

Comisión Española de Historia de las Relaciones Internacionales

**CUADERNOS DE HISTORIA
DE LAS
RELACIONES INTERNACIONALES**

3

*Regeneracionismo y política exterior
en el reinado de Alfonso XIII
(1902-1931)*

José Luis Neila Hernández

CEHRI
Madrid, 2002

CUADERNOS DE HISTORIA
DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES

ISBN:84-688-0742-7
Depósito Legal: M- 02153-2003

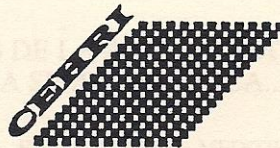
Imprime: CERSA

CUADERNOS DE HISTORIA
DE LAS
RELACIONES INTERNACIONALES

3

*Regeneracionismo y política exterior
en el reinado de Alfonso XIII
(1902- 1931)*

José Luis NEILA HERNÁNDEZ



Comisión Española de Historia
de las Relaciones Internacionales
Madrid, 2002

Presentación

Sumario

	<u>Pág</u>
<i>Presentación</i> , por Juan Carlos Pereira Castañares.....	11
1. EL ACOMODO DE ESPAÑA EN EL SISTEMA INTERNACIONAL.....	20
1.1. LA PROYECCIÓN Y EL ESTATUS INTERNACIONAL DE LA ESPAÑA ALFONSINA.....	20
1.2. ESPAÑA ANTE UN SISTEMA INTERNACIONAL EN PROFUNDA MUTACIÓN.....	24
2. REGENERACIONISMO Y REINVENCIÓN DE LA POSICIÓN INTERNACIONAL DE LA ESPAÑA ALFONSINA.....	...35
2.1. LA REGENERACIÓN INTERNACIONAL DE ESPAÑA.....	38
2.2. MEDIOS HUMANOS Y MATERIALES PARA LA REGENERACIÓN INTERNACIONAL DE LA ESPAÑA ALFONSINA.....	42
3. LOS ESCENARIOS DE LA ACCIÓN EXTERIOR DE UNA POTENCIA SEMIPERIFÉRICA.....	64
3.1. A EUROPA POR EL ULTRAMAR MEDITERRÁNEO-AFRICANO: ALIANCISMO REGIONAL Y NEUTRALIDAD CONTINENTAL.....	64
3.1.1. <i>La búsqueda de un nuevo acomodo internacional en tiempos de inseguridad: la inserción peninsular en la órbita de la Entente franco-británica (1898/1902-1907)</i>	65

Sumario

	<u>Pág</u>
3.1.2. <i>El acomodo inconformista en el sistema regional franco-británico(1907-1914)</i>	74
3.1.3. <i>El repliegue obligado a la neutralidad ante la Gran Guerra (1914-1918)</i>	80
3.1.4. <i>La inserción en el sistema internacional de Versalles desde las coordenadas franco-británicas (1919-1923)</i>	87
3.1.5. <i>La regeneración internacional de la Dictadura de Primo de Rivera desde la lógica del revisionismo (1929-1930-1931)</i>	91
3.2. LA DIMENSIÓN IBÉRICA EN LA POLÍTICA EXTERIOR DE LA ESPAÑA ALFONSINA.....	98
3.3. LA PROYECCIÓN ATLÁNTICA: EL IDEAL HISPANO-AMERICANISTA DE REGENERACIÓN.....	103
BALANCE: LA REGENERACIÓN INTERNACIONAL DE UNA PEQUEÑA POTENCIA SEMIPERIFÉRICA...	110

LA DIVISA EXTERNA DEL REGENERACIONISMO: LA POLÍTICA EXTERIOR DEL REINADO DE ALFONSO XIII (1902-1931)

José Luis Neila Hernández
Universidad Autónoma de

Madrid

En mi rincón moruno, mientras repiquetea el agua de la siembra bendita
[en mis cristales, yo pienso
en la lejana Europa que pelea, el fiero norte, envuelto en lluvias otoñales

Estos versos, emanados de la pluma de Antonio Machado en Baeza el 10 de noviembre de 1914, delatan la lejanía y el apartado rincón desde el que España asistía al desmoronamiento de un sistema internacional nucleado en torno a la hegemonía de Europa. Este “rincón moruno”, periférico y excéntrico al teatro de la Gran Guerra, capta poéticamente una noción ampliamente socializada en la cultura política de la España del primer tercio de siglo: la neutralidad.

La neutralidad ante la Gran Guerra, conjuntamente con otros episodios internacionales de la historia contemporánea de España, como el “recogimiento” canovista, la neutralidad y la no beligerancia en la II Guerra Mundial o el aislamiento internacional del régimen de Franco en la posguerra mundial afianzaron en la memoria histórica de los españoles, como bien subraya el profesor José María Jover Zamora, la noción de “secular aislamiento” respecto a Europa. La idea de “secular aislamiento” casaba bien con las lecciones de historia de los manuales de uso más generalizado:

(...) divulgadores de una imagen de una España vencida por Europa -Francia, Inglaterra-, que tomaba su revancha y extrae su lección de la guerra de la Independencia, aislada de Europa por la geografía y por la historia, no es de extrañar que tal noción arraigara sólidamente en gran parte de la conciencia colectiva de los españoles de la últimas décadas¹.

¹ J.M^a. JOVER ZAMORA “Introducción. Después del 98. Horizonte internacional de la España de Alfonso XIII”, en J.M^a. JOVER ZAMORA-C. SECO SERRANO *Historia de España de Ramón Menéndez Pidal. La España de Alfonso XIII. El Estado y la política (1902-1931). De los comienzos del reinado a los problemas de la posguerra (1902-1922)*, t. XXVIII (*), Madrid, Espasa-Calpe, 1995, p. XVII.

Una convicción sólo superada tras la plena incorporación de la España democrática a la sociedad internacional y, en especial, a las estructuras multilaterales europeas y occidentales a mediados de la década de 1980. Se cerraba así, en palabras de Hipólito de la Torre, un “siglo y medio de empequeñecimiento internacional y de un *recogimiento ensimismado* con el que la tradición política española respondía a su retirada del mundo y a la primacía del conflicto interno”². Este elenco de imágenes ampliamente extendidas en la publicística y la historiografía llevaban a Francisco Quintana a entender que la “pequeñez, marginalidad y pasividad” solían ser los argumentos más habitualmente utilizados por los historiadores para caracterizar la política exterior de la España contemporánea. España como:

² H. de la TORRE “Presentación”, en VV.AA. *La historia de las relaciones internacionales: una visión desde España*, Madrid, Universidad Complutense de Madrid - Ministerio de Asuntos Exteriores - Ministerio de Educación y Ciencia -, 1996.

Poder relativo pequeño, situación geopolítica marginal y comportamiento colectivo pasivo constituyen, pues, los componentes esenciales de los que se nutre una política exterior limitada en sus objetivos y escasa de medios, dispersa en el espacio y discontinua en el tiempo, por lo general caracterizada de *aislacionista*, en la que necesariamente hay que insertar toda reflexión que se haga sobre su dimensión europea³.

³ F. QUINTANA “España en la política europea contemporánea: ¿secular aislamiento o acomodo circunstancial?”, en ASOCIAÇÃO PORTUGUESA DE HISTORIA DAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS - COMISIÓN ESPAÑOLA DE HISTORIA DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES (eds.) *I Encuentro Peninsular de Historia de las Relaciones Internacionales*, Zamora, Fundación Rei Afonso Henriques, 1998, p. 219.

La neutralidad, volviendo a los versos de Antonio Machado, mostraba a los beligerantes una España marginal, como un “mundo aparte dentro del escenario europeo”. Una actitud, más obligada que elegida, para cuya explicación los manuales recurrían a tópicos como la “política aislacionista de Cánovas” o a la carencia de una “política exterior”⁴.

El ensimismamiento y la tibetanización de España había llevado a algunos intelectuales y políticos del primer tercio de siglo a denunciar los negativos efectos del escaso interés por los asuntos internacionales y aún del conocimiento de la historia de las relaciones exteriores de España, como causas de fondo de la habitual improvisación y la esterilidad de la acción internacional de España, como rezaría en el título de una Conferencia de Jerónimo Becker en la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación⁵. La identificación de esos vicios y deficiencias con la Monarquía de Alfonso XIII serían el blanco de los dardos verbales lanzados por muchos de los intelectuales de la generación del 14, comprometidos, en su gran mayoría, con el cambio sociopolítico que devendría en el alumbramiento de la República del 14 de abril de 1931.

⁴ Véase M. ESPADAS BURGOS “España y la Primera Guerra Mundial”, en J. TUSELL-J. AVILÉS-R. PARDO *La política exterior de España en el siglo XX*, Madrid, Biblioteca Nueva, 2000, pp. 97-98.

⁵ Véase J. BECKER *Las causas de la esterilidad de la acción exterior de España*, Madrid, Publicaciones de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación, 1924, pp. 27-28.

Ya en los años de la Guerra del Catorce al manifestarse como aliadófilo, Salvador de Madariaga entendía que la “España real” era aliadófila. Una España que, tras haber tomado conciencia de la crisis del 98, aspiraba a la “regeneración nacional”⁶. José Ortega y Gasset, al reflexionar sobre la concepción inhibitoria y defensiva de la neutralidad practicada por España y la futura posguerra, advertía del desgajamiento de España respecto a la civilización europea y de la necesidad de alcanzar 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”⁷.

