como secretario y vicesecretario³⁵⁸. La trayectoria de la Comisión estuvo sometida a los condicionantes que anteriormente hemos apuntado, pero la naturaleza de los temas que fueron sometidos a la Comisión fueron muy similares, solo que a partir de este momento la mayor parte de las medidas legislativas tendían a rectificar algunas de las reformas azañistas. Entre los proyectos de ley relativos a cuestiones de organización y personal destacaban el estudio que del proyecto de ley de reorganización del Estado Mayor Central del Ejército o el proyecto de ley de supresión del Consorcio de Industrias Militares durante 1934. A lo largo del año siguiente, temas como la reorganización del Consejo Superior de la Guerra, la creación de la Dirección General de Material e Industrias Militares, o el polémico proyecto de Ley de bases para la reorganización de la movilización militar - en su doble contexto de la tensión internacional por el conflicto italo-etíope e interior

³⁵⁷ A.C.D. (S) General, Leg. 569, exp. 38. Acta de la Comisión permanente de Guerra de la sesión de 10 de enero de 1934.

³⁵⁸ A.C.D. (S) General, Leg. 569, exp. 38. Actas de la Comisión permanente de Guerra de la sesión del 24 de mayo de 1934.

por la derechización y de temor a una conspiración militar -, polarizaron los trabajos de la Comisión.

Por último, la COMISION PERMANENTE DE MARINA presentaba grandes similitudes con la anterior tanto por la frecuencia y constancia con que se desarrollaron sus trabajos, como por la naturaleza de los asuntos que fueron sometidos a su dictamen. La continuidad con que se celebraron las reuniones de esta Comisión revelaba un gran paralelismo con la de Guerra, llegando incluso a superar el número de sesiones de ésta última durante las Cortes del primer bienio, ya que se celebraron 62. Durante el segundo decreció la frecuencia de las reuniones de la Comisión permanente de Marina a 41, pero aún así se mantuvieron en un nivel muy superior a las celebradas por la Comisión permanente de Estado³⁵⁹.

Como las anteriores, la primera reunión tuvo lugar el 11 de agosto de 1931, fecha en que se configuró la Mesa de la Comisión, en la que la Presidencia recayó en Antonio Rodríguez Pérez, la Vicepresidencia en Eladio Fernandez Egocheaga y la Secretaría en J. M^a. Roldán³⁶⁰. El paralelismo en el que discurrieron las reformas de Guerra y Marina en los primeros meses de la República, confirmó la similitud de los temas que fueron sometidos al dictamen de las Comisiones permanentes de Guerra y Marina. De este modo, las reformas emprendidas en el Ministerio de Marina, especialmente las de reorganización de plantillas de la Armada, el decreto de retiros y la reorganización de la Marina Militar, monopolizarían los esfuerzos de la Comisión. Esta última, fue objeto de un ponencia de Pérez Madrigal durante las sesiones de octubre y noviembre hasta la elaboración del dictamen que aprobaba definitivamente la reorganización de la Marina militar. Sin embargo, a partir de finales de 1931, las cuestiones de organización y personal de la Administración de la Armada fueron ocupando un lugar cada vez menos relevante, en favor de las cuestiones de índole técnica, como la política de construcciones, la discusión de las fuerzas navales o la adquisición de material. Como en la Comisión permanente de Guerra, las discusiones sobre el funcionamiento y los

³⁵⁹ Como en el caso de la Comisión permanente de Guerra no hemos encontrado referencias a la Comisión permanente de Marina para 1936 en el Archivo del Congreso de los Diputados.

³⁶⁰ De la Comisión formaban parte diputados como V. Iranzo, que posteriormente ocuparía la cartera de Marina, Pérez Madrigal, Royo Gómez, Santander, Chacón o Zugazagoitia. (A.C.D. (S) General, Leg. 474, exp. 71. Actas de la Comisión permanente de Marina de la sesión de 11 de agosto de 1931).

objetivos de la Comisión ocuparon un papel poco relevante, en gran medida debido, en nuestra opinión, al mantenimiento de una dinámica de trabajo más constante que la Comisión de Estado.

La actividad de la Comisión perdió cierta intensidad a lo largo del segundo bienio. En la nueva Comisión, reunida el 11 de enero de 1934, la Mesa quedaría constituida por el radical Basilio Alvarez en calidad de presidente, Vicuña como vicepresidente, y como secretario y vicesecretario Pérez Madrigal y Solé de Sojo, respectivamente³⁶¹. La renuncia de Basilio Alvarez, a principios de 1935, provocó una reorganización de la Mesa, que quedaría configurada del modo siguiente: Pascual Martínez Salas - presidente -, José Romero Madrigales - vicepresidente - y, finalmente, Eduardo Piñán Malvar y José Luis Zamanillo como secretario y vicesecretario³⁶². Los dictámenes de la Comisión se centraron en cuestiones de personal y cuestiones de orden técnico, relativas al desarrollo y dotación material de la Armada, así como a los problemas laborales de la industria naval. Por último, las cuestiones de organización en la Administración de la Armada apenas fueron tratadas, dados los escasos cambios que se produjeron en su estructura.

Sobre esta compleja estructura la República trató, con sus aciertos y sus contradicciones, dar una respuesta contemporánea a los problemas que sobre su seguridad planteaba una sociedad internacional que, al albor de los treinta, iniciaba una fase decisiva para despejar sus incógnitas acerca de su capacidad para organizar pacíficamente las relaciones entre sus miembros.

Los medios con que contaba y se fue dotando paulatinamente la República tenían, pues, una referencia externa - el sistema internacional -, cuyo eje gravitatorio se situaba en Ginebra, y una interna - la estructura -, sobre la que se configuraba el modelo de Estado del nuevo régimen. Partiendo de la premisa de que es necesario un entorno de paz internacional para el desarrollo del proyecto reformista del régimen del 14 de abril, el binomio cambio-continuidad se convirtió en la consigna y la filosofía del mismo. Siendo la Constitución la pidera angular sobre la que descansaba la legalidad del Estado, el desarrollo de la política de defensa nacional - siempre desde la concepción azañista - debía articularse sobre la provisión y el

³⁶¹ A.C.D. (S) General, Leg. 625, exp. 12. Actas de la Comisión permanente de Marina de la sesión de 11 de enero de 1934.

³⁶² A.C.D. (S) General, Leg. 625, exp. 12. Actas de la Comisión permanente de Marina de la sesión del 13 de febrero de 1935.

funcionamiento de una serie de órganos y mecanismos de ejecución, consultivos y de control. La eficacia y la suerte de los mismos estaría sujeta a muchas variables, pero desde un plano general podemos afirmar que la trayectoria del sistema internacional y la propia evolución interna de la experiencia republicana condicionaron absolutamente el papel y la capacidad de los medios de acción del nuevo régimen. Todo ello concebido como parte de un proceso cuyo estudio acometeremos en los próximos capítulos.

ABRIR SEGUNDA PARTE VOL I