Una vez proclama la República, la cimentación y la concepción de la política exterior del nuevo réigmen se concebía desde la antítesis de la actitud internacional de la Monarquía alfonsina. Tomás Giménez Valdivieso calificaba como una de las vergüenzas de la Monarquía el secular aislamiento de España en el panorama internacional desde el siglo XIX⁸. S. de Madariaga, uno de los principales artífices y portavoces de la política exterior republicana, escribía en las páginas del diario *El Sol* que la Monarquía no había tenido política exterior. Su única preocupación había sido “asegurar su vida, *ir tirando* lo mejor que pudiera”⁹ Finalmente, Manuel Azaña, ya al frente de las responsabilidades ejecutivas de Gobierno, hacía las siguientes consideraciones en la clausura de la Asamblea de Acción Republicana en marzo de 1932:

⁶ Véase V. MORALES LEZCANO “Salvador de Madariaga y *The New Europe* (le journaliste comme historien du présent)”, en S. de MADARIAGA *Exposición. Libro homenaje*, La Coruña, Ayuntamiento de la Coruña, 1987, p. 383.

⁷ Véase V. MORALES LEZCANO “Tres intelectuales regeneracionistas ante la guerra y la neutralidad (1914-1918), en J.B. VILAR (ed) *Las relaciones internacionales en la España contemporánea*, Madrid, Universidad de Murcia - Universidad Complutense de Madrid, 1989, pp. 240-241.

⁸ T. GIMÉNEZ VALDIVIESO *La República. Su organización y principales problemas que ha de resolver*, Valencia, Tall. Tip. La Gutenberg, 1931, pp. 145-146.

⁹ *El Sol*, 28 de octubre de 1932, “España en Ginebra por la paz de Europa”, por Salvador de Madariaga.

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 dinásticos¹⁰.

Pero más allá de estas consideraciones, reflejo de actitudes políticas y percepciones determinadas del pasado indisociables de la coyuntura histórica en que surgen, la historiografía sobre la historia de las relaciones internacionales en la España de Alfonso XIII desde la década de 1970 ha ido poniendo de relieve la complejidad histórica y la indispensable revisión de los tópicos mencionados. La revisión de éstos tópicos tradicionales sobre la política exterior española, y más explícitamente en nuestro periodo de estudio, se suscitarían: al hilo de la eclosión de los estudios sobre la historia de las relaciones internacionales desde la década de los ochenta, en sus horizontes temáticos y sus fundamentos teóricos y metodológicos; al socaire de las profundas transformaciones que se han ido fraguando en las relaciones internacionales de España en aras a su plena homologación e incorporación a la sociedad internacional; y a tenor de la nueva visión que sobre el pasado se ha ido forjando desde una sociedad española que parecía superar los prejuicios de un pasado percibido e interpretado desde la lógica de la excepcionalidad y el pesimismo.

¹⁰ M. AZAÑA “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 *Obras Completas*, vol. II, México, Oásis, 1967, p. 224.

En el primer número de la revista *Proserpina* publicado en 1984 y dedicado monográficamente a las relaciones internacionales de la España del siglo XX, Javier Tusell constataba que eran muy escasos los conocimientos que por aquel entonces se tenía de la política exterior del reinado de Alfonso XIII. Aún hoy día se echa en falta en ciertos acontecimientos conmemorativos concernientes a aquel periodo un trato singularizado a la dimensión internacional de España y a la política exterior, como pueden deducirse del ciclo de conferencias organizado en la Real Academia de la Historia en mayo y junio de 2002 o en el volumen conmemorativo a la exposición *Regeneracionismo y Reforma. España a comienzos del siglo XX* en este mismo año¹¹. No obstante, y sin entrar en la valoración de algunos trabajos clásicos en que se afronta la cuestión desde la perspectiva de la historia diplomática como la obra general de Melchor Fernández Almagro¹², desde los trabajos pioneros del profesor José María Jover Zamora¹³ en la década de los setenta, en torno a la dimensión internacional del 98 en el contexto de las redistribuciones coloniales, han ido proliferando numerosas investigaciones y monografías -a los que haremos mención a lo largo del trabajo- y apareciendo las primeras aproximaciones globales, como las del propio José María Jover Zamora¹⁴, José Urbano Martínez Carreras¹⁵, Juan Carlos Pereira¹⁶, Hipólito de la Torre¹⁷, Carlos Seco Serrano¹⁸, Javier Tusell¹⁹, Antonio Niño²⁰ o el hispanista Sebastian Balfour²¹

¹¹ *El País*, 24 de mayo de 2002, “Carlos Seco reivindica la figura de Alfonso XIII como rey integrador”; y VV.AA. *Regeneracionismo y reforma. España a comienzos del siglo XX*, Madrid, Fundación BBVA, 2002.

¹² M. FERNÁNDEZ ALMAGRO *Historia del reinado de Alfonso XIII*, Barcelona, Montaner y Simón, S.A., 1934.

¹³ J.M^a. JOVER ZAMORA “Gibraltar en la crisis internacional del 98”, en *Política, diplomacia y humanismo popular en la España del siglo XIX*, Madrid, Turner, 1976, pp. 431-488; y 1898. *Teoría y práctica de la redistribución colonial*, Madrid, FUE, 1979.

¹⁴ J.M^a JOVER ZAMORA “Introducción. Después del...”, pp. IX-CLXIII; y J.M^a JOVER ZAMORA-G. GÓMEZ-FERRER “La política exterior española (1902-1931)”, en J.M^a JOVER ZAMORA-G. GÓMEZ-FERRER-J.P. FUSI *España: sociedad, política y civilización (siglos XIX y XX)*, Madrid, Areté, 2001, pp. 634-669.

¹⁵ J.U. MARTÍNEZ CARRERAS “La política exterior española durante la Restauración (1875-1931)”, en J.B. VILAR (ed.) *Las relaciones internacionales...*, pp. 37-77.

¹⁶ J.C. PEREIRA CASTAÑARES *Introducción al estudio de la política exterior de España (siglos XIX y XX)*, Madrid, Akal, 1983, pp. 148-160; y “La política exterior de España (1875-1939)”, en J. PAREDES (Coord.) *Historia contemporánea de España (siglo XX)*, Barcelona, Ariel, 1998, pp. 550-569.

¹⁷ H. de la TORRE “El destino de la *Regeneración* internacional de España (1899-1918)”, en *Proserpina*, n. 1, diciembre de 1984, UNED, Mérida, pp. 9-21.

¹⁸ C. SECO SERRANO “Alfonso XIII y la diplomacia española de su tiempo”, en *Corona y diplomacia. La monarquía española en la historia de las relaciones internacionales*, Madrid, E.D., 1988.

¹⁹ Una aproximación abordada por el autor desde múltiples planos a tenor de la reciente biografía de Alfonso XIII (J. TUSELL-G. QUEIPO DE LLANO *Alfonso XIII. El rey polémico*, Madrid, Taurus, 2002).

²⁰ Autor, sin duda, de uno de los estudios generales más rigurosos y documentados para la primera etapa del reinado de Alfonso XIII, en "Política de alianzas y compromisos coloniales para la *Regeneración* internacional de España, 1898-1914", en J. TUSELL-J. AVILÉS-R. PARDO *La política exterior...*, pp. 31-94.

²¹ S. BALFOUR *El fin del imperio español (1898-1923)*, Barcelona, Crítica, 199 ; y "España y las grandes potencias y los efectos del desastre de 1898", en S. BALFOUR-P. PRESTON (eds.) *España y las grandes potencias en el siglo XX*, Barcelona, Crítica, 2002, pp. 1-16)

, entre otros. Investigaciones y obras de divulgación que han puesto de relieve el enriquecimiento historiográfico sobre el estudio de la política exterior del reinado de Alfonso XIII al nutrir sugerentes debates en torno a las interpretaciones del desastre del 98, el calado y el significado de la inserción de España en el sistema internacional a través de la conexión afromediterránea a lo largo de diferentes tesituras históricas, la interacción entre la política exterior e interior a través de la cuestión marroquí o las imágenes y estereotipos de España y los españoles en el primer tercio de siglo. Un horizonte historiográfico en el que se han multiplicado las ópticas de aproximación y del que emergen nuevos escenarios de investigación, como el proceso de nacionalización de la política exterior, o en el que perviven segmentos aún deficientemente estudiados como la neutralidad española durante la Gran Guerra, más allá de tópicos como el debate aliadófilos-germanófilos o la política humanitaria de Alfonso XIII.

Un panorama historiográfico que ha puesto de manifiesto, y así se ha explicitado en el empeño de algunos investigadores como Hipólito de la Torre, Manuel Espadas o Francisco Quintana, la necesidad de suscitar la necesaria reflexión sobre la metodología, la terminología y las categorías desde las que se ha de afrontar el estudio de las relaciones internacionales de una potencia de segundo orden, caracterizada por su posición semiperiférica respecto a los núcleos de poder del sistema internacional a lo largo de los siglos XIX y XX. En este sentido, la noción de neutralidad, como acierta a precisar Efraim Karsh, ajustada a las condiciones, la psicología y las necesidades de una potencia de menor rango como España introduce matices de no poco calado sobre algunas de las interpretaciones vigentes²².

Estas consideraciones historiográficas preliminares son, a su vez, indisociables del debate general que ha caracterizado el rumbo de la historiografía española en este fin de siglo. Desde esta perspectiva la reciente transformación de la sociedad española ha ido acompañada de una profunda reinterpretación de nuestra contemporaneidad, de modo que el razonable éxito de la modernización ha contribuido, como bien subrayan Santos Juliá y Ludolfo Paramio²³, a la reinterpretación del excepcionalismo y el fatalismo del devenir de España abogando por una lógica de la normalidad sin obviar nuestra especificidad. En consecuencia, nuestra historia muestra razonables similitudes con Europa, incluso en su retraso. La revisión de aquellos estereotipos y mitos historiográficos sancionaban, de algún modo, la ejecución a partir de la muerte del

²² Véase E. KARSH *Neutrality and Small States*, London and New York, Routledge, 1988, y para una aproximación historiográfica a la cuestión la modesta aportación del autor de estas páginas en *España república mediterránea. Seguridad colectiva y defensa nacional (1931-1936)*, CD-ROM, Madrid, Tesis Doctoral leída en la Universidad Complutense de Madrid, 1994.

²³ Véase L. PARAMIO “España y América, un siglo después”, en VV.AA. *El 98 americano*, Madrid, Editorial Pablo Iglesias, 1988, pp. 187-188; y S. JULIÁ “Anomalía, dolor y fracaso de España”, en *Claves de Razón Práctica*, n. 66, octubre de 1996, pp. 10-21. Asimismo, consideramos muy sugerentes la lectura de los artículos de J. ÁLVAREZ JUNCO “Por una historia de España menos traumática”, en *Claves de Razón Práctica*, n.80, marzo de 1998, pp. 47-53; y de J.P. FUSI “España: el fin de siglo”, en *Claves de Razón Práctica*, n. 87, noviembre de 1998, p. 2-9.

general Franco y de la transición española del proyecto de modernización y europeización que se fraguó al hilo del desastre de 1898. El reciente fin de siglo consumaría, en opinión de Emilio Lamo de Espinosa, el fin del mito casticista y la emergencia del nuevo mito europeísta. En un sentido general, en estas últimas décadas se ha procedido a:

(...) la revisión de la conciencia de España y de nuestra propia historia para ajustarla a la nueva realidad, la normalización, ya no de la realidad de España sino la de su imagen. Es, pues, el ciclo de separación primero y de reconciliación después de España con la sociedad moderna y, por tanto, también consigo misma: emergencia y clausura de las *dos Españas*²⁴.

²⁴ E. LAMO DE ESPINOSA “La normalización de España. España, Europa y la modernidad”, en *Claves de Razón Práctica*, n. 111, abril de 2001, p. 4.

La plena inserción internacional de nuestro país en la década de los ochenta ponía fin, retomando las palabras de Hipólito de la Torre, a un siglo y medio de empequeñecimiento internacional y de *recogimiento ensimismado*. Una noción trágica modelada, en su sentido más contemporáneo, en el debate sobre el ser de España que catalizó a las generaciones del 98 y del 14 y compartido por extranjeros como W.H. Auden, quién describía al país en los años treinta como “ese árido cuadrado, ese fragmento arrancado de un mordisco de la cálida África, toscamente soldado a la inventiva Europa”²⁵.

La normalización ha favorecido, sin duda, la reinterpretación historiográfica de la historia de las relaciones internacionales de España, sometiendo a riguroso debate los tópicos reinantes sobre la política exterior y la posición internacional de nuestro país. Francisco Quintana destaca en la reciente historiografía española -e hispanista, cabría añadir- el “redescubrimiento de España como parte de una Europa plural”. Es decir, “la tendencia a integrar los problemas hasta hace poco considerados específicamente españoles (recuerdese lo del *Spain is different*) en el marco de unas realidades que se van asentando de forma dispar en los distintos espacios europeos”²⁶. España lejos de ser un caso excepcional, reflejaría los problemas de Europa ya antes incluso del siglo XX. Sus crisis y guerras civiles, afirman Sebastian Balfour y Paul Preston, no son sino formas específicas de las que asolaron al continente. “Su creciente aproximación a Europa se debió no sólo a las exigencias de seguridad estratégica, sino a un medio internacional cada vez más inestable y a las interrelaciones económicas, sociales y culturales”²⁷.

Sobre estas premisas historiográficas asumimos el modesto empeño de estas páginas, una reflexión preliminar sobre: la condición y la posición de España en el sistema internacional; el regeneracionismo y la reinención de la posición internacional de España en el primer tercio del siglo XX; y los escenarios de acción de su política exterior desde su condición semiperiférica en el sistema.

1. EL ACOMODO DE ESPAÑA EN EL SISTEMA INTERNACIONAL

El análisis de la posición internacional de la España de Alfonso XIII en un agitado periodo de las relaciones internacionales debería conducirnos, en primer término, a la consideración de algunas claves interpretativas sobre su proyección exterior y su estatus como peldaño previo a su acomodo en los diversos sistemas internacionales de aquel periodo histórico.

1.1. La proyección y el estatus internacional de la España alfonsina

Con la modernización como telón de fondo e hilo discursivo en el análisis del Regeneracionismo, en su dimensión exterior, deseáramos introducir una primera clave

²⁵ “Spain”, en *Selected Poems*, London, Faber & Faber, 1979, p. 53, citado por Sebastina BALFOUR y Paul PRESTON *España y las...*, p. VII.

²⁶ F. QUINTANA “España en la...”, pp. 220-221.

²⁷ S. BALFOUR-P. PRESTON *España y las...*, pp. VII y VIII.

explicativa a tenor de *la posición y la proyección internacional de España desde la tensión centro-periferia*. El desafío secular de la modernización, como una de las cuestiones centrales en el pensamiento histórico sobre la España contemporánea, está indisolublemente asociado al problema y la dialéctica España-Europa. Si bien es cierto que la cuestión concitó el interés de las elites desde el siglo XVIII, no será hasta el ocaso del siglo XIX, con la crisis de *fin de siècle*, cuando adquirirá una relevancia sin precedentes al calor del debate y la toma de conciencia sobre la decadencia de España.

Europa, por tanto, es un referente fundamental en el pensamiento y la búsqueda de soluciones al problema de España. Ahora bien, la apreciación de la idea de Europa y de las propias tensiones entre España y Europa han cristalizado bajo diferentes formas a lo largo del tiempo, a tenor de la implicación de España en el devenir del viejo continente, de las propias tensiones internas y de las percepciones sobre Europa y los europeos. Una tensión que discurre en un doble sentido: uno convergente, significado por el reconocimiento de la identidad de España con la civilización europea; y otro divergente, en aras a la reivindicación de su especificidad fruto de su propia trayectoria histórica. Desde esta panorámica España, así lo afirma José Luis Abellán, fue quedando marginada desde el siglo XVIII del concierto de las naciones²⁸.

²⁸ Véase J.L. ABELLÁN “El significado de la idea de Europa en la política y la historia de España”, en *Sistema*, n. 86-87, 1988, p. 35.

No pocas son las aproximaciones que en la historiografía reciente se han producido desde la dialéctica centro-periferia para atender al problema de la modernización y a la ecuación España-Europa²⁹. Todas ellas, sin entrar en la valoración de su cercanía o lejanía con los fundamentos estructuralistas de dicho planteamiento marco, conjugaban una variable temporal de larga duración o estructural y una variable espacial insertando a España en su entorno geográfico desde un inequívoco énfasis eurocéntrico.

Desde el plano internacional, la condición periférica o semiperiférica de España denota una posición en la tensión centro-periferia que pone de manifiesto una inercia convergente hacia el centro, a tenor de su europeidad, conviviendo con líneas de proyección hacia la periferia en virtud de su dimensión mediterránea y africana. En definitiva, afirma Roberto Mesa, “España, por razones culturales, socioeconómicas, estratégicas y de geopolítica, se halla inserta en una zona fronteriza y móvil que separa o une, depende de las situaciones concretas, al Centro de la Periferia”³⁰. Desde la perspectiva histórica de las relaciones internacionales de la España del siglo XIX, el profesor José María Jover Zamora argumenta que:

²⁹ Sobre este particular remitimos a las referencias a las obras de Stanley Payne, Gabriel Torgella, Salvador Giner o Ludofó Paramio mencionadas en J.L. NEILA “‘Amanecer sin mediodía’ en la política exterior democrática de la II República: transición sin consolidación (I)”, en *Aportes*, n. 47, año XVI, 3/2001, pp. 7-8.

³⁰ R. MESA “La posición internacional de España. Entre el centro y la periferia”, en *Leviatán*, n. 33, 1988, p. 39.

España es, en efecto, en el cuadro general de la política mundial ochocentista, una pequeña potencia, situada en posición tan periférica con respecto a los pueblos protagonistas de aquella, y tan radicalmente introvertida, que neutraliza con una pasividad internacional casi absoluta la agotadora actividad de sus luchas y tensiones internas³¹.

³¹ J.M^a. JOVER ZAMORA *Política, Diplomacia y...*, p. 86.

La condición periférica, o semiperiférica³² para ser más precisos, respecto de los núcleos de poder mundiales y, en concreto, del continente europeo incide, a su vez, en su **estatus** o consideración como potencia. La noción centro-periferia bien podría invitar a la reflexión sobre otros conceptos como el de “**potencia periférica**” o “**potencia flanqueante**”. El profesor José María Jover Zamora retomaba las argumentaciones del historiador británico Geoffrey Barraclough al reivindicar el papel desempeñado por las potencias periféricas o flanqueantes (“border nations”) -como Gran Bretaña, Portugal o España-, las cuales lejos de mantenerse aisladas de Europa han participado en su historia de modo distinto mediante su extraversión y la creación de otras Europas en el mundo de ultramar. Desde el siglo XVI la proyección ultramarina de España ilustra su condición de potencia flanqueante y el propio desenlace a su imperio americano-pacífico a lo largo de ochocientos confirma ese carácter y al mundo de ultramar como escenario de encuentro con la política europea.

En la perspectiva del cambio de siglo, el desastre fue inequívocamente un punto de inflexión en la política exterior al superar el recogimiento canovista, cerrar el capítulo ultramarino en América y el Pacífico y reorientar sus coordenadas internacionales desde su condición euroafricana. Sin embargo, contemplada la política exterior desde el plano de la larga duración se perciben ciertas constantes dignas de atención, desde las cuales convendría matizar ciertas consideraciones sobre el aislamiento internacional de España y el mito de una indigente política exterior. En este sentido, con el amanecer del nuevo siglo la redefinición de la política exterior volvería a tejerse en el mundo de ultramar donde volvería a encontrarse con la política europea. En suma:

³² A este respecto nos remitimos de forma genérica al conocido modelo del sistema mundial moderno de Immanuel Wallerstein, publicado en tres volúmenes, el cual proporciona un marco interpretativo muy sugerente para analizar la posición de España en el sistema internacional. A este respecto recomendamos la lectura de I. WALLERSTEIN *El futuro de la civilización capitalista*, Barcelona, Icaria, 1999, y en especial el ensayo historiográfico incluido en dicha obra de José María Tortosa “Para seguir leyendo a Wallerstein”. Por su lado, Peter J. Taylor insiste en que una de las nociones más novedosas de Wallerstein es la de “semiperiferia”, para aquellas zonas, regiones o Estados donde no predominan los procesos de centro ni los de periferia (P.J. TAYLOR *Geografía política. Economía-mundo, Estado-nación y localidad*, Madrid, Trama Editorial, 1994, p. 18).

(...) al doblar el cabo de 1898 España continúa siendo lo que había sido desde la paz de Utrecht: una potencia periférica o flanqueante, cuya intensa política europea se desarrollaba fuera del perímetro costero de nuestro continente. Sólo que, al cerrarse el gran ciclo ultramarino abierto en 1492, la política exterior española vuelve a proyectarse sobre el que fuera históricamente su campo predilecto de acción: la frontera meridional³³.

³³ J.M^a JOVER ZAMORA “Introducción. Después del...”, p. XX.

Constituía, por tanto, un “error de enfoque buscar en el continente el principal plano de referencia para la percepción de los conflictos europeos anterior al recodo de los treinta”³⁴

. La ventana de ultramar, y en especial la nueva empresa colonial en África, en pleno auge de los imperialismos a lo largo del primer tercio del siglo XX continuó siendo el canal de conexión privilegiado con la política europea. La relación España-Europa no se entablaría, en términos político-diplomáticos, a través de una conexión continental sino a través de una conexión periférica.

³⁴ J.M^a JOVER ZAMORA “La percepción de los conflictos europeos: notas históricas para su entendimiento”, en *Revista de Occidente*, febrero de 1984, p. 11.

De otro lado, España a lo largo de los dos últimos siglos ha sido y hasta fechas muy recientes un poder menor. La asimetría desde la que se incardinaria en el sistema internacional desde 1815, momento en perdió su condición de gran potencia en el naciente Concierto Europeo³⁵, y su grado de mediatización dependería de su posición relativa dentro del sistema y del alcance de sus intereses³⁶.

La España de comienzos del reinado de Alfonso XIII, como lo había sido la España del ochocientos, era una **pequeña potencia**³⁷. Un concepto que, a juicio de Francisco Quintana -uno de los historiadores más sensibles a esta cuestión-, suele aplicarse a toda potencia a la que así se le reconoce tácitamente, “por su mediatización económica, su supeditación política y su vulnerabilidad defensiva, una cierta impotencia de acción autónoma en el sistema internacional, es decir, incapacidad para garantizar su seguridad por sus propios medios, e incluso, llegada una ocasión extrema, de garantizar por sí misma su supervivencia como Estado”. En el caso español, aún pendiente del necesario debate historográfico, la precariedad de su desarrollo económico, la desvertebración de la sociedad, la fragilidad de las instituciones políticas y, en general, de “las dificultades estructurales del proceso de construcción del Estado nacional característico de la era industrial” mediatizaron intrínsecamente la posición de España en la esfera internacional. La España contemporánea, en suma, es:

³⁵ Ch. T. POWELL “Las relaciones exteriores de España, 1898-1975”, en R. GILLESPIE-F. RODRIGO-J. STORY (eds.) *Las relaciones exteriores de la España democrática*, Madrid, Alianza, 1995, p. 25.

³⁶ Confróntese H. de la TORRE “España en el sistema internacional (siglos XIX y XX)”, en ASOCIAÇÃO PORTUGUESA DE HISTORIA DAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS - COMISIÓN ESPAÑOLA DE HISTORIA DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES (eds.) *I Encuentro Peninsular...*, p.171.

³⁷ Con la honestidad y el rigor que siempre presiden los trabajos de Hipólito de la Torre, éste considera que referirse a España como una “potencia de segundo orden” en los dos últimos siglos es un juicio no solamente insuficiente, sino eufemístico, puesto que dentro del orden internacional España ha sido realmente una “impotencia” (H. de la TORRE “El destino de...”, p. 9).

(...) una pequeña potencia que se encuentra atenazada por el conflicto interior, que se despliega en el flanco extremooccidental europeo manteniendo intereses coloniales extraeuropeos difíciles de proteger y cuya conciencia histórica (la de sentirse bastante agotada, un tanto vulnerable y algo confinada) le lleva a no dejarse arrastrar en contiendas continentales donde se ventilan intereses que incumben más directamente a otras naciones³⁸.

Desde esta red de claves interpretativas cabría preguntarse en torno al lugar y a las expectativas que España como pequeña potencia pudo abrigar en el seno de un sistema internacional en agitada y abrupta transformación en el primer tercio de siglo XX.

1.2. España ante un sistema internacional en profunda mutación

El reinado de Alfonso XIII acaecía en sus inicios en una coyuntura internacional macada por decisivos procesos al hilo de los cuales se desvanecía el Concierto Europeo, que desde 1815 había consensuado y normalizado las relaciones entre los Estados europeos, y asistía en sus años centrales al alumbramiento de la sociedad internacional actual a tenor de los efectos de la Guerra del Catorce y la articulación del sistema internacional de Versalles en 1919. La naturaleza de uno y otro y las diferentes circunstancias en que España se incardinó en cada uno de ellos determinaron el rumbo y el alcance de la presencia internacional de la Monarquía de Alfonso XIII.

³⁸ F. QUINTANA “España en la...”, pp. 222-223.

El **desvanecimiento del Concierto Europeo** a tenor del **sistema internacional determinado por la diplomacia bismarckiana** y la definitiva fractura del Concierto en el **sistema internacional de la Paz Armada** definen las coordenadas internacionales en que trascendió la crisis finisecular española y los comienzos del reinado de Alfonso XIII. A lo largo de estas últimas décadas se diluirían buena parte de los fundamentos sobre los que se había cimentado la preservación de un equilibrio de poder: polarizado en torno al liderazgo de las grandes potencias -Francia, Gran Bretaña, Rusia, Austria-Hungría, Alemania e Italia, tras su definitiva versión en 1870-; y cimentado en prácticas políticas codificadas, al hilo de un común sentido de identificación con la “Civilización” (europea-occidental), la asunción del derecho de gentes, luego derecho internacional, de forma voluntaria por los Estados, la sistematización de los usos y categorías diplomáticas o el recurso a prácticas de consenso, como los congresos, y en un menor rango las conferencias, para erradicar si no los conflictos si su generalización en el viejo continente³⁹.

El desastre de 1898 y el advenimiento al trono del monarca en 1902 tienen lugar en la denominada por la historiografía la “década decisiva” (1895-1905), a tenor de la proliferación y socialización de los avances científicos y técnicos, el crecimiento y mundialización del capitalismo manifiesto en un desarrollo sin precedentes del comercio mundial o en el ámbito de las relaciones internacionales por un “profundo cambio en la política mundial”⁴⁰.

El *sistema interestatal* -de Estados Europeos-, cimentado sobre la noción y la práctica del equilibrio de poder, experimentará una irreversible evolución desde el concierto europeo a un verdadero concierto mundial, desbordado principalmente desde su periferia atlántica. A pesar del eurocentrismo dominante en el sistema se advierte un proceso de *universalización de las relaciones internacionales*, como consecuencia de su desplazamiento de la escena continental a un ámbito mundial⁴¹. Los efectos expansivos de la hegemonía europea favorecerían la incorporación de nuevas áreas relativamente autónomas -como Iberoamérica o los Dominos británicos- al escenario de las relaciones internacionales⁴².

El emergente sistema de potencias mundiales ilustraría el reajuste de los equilibrios de poder entre aquella aristocracia internacional, a la que se habían

³⁹ Para la lectura de una valoración teórica e historiográfica sobre la naturaleza del Concierto Europeo remitimos a la lectura de la obra de J.B. Duroselle “Le ‘Concert Européen’”, en *Relations Internationales*, n. 39, automne 1984, pp. 271-285; el capítulo cuarto del libro de H. KISSINGER *La diplomacia*, Barcelona, Ediciones B, 1996; y la revisión realizada por M. STEINERT - G-H. SOUTOU “Ordre Européen et construction européenne XIXe-XXe siècles”, en *Relations Internationales*, n. 90, été 1997.

⁴⁰ Véase J.M^a. JOVER ZAMORA “Introducción. Después del...”, p. XXV.

⁴¹ Véase H. de la TORRE “España en el...”, p. 178; y J.M^a. JOVER ZAMORA- G. GÓMEZ-FERRER-J.P. FUSI *España: sociedad, política...*, p. 634.

⁴² Véase H. de la TORRE “España en el...”, p. 178.

incorporado una nueva potencia extraeuropea anglosajona, los Estados Unidos, y una potencia asiática, Japón. El comenzar el siglo XX se irá produciendo, en consecuencia, un relevo en el protagonismo del poder mundial. Las grandes potencias mundiales no serán las seis del concierto europeo, sino los seis protagonistas de una historia verdaderamente mundial: “Gran Bretaña, Alemania, Estados Unidos, en primera línea; en un segundo plano, Francia, Rusia y Japón”⁴³.

El orden geopolítico mundial⁴⁴ que devendría de la quiebra del “orden mundial de rivalidad y concertación”, en palabras de Peter J. Taylor para referirse a la cohabitación del poder mundial británico y la hegemonía continental alemana, dejaría paso a la emergencia de una rivalidad bipolar entre dos bloques antagónicos: la *Triple Alianza* -Alemania, Austria-Hungría e Italia- y la *Triple Entente*, que se iría conformando a tenor de un conjunto heterogéneo de acuerdos - la alianza franco-rusa (1891-1894), la *Entente Cordiale* franco-británica (1904) y la Entente anglo-rusa (1907). Una división diplomática que se filtraría en una compleja red de preocupaciones geoestratégicas, sentimientos colectivos e intereses económicos.

En el horizonte internacional de la España de principios de siglo, su posición se vería mediatizada por la rivalidad anglo-alemana, el factor más desestabilizador del concierto europeo, que se sumaría a las tradicionales tensiones franco-alemanas y austro-rusas. Una rivalidad que debilitaría la posición relativa de Gran Bretaña, cuyo poder naval -amparado en el principio del *two power standard*, en virtud del cual su armada debía ser al menos igual a la suma de las dos flotas de guerra siguientes- se verían amenazados por la *Weltpolitik* y la política de rearme naval de la Alemania guillermina. A su vez, Francia, superado el cerco tendido por la diplomacia bismarckiana a tenor de los lazos establecidos con Rusia y la neutralización de Italia, daría un paso decisivo al invertir el curso de la tensión anglo-francesa a partir de 1904. La estrategia concebida por Delcassé, desde el *Quai d'Orsay* alteraría profundamente el equilibrio de poder en Europa y en el Mediterráneo e invirtiendo sobre Alemania el cerco diplomático⁴⁵. Conviene no olvidar que los extremos del Mediterráneo se convertirían en los escenarios de las crisis prebélicas: las crisis marroquíes de 1905 y 1911 y las crisis bálticas de 1908-1909 y 1912-1913. En torno a ellas se percibirían las tensiones reinantes y el deterioro de las prácticas del concierto.

Las nuevas rivalidades mundiales adquirieron su más universal expresión a partir de la expansión y los litigios coloniales, en su versión más agresiva y grandilocuente el *Imperialismo*. Las rivalidades coloniales, plenamente mundializadas en el último tercio de

⁴³ J.M^a JOVER ZAMORA “Introducción. Después del...”, pp. XXX. En las páginas sucesivas se puede consultar una concisa exposición de los rasgos del poder mundial de las potencias mundiales más determinantes en el inmediato futuro de la posición internacional de España: Gran Bretaña, Alemania y Francia.

⁴⁴ Definido por Peter J. Taylor como “una distribución determinada de poder en el mundo, que la mayoría de las élites políticas de la mayor parte de los países respeta y tiene en cuenta a la hora de actuar” (P.J. TAYLOR *Geografía política. Economía-mundo...*, p. 68).

⁴⁵ Véase A. NIÑO “Política de alianzas...”, p. 35.

siglo, abrirían un nuevo capítulo al hilo de la práctica de la redistribución colonial. En la era del imperialismo, como subraya Antonio Niño, el peso de cada Estado se medía no sólo por su potencia demográfica, industrial y militar, sino también por su peso como potencia colonial. El término gran potencia quedaría, en adelante, reservado para aquellos Estados que poseían un extenso imperio colonial y cuyos intereses tenían un alcance realmente mundial. La competición imperialista, más que en ningún otro momento del pasado de la Europa moderna, se introducía en la lógica del equilibrio de poder en Europa⁴⁶.

Los *fundamentos materiales y morales* sobre los que descansaba el poder internacional experimentarían una notable transformación en relación al canon decimonónico. En sus cimientos materiales, las posiciones de poder estarían más asociadas que nunca a los *recursos económicos y tecnológicos* aceleradamente acumulados por el desarrollo de la segunda fase de la industrialización.

La desaforada carrera de armamentos adquiriría su más universalizada expresión en el desarrollo del *poder naval*, sobre el cual se dejarían sentir decisivamente los avances tecnológicos⁴⁷. Las victorias de Estados Unidos en 1898 ante España y de Japón frente a Rusia en 1905 fueron ante todo expresiones de su recientemente adquirido poder naval. La universalización de las relaciones internacionales fue acompañada de una sustitución de los continentes por los mares, como lugares donde se forja y manifiesta el poder de los nuevos protagonistas de la historia universal⁴⁸. En consecuencia, la primacía de los ejércitos dejará paso a la primacía del poder naval, teorizada por el tratadista norteamericano Alfred Mahan y autor de *La influencia del poder naval en la historia* (1890). Un estudio que fundamentado en la historia, y en la experiencia naval de otras potencias como Gran Bretaña, vaticinaba que el mar y el poder naval serían el principal fundamento del poder y la clave de las relaciones internacionales del futuro. Europa en este periodo transitorio, en opinión de Hipólito de la Torre, continúa “protagonizando la lucha internacional de acuerdo con un patrón histórico de confrontación entre el viejo poder marítimo (inglés) y las renovadas tendencias hegemónicas en el continente, ahora asociadas al nuevo poder germánico”⁴⁹.

Una nueva concepción del poder cimentada sobre nuevos *pilares morales, ideológicos y legales*. En la atmósfera de fin de siglo, el pensamiento y la práctica del imperialismo estuvo decisivamente influenciado por el *darwinismo político* biológicamente fundamentado y un *vitalismo* que tienden a desplazar los valores positivistas del progreso y de la ciencia en favor de la vida. Una carrera por la supervivencia internacional protagonizada históricamente entre las razas que se nutriría de las elaboraciones teóricas realizadas por

⁴⁶ *Ibidem*. Pp. 33-34.

⁴⁷ En este contexto aparecerían nuevas y costosas ingenierías de guerra y nuevos navíos como el *dreadnought*, especie de superacorazado, el *battle cruiser*, crucero de batalla muy veloz, etc. (Véase A. NIÑO “Política de alianzas...”, p. 34)

⁴⁸ Véase J.M^a. JOVER ZAMORA “Introducción. Después del...”, p. XXXI; J.M^a. JOVER ZAMORA-G. GÓMEZ-FERRER- J.P. FUSI *España: sociedad, política...*, p. 635.

⁴⁹ H. de la TORRE “España en el...”, p. 179.

autores como el inglés Houston Stewart Chamberlain y del francés Georges Vacher de Lapouche. Ideas que se filtrarían en los medios políticos europeos y se erigirían en una pauta de conducta en las relaciones internacionales. El climax intelectual de las redistribuciones coloniales alcanzaría uno de sus momentos culminantes en el famoso discurso del primer ministro británico, lord Salisbury, en el Albert Hall de Londres el 4 de mayo de 1898, al disociar las naciones del mundo en *living nations* y *dying nations*. La distinción entre grandes y pequeñas potencias, afirma José María Jover, dejaba de ser una consideración referida al concierto europeo. En adelante, las relaciones internacionales de fin de siglo y la fuerza de los poderosos descansarían en principios vitales y biológicos, mediatizando el derecho internacional⁵⁰.

La asimilación por la cultura política del imperialismo de la ley natural de la supervivencia del más apto, formulada por la biología evolucionista, y el irracionalismo dominante en las relaciones internacionales alteraría, por tanto, los *fundamentos morales del derecho internacional*. El derecho internacional clásico quedaría, en adelante, circunscrito ya no a los Estados civilizados, como ocurría a lo largo de la centuria precedente, sino a las grandes potencias mundiales (*living nations*), que necesitaban -afirma Antonio Niño- “de esas convenciones para conservar el equilibrio y la armonía entre los poderosos mientras se repartían los despojos de las naciones moribundas”⁵¹. La novedad era que por primera vez se formulaba aquella doctrina con toda brutalidad, y no sólo referida a los pueblos atrasados sino también a pueblos europeos de secular tradición civilizatoria aquejados por el mal de la decadencia y la debilidad. El “tradicional derecho de los Estados, que había sustituido al viejo derecho de gentes, quedaba ahora restringido al derecho de las potencias”.

Este clima intelectual se precipitaba, a su vez, sobre un terreno abonado por el tópico de la *decadencia de las naciones latinas*, que afloraría entre aquéllas a raíz de la derrota francesa en Sedán en 1870 y la asimilación de las ideas y de los modelos de la Europa germánica. Aquella dicotomía Norte-Sur en las relaciones internacionales europeas, la superioridad de los pueblos anglosajones y germanos y la decadencia de las naciones latinas, ya diagnosticada por Antonio Cánovas del Castillo en noviembre de 1870, parecía confirmarse en no pocos capítulos coloniales como la crisis portuguesa de 1890, la frustración italiana en Adua en 1896, el propio desastre colonial español de 1898 o la crisis de Fashoda en las aspiraciones francesas en aquel mismo año.

El tránsito al siglo XX depararía, a su vez, en la *práctica de la diplomacia* el recurso a nuevos instrumentos diferenciados del formalismo de la *alianza*, típica de la era bismarckiana. La *entente* se erigía en el instrumento predilecto de las potencias en el apogeo del imperialismo. La entente se suscita, por lo general, como un acuerdo bilateral menos formal, pactado en secreto entre las grandes potencias, inspirada en la distribución y regulación de intereses coloniales a costa de un tercero y trasciende, por último, en una relación de entendimiento entre las potencias participantes, pudiendo culminar en

⁵⁰ J.M^a. JOVER ZAMORA “Introducción. Después del...”, p. LI.

⁵¹ A. NIÑO “Política de alianzas...”, p. 36; y asimismo, consúltese R. de la TORRE *Inglaterra y España en 1898*, Madrid, Eudema, 1988, cap. 6.

una inteligencia militar e incluso en una alianza⁵². La Entente franco-británica de 1904, tan decisiva para el curso internacional de la España alfonsina, se presenta como ejemplo paradigmático de esta fórmula diplomática.

Una práctica desarrollada, en última instancia, desde los cánones de la *diplomacia clásica, la diplomacia secreta*. Una política exterior concebida como una materia compleja y de difícil acceso al profano, cuya formulación, discusión y ejecución debía ser materia reservada de gabinete, preservada del debate público y apenas sometida a la fiscalización parlamentaria⁵³.

Tras esbozar esta panorámica del sistema internacional nuestro interés ha de centrarse en preguntarnos por el lugar que éste deparaba a las pequeñas potencias, y entre ellas la España recién salida de la crisis finisecular. Por un lado, es evidente que la distancia entre las grandes y las pequeñas potencias se había ensanchado enormemente al hilo del crecimiento económico y el desarrollo tecnológico de aquéllas en el último tercio del siglo XIX. Por otro lado, a la total marginación de la que fueron objeto las pequeñas potencias, entonces llamadas “potencias secundarias”, en el concierto europeo emanado de Viena en 1815, los cambios que comenzarían a acaecer en las relaciones internacionales a partir de 1870 abrirían una brecha, en opinión de Francisco Quintana, hacia la mayor participación de las pequeñas potencias. Por un lado, la propia inercia de las grandes potencias hacia la configuración de alianzas, les llevaría a tener en consideración todo tipo de apoyos por pequeños que éstos fueran. Por otro, la dimensión mundial que adquirió la política internacional con el fenómeno del imperialismo y la tendencia a extender la política de concertación a los asuntos coloniales favoreció tanto el trato con las emergentes potencias extraeuropeas que aspiraban a alcanzar un estatus imperial, como el concurso de las pequeñas potencias europeas que mantenían dominios e intereses en ultramar⁵⁴.

Pronto comenzaría a percibirse una creciente implicación de las pequeñas potencias en los asuntos internacionales. Así acontecería en el Congreso de Berlín en 1878, con la participación de Grecia, Rumanía, Serbia, Montenegro y Persia. Del mismo modo sucedería en la concertación sobre los asuntos coloniales tratados en la Conferencia de Berlín (1884-1885) y en la cuestión marroquí regulada en la Conferencia

⁵² Véase J.M^a. JOVER ZAMORA “Introducción. Después del...”, pp. LV-LVI; y A. NIÑO “Política de alianzas...”, p. 34.

⁵³ Entre las aportaciones de la historiografía española al funcionamiento y los rasgos de la diplomacia clásica remitimos a la consulta de las obras de A. BALLESTEROS *Diplomacia y relaciones internacionales*, Madrid, Ministerio de Asuntos Exteriores, 1995; J. MARTÍNEZ CARDÓS “Introducción”, en L.E. TOGORES-J.L. NEILA *La Escuela Diplomática: cincuenta años de servicio al Estado (1942-1992)*, Madrid, Escuela Diplomática, 1993, pp. 29-70; A. MORALES MOYA “Relaciones internacionales y función diplomática en la historia contemporánea”, en *Documentación Administrativa*, 205, 1985, pp. 9-50; M^a.D. ELIZALDE “Diplomacia y diplomáticos en el estudio actual de las relaciones internacionales”, en *Historia Contemporánea*, 15, 1996, pp. 37-39

⁵⁴ F. QUINTANA “España en la...”, pp. 224-225.

de Madrid (1880) y en la Conferencia de Algeciras (1906). Su participación sería más significativa aún en los intentos por dotar de una mayor vertebración al sistema internacional en las Conferencias de La Haya celebradas en 1899 y en 1907, en la última de las cuales participaron 44 Estados. España suscribió todos los acuerdos convenidos en 1899 y la mayor parte de los concertados en 1907⁵⁵. Para España, como para las demás potencias menores encarnaban la remota esperanza de una mayor seguridad en una época de profunda agitación.

La inseguridad, la mayor amenaza internacional de la España de la posguerra colonial del 98, transcendía en un marco internacional convulsionado por las rivalidades y las ambiciones imperialistas, la carrera de armamentos, la competencia económica, la emergente bipolaridad del sistema internacional y un transfondo moral e intelectual inquietante para un actor cuya incardinación al sistema internacional se había caracterizado por su satelización respecto de las grandes potencias y su tendencia al aislamiento y al alejamiento de los grandes conflictos europeos.

Para un país débil y expuesto, aún inmerso en la crisis bélica de 1898, el impacto del discurso de lord Salisbury fue muy notable en una sociedad conmocionada por la reciente noticia del desastre de Cavite. Aunque en su discurso no se especificaba a ninguna *dying nation*, la prensa londinense no dudó en referirse a Estados como China, el imperio Otomano, Marruecos, Persia, algunos países iberoamericanos y a Portugal y España. Por primera vez se aplicaba a España la imagen del “hombre enfermo”⁵⁶. Aquel discurso suscitó numerosas respuestas, entre las cuales la de mayor calado intelectual fue la de Rafael Altamira, en un extenso artículo “El problema actual del patriotismo” publicado en *La España moderna* en octubre de aquel mismo año y posteriormente recogido en su obra *Psicología del pueblo español*. Su respuesta constituía una réplica contundente a los argumentos de Salisbury y al darwinismo político en el que se amparaba la política anglosajona y germana⁵⁷.

Tras la Guerra del Catorce la emergencia del nuevo sistema internacional en 1919, el **sistema internacional de Versalles**, suponía un salto cualitativo en la configuración de la sociedad internacional contemporánea⁵⁸. El inicio del siglo XX, en el plano de las

⁵⁵ M^a.V. LÓPEZ-CORDÓN “España en las Conferencias de La Haya de 189 y 1907”, en *Revista de Estudios Internacionales*, III, 3, 1982, pp. 703-756.

⁵⁶ A. NIÑO “Política de alianzas...”, p. 37.

⁵⁷ J.M^a JOVER ZAMORA “Introducción. Después del...”, p. LIII.

⁵⁸ Para una lectura más detenida de la naturaleza del sistema internacional de Versalles y la nueva organización internacional -la Sociedad de Naciones-, remitimos a la modesta aportación del autor de estas páginas: “La articulación del sistema internacional de Versalles. La Sociedad de Naciones”, en J.C. PEREIRA (coord.) *Historia de las relaciones internacionales contemporáneas*, Barcelona, Ariel Historia, 2001, pp. 281-305; “La sociedad internacional en el periodo de entreguerras”, en J. PAREDES (coord.) *Historia universal contemporánea. II: De la Primera Guerra Mundial a nuestros días*, Barcelona, Ariel Historia, 1999, pp. 59-88; *La Sociedad de Naciones*, Madrid, Arco/Libros S.L., 1997.

relaciones internacionales, devenía de la introducción de elementos indiscutiblemente inéditos como la vocacional *globalidad* y *mundialización* del nuevo sistema.

Indisociable de la Guerra del Catorce y de la articulación de la paz en 1919, el ciclo de guerras mundiales que culmina en 1945 sepultaba definitivamente el sistema de equilibrio de poder emanado de la Paz de Westfalia, un sistema interestatal de matriz europea, para dejar paso a una realidad internacional que había dejado de ser eurocéntrica y eurodeterminada y en tránsito hacia la plena mundialización. Cambios acompañados de profundas transformaciones en los cimientos socio-económicos del sistema internacional y un sentimiento generalizado de *crisis y decadencia en las sociedades europeas*. Un cambio que encarna en este ciclo temporal el tránsito de una historia eurocéntrica hacia una historia verdaderamente mundial. Con todo Europa, y las grandes potencias europeas, seguirían siendo hasta 1945 el centro de gravitación de las relaciones internacionales.

El nuevo orden tejido desde los aciertos y las contradicciones de las potencias vencedoras, proyectaba los *valores democráticos y liberales* de éstas últimas. El triunfo de la coalición aliada liderada por las potencias demoliberales en la Gran Guerra tendría un efecto multiplicador en la expansión de los principios y procedimientos democráticos en la esfera estatal y en la arena internacional de posguerra. De las discusiones de paz emanaría un sistema interestatal, reflejo del predominio de las potencias anglosajonas, especialmente los Estados Unidos, que acabarían por imponer el inglés como lengua oficial de la Conferencia de Paz de París, y del precario equilibrio alcanzado entre las grandes potencias vencedoras.

Aquel nuevo sistema, desde luego, no acababa con la *naturaleza interestatal* que había imperado en las relaciones internacionales, pero sí introducía una novedad fundamental, la *vertebración orgánica de la sociedad internacional a partir de una organización universal*. La creación de la Sociedad de Naciones, de algún modo, culminaba los esfuerzos que por diferentes caminos habían influido en el decurso y la organización de las relaciones internacionales a lo largo del siglo precedente. Había, por tanto, una deuda histórica contraída con las ideas seculares en torno a la noción de una paz perpetua y la prevención de la guerra, la misma idea del concierto europeo, así como de otras experiencias internacionalistas, como la configuración del derecho internacional o las organizaciones de cooperación económica, científica y humanitaria. La Sociedad de Naciones había sido, a juicio de Frank P. Walters, una experiencia revolucionaria. Supuso “el primer movimiento eficaz hacia la organización de un orden político y social mundial, en el que los intereses comunes de la humanidad pedían ser observados y servidos por encima de las barreras de la tradición nacional, diferencia racial o distancia geográfica”. Todo ello, en suma, “implicó un salto adelante en extensión y velocidad sin precedentes acompañado por cambios extraordinarios en la conducta de las Relaciones Internacionales: variaciones de principios, cambios de métodos e incluso en las convicciones generales, que forman la base de la opinión pública”⁵⁹. Más atemperado al interpretar la capacidad de cambio, el jurista Juan Antonio Carrillo Salcedo no contemplaba la Sociedad de Naciones en términos de ruptura sino de reforma. Ésta representó el “momento del nacimiento de la organización internacional”, y aunque

⁵⁹ F.P. WALTERS *Historia de la Sociedad de Naciones*, Madrid, Tecnos, 1971, p. 19.

“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”⁶⁰.

La aprobación del texto del Pacto (*The Covenant*), en el que Woodrow Wilson asumió una directa responsabilidad en la Conferencia de Paz, tuvo lugar el 28 de abril de 1919. El Pacto, como ingeniería jurídico-política al servicio de la paz, se convertiría en adelante en el fundamento institucional sobre el que descansaría la multilateralización de las relaciones internacionales de la posguerra mundial. La salvaguardia de la paz descansaría no ya sobre el equilibrio de poder, sino sobre la noción de la seguridad colectiva. Este esfuerzo sería asumido por la Sociedad de Naciones en una doble dimensión, inseparable la una de la otra: la garantía de la paz mediante la seguridad colectiva propiamente dicha, cimentada en tres pilares -seguridad, desarme y arbitraje-; y la construcción de la paz a través de la cooperación técnica.

Aquellos cambios ejercerían una poderosa influencia sobre el derecho internacional y el derecho de los Estados. La positivación de aquellas novedades en el ámbito internacional tendría inéditos efectos en las leyes fundamentales de los Estados demoliberales, como puede constatarse de la incorporación de las normas de derecho internacional en los códigos internos de los Estados. Un fenómeno indisociable del intenso proceso de cambio que comenzaría a experimentar la relación entre el derecho internacional y el derecho interno de los Estados y el debate que polarizaría los planteamientos doctrinales de los defensores de la unidad esencial del ordenamiento jurídico y la supremacía del derecho internacional, los monistas, y las tesis tradicionales sobre la separación de ambos ordenamientos jurídicos, los dualistas.

Pero la nueva organización internacional fue en esencia una asociación *de y entre Estados*. La labor que absorbió la mayor parte de las energías de los participantes en los distintos tratados de paz fue la delimitación de las fronteras de los Estados, así como de la nueva redistribución colonial que sancionó la paz, a tenor de la voluntad y el principio de autodeterminación, evocado por los vencedores y por la revolución marxista-leninista. El Estado-nación seguía ocupando un lugar central en el sistema internacional y en el desarrollo de las relaciones internacionales. En torno suyo se manifestarían las fisuras y deficiencias del sistema: la tensión entre potencias revisionistas y defensores del *statu quo*, el corto vuelo del consenso entre los Estados vencedores para articular la paz, la estatalización de las confrontaciones de orden ideológico a lo largo de ambas décadas, las tensiones entre la lógica supranacional y el sacrosanto principio de la soberanía nacional o la tensión entre los preceptos y principios idealistas y la inercia de la *realpolitik* presente desde el nacimiento mismo del sistema internacional.

Con el nacimiento de la organización internacional y, en consecuencia, de la diplomacia multilateral inspirada en los principios de la seguridad colectiva el papel de las pequeñas potencias experimentaría un cambio cualitativo. La Sociedad de Naciones ofrecía nuevos alicientes y nuevos horizontes a las pequeñas potencias para participar en

⁶⁰ J.A. CARRILLO SALCEDO *El Derecho Internacional en perspectiva histórica*, Madrid, Tecnos, 1991, p. 65.

la vida internacional. A priori, la seguridad colectiva suponía que todas las potencias, grandes y pequeñas, debían asumir un compromiso en pro del mantenimiento de la paz. Grandes y pequeñas potencias, afirma Francisco Quintana, debía cambiar sus tradicionales pautas de comportamiento de tal modo que los fuertes debían garantizar la seguridad de los débiles mientras los débiles, al sentirse más seguros, se implicarían más activamente en la política internacional.⁶¹

Mientras el sueño fue posible y la distensión se afianzó en la escena internacional hasta los primeros años treinta las pequeñas potencias disfrutaron de una sensación de seguridad y un protagonismo en Ginebra que favoreció su implicación y su participación en las relaciones internacionales del aquel periodo. Pero como sucediera con las grandes potencias las formas de la diplomacia tradicional y de la *realpolitik* siempre permanecieron entre bastidores para irrumpir sin complejos en el torbellino de la crisis de los años treinta. Pero el compromiso de las pequeñas potencias, y entre ellas España, en aquellas dos décadas estuvo también mediatizado por las actitudes internas y las preferencias determinadas por sus respectivos Gobiernos. Así la España monárquica asistía, en la posguerra mundial, revestida del prestigio de su neutralidad pero inquieta por su condición de observadora y espectadora en la articulación de la paz y el nuevo equilibrio de poder. Posteriormente, la diplomacia primorriverista mostraría, acorde al tono de su política exterior, su faz más reivindicativa y revisionista. Con todo la Monarquía, como luego podremos constatar, concibió a Europa y la Sociedad de Naciones no como un objetivo en sí mismo, sino como un instrumento o un medio para lograr otros objetivos de política exterior. A este carácter instrumental la República opuso, a partir de 1931, una determinación finalista en la concepción de la política en Ginebra⁶².

Pero retomemos el hilo narrativo de la modernización, desde el marco intelectual del Regeneracionismo, para abordar la redefinición de la posición internacional de España tras el crisis finisecular.

2. REGENERACIONISMO Y REINVENCIÓN DE LA POSICIÓN INTERNACIONAL DE LA ESPAÑA ALFONSINA

El pesimismo explícito en la noción de decadencia de la España contemporánea en el pensamiento de Cánovas, como apuntábamos con anterioridad, parecía confirmarse trágicamente con el desastre colonial de fin de siglo. Un episodio más en la percepción de la decadencia de las naciones latinas frente a la emergencia y la modernidad de los pueblos anglosajones y germánicos. La imagen de España como un país singular y no moderno no era inédita. Los testimonios son, sin duda, abundantes e ilustrativos en la literatura romántica de José Mariano de Larra, la literatura española del siglo XVIII en la obra y la inquietud de los afrancesados -el padre Feijoo o Jovellanos- e incluso a la literatura de la edad de oro a través de la denuncia de la decadencia moral y material de

⁶¹ F. QUINTANA “España en la...”, pp. 226-227.

⁶² Confrontese F. QUINTANA “La política exterior española en la Europa de entreguerras: cuatro momentos, dos concepciones y una constante impotencia”, en H. de la TORRE (coord.) *Portugal, España y Europa. Cien años de desafío (1890-1990)*, Mérida, UNED, 1991, pp. 64-65.

Cervantes y Quevedo. Una percepción sobre la que convergen la construcción de mitos y estereotipos procedentes de los viajeros y la literatura extranjera, cuyos matices abundan en la imagen de España como un pueblo indolente y cruel, evocada por Montesquieu (*Cartas Persas*, 1721), el curso de una decadencia que habría que remontar a principios del reinado de Felipe III, como argumentaba Voltaire (*Ensayo sobre las costumbres y el espíritu de las naciones*, 1756) y por supuesto el exotismo evocado por la literatura romántica, y entre ellas el mito de Carmen de Merimée (1845) o el caudal de imágenes evocado casi un siglo después por Washington Irvin en *Cuentos de la Alhambra* (1932)⁶³.

La imagen de España que se construyó la Europa romántica fue forjada entre la lucha contra Napoleón (1808-1814) y la primera guerra carlista (1832-1839). Una España vista, afirma Enric Ucelay-Da Cal, como una “zona bárbara, donde se rechazaba todo lo que era moderno; una sociedad opresiva y feudal, un Estado podrido, ineficaz y corrupto, un pueblo fanático, manejado a su antojo por un clero ignorante”. Más adelante, en el ambiente intelectual racista de la segunda mitad del siglo XIX la idea de decadencia se asociaría a la de degeneración racial. “La trayectoria española se convirtió así en una lección moral, la muestra de cómo una raza podía perder su vigor y su virilidad”⁶⁴. Una percepción asociada no sólo a España sino a todo el mundo hispanohablante en el pensamiento racista desde Gobineau hasta H.S. Chamberlain.

La imagen internacional de la España alfonsina, a pesar de los evidentes logros en la reinención de su posición internacional, no logró desvanecer, como bien subraya Susana Sueiro, la negativa apreciación que respecto al país se evocaba desde medios políticos, diplomáticos y periodísticos europeos. “El desdén por la proyección exterior y, en concreto, por la labor colonial de España es generalizado en Europa, donde impera la imagen de un país atrasado, caótico y sin recursos. Con respecto a su actividad colonizadora no sólo es un país inepto sino también bárbaro y cruel”. “En Europa -prosigue la autora- se tiene plena conciencia de la inferioridad de España en el escenario internacional a causa de su debilidad política y militar, y de la urgencia de atender a sus problemas internos”⁶⁵.

⁶³ Para una sosegada inmersión en el caudal cultural e ideológico que ha ido acompañando a la construcción de la identidad española remitimos a la lectura de las obras de J. ÁLVAREZ JUNCO *Mater Dolorosa. La idea de España en el siglo XIX*, Madrid, Taurus, 2001; y J.P. FUSI *España. La evolución de la identidad nacional*, Madrid, Temas de hoy, 2000. Remitimos, asimismo, al número monográfico dedicado a la imagen de España de la revista *Información Comercial Española. Revista de Economía*, n. 722, octubre 1993, en especial el artículo de Emilio Lamo de Espinosa “La mirada del otro. La imagen de España en el extranjero” (pp. 11-26); y el artículo de E. UCELAY-DA CAL “La imagen internacional de España en el periodo de entreguerras: reminiscencias, estereotipos, dramatización neorromántica y sus consecuencias historiográficas”, en *Spagna Contemporanea*, n. 15, 1999, pp. 23-52.

⁶⁴ E. UCELAY-DA CAL “La imagen internacional...”, pp. 33-35.

⁶⁵ S. SUEIRO “La política exterior de España en los años 20: una política mediterránea con proyección africana”, en J.TUSELL-J. AVILÉS-R. PARDO *La política exterior...*, pp. 140 y 148.

La socialización en torno a la toma de conciencia de la decadencia de España a raíz del desastre de 1898, una crisis internacional, imprimirá un ritmo nuevo al secular desafío modernizador que se filtraría desde las élites políticas e intelectuales hacia otros ámbitos de la sociedad. El *espíritu regeneracionista*, que animaría el debate entre intelectuales y políticos en torno al problema de España y la fragilidad del nacionalismo español, se tejería al hilo de la dialéctica casticismo-europeización, que en buena medida y no exenta de múltiples matices caracterizaría el debate entre Miguel de Unamuno y José Ortega y Gasset, entre la generación del 98 y la del 14.

En lo relativo a la generación del 98 su papel fue formular un casticismo ideológico, que resultó ser la expresión de un sentimiento nacionalista, insuficientemente desarrollado como consecuencia de carencias históricas seculares. Todos los miembros de la generación del 98 querían mantener los valores más admirables de la tradición española y al mismo tiempo todos son críticos con su decadencia. Su programa regeneracionista sería una fórmula para la exaltación nacional y la salvación de una entidad metafísica que llaman “España”. Respecto a Europa, Miguel de Unamuno escribiría: “esto del intento de españolizar a Europa es el único medio para que nos europeicemos en la medida que nos conviene, mejor dicho para que digiramos lo que del espíritu europeo puede hacerse nuestro espíritu”⁶⁶.

Para la generación del 14, sin embargo, el término regeneración tendría una valoración distinta a la propugnada por el casticismo noventayochista. En consonancia con las ideas de Joaquín Costa, propulsor de la europeización de España, José Ortega y Gasset estimaba que la “Regeneración es inseparable de europeización (...) Regeneración es el deseo; europeización es el medio de satisfacerlo. Verdaderamente se vio claro desde un principio que España es el problema y Europa la solución”⁶⁷. En este sentido, “razón europea” era para ellos razón científica y reto, por tanto, al secular atraso de España. Europa era, pues, la única solución. La modernización de España, para la generación del 14, sería el elemento clave: modernización institucional y política, modernización, en suma, de la sociedad española. La europeización, como bien concluye Juan Marichal, era el punto básico de su programa político⁶⁸.

El calado del talante regeneracionista en la vida política entre el desastre colonial de 1898 y el desastre de la guerra civil en 1936 se canalizaría a través de diferentes expresiones institucionales y político-ideológicas. El historiador Carlos Seco Serrano distingue sucesivos peldaños en este ciclo regenerador: en primer término, los intentos por reconducir la vida política de la Monarquía de Alfonso XIII desde dentro del sistema, emprendidos por Silvela, Maura, Canalejas y Alba, con el afán de renovar los partidos dinásticos en sus cuadros y sus programas; en segundo lugar, una opción al margen de la legalidad constitucional de 1876, de contenido autoritario pero bajo el paraguas de la Monarquía, iniciada en 1923 con la dictadura del general Primo de Rivera, entendiéndose a sí mismo como el “cirujano de hierro” de la literatura costista; y por último, un tercer intento regenerador de signo democrático con la proclamación de la República tras el definitivo hundimiento de la Monarquía en 1931⁶⁹.

⁶⁶ M. de UNAMUNO “Sobre la europeización”, en *Ensayos*, Madrid, Aguilar, 1958, p. 910.

⁶⁷ J. ORTEGA Y GASSET “Nueva revista”, en *Obras completas*, t. I, Madrid, Espasa-Calpe, 1961-1963, p. 291.

⁶⁸ J. MARICHAL “La europeización de España 1898-1936”, en *Sistema*, n. 86-87, noviembre de 1988, pp. 55 y ss.

⁶⁹ C. SECO SERRANO “De la democracia republicana a la guerra civil”, en *Historia General de España y de América*, t. XVII, Madrid, Rialp, 1986, pp. XIII-XIV; y “Chapaprieta: un técnico anterior a la democracia”, en J. CHAPAPRIETA *La paz fue posible. Memorias de un político*, Barcelona, Ariel, 1971, p. 19.

La modernización que en todos los órdenes se emprendió desde la impronta del Regeneracionismo alcanzaría también a la posición y la proyección internacional de la España finisecular.

2.1. La regeneración internacional de España

Un esfuerzo orientado a la superación del recogimiento canovista⁷⁰, a partir de la lectura que se hizo del mismo tras el desastre y fundamentada en la tradición del pensamiento liberal de Segismundo Moret y en la labor diplomática de León y Castillo en el tránsito de un siglo a otro⁷¹. La ***regeneración internacional*** sería la expresión o la divisa externa del esfuerzo modernizador emprendido por la España del primer tercio de siglo XX.

Pero la regeneración internacional fue más bien el resultado de un estado de ánimo explícito en las élites político-intelectuales espoleadas por el desastre que de un programa de acción coherente y bien definido. El proceso estuvo mediatizado por multitud de factores internos -los exiguos recursos materiales ante las exigencias de la modernización interna, la visión del mundo de una pequeña, débil e insegura potencia o la inestabilidad inherente a un sistema político, la “España oficial”, cada vez más alejado de una sociedad en profunda transformación, “España real”- y condicionantes externos, derivados de los profundos cambios anteriormente mencionados en el sistema internacional.

La redefinición de la posición internacional con el amanecer del siglo XX cimentaría las claves de su política exterior hasta el estallido de la guerra civil en 1936. El profesor José María Jover Zamora disecciona los rasgos de la política exterior durante el periodo alfonsino, extensibles al primer tercio de siglo. La glosa de sus caracteres específicos proseguiría en los siguientes términos:

⁷⁰ Una política de “inhibición frente a cualquier intervención activa en la política continental” sobre la que el profesor José María Jover Zamora y Guadalupe Gómez-Ferrer advierten que fue una pauta común de las políticas exteriores de otras naciones -Francia e Italia- en el giro histórico de 1870-1871, la cual no respondía, en el caso español a una voluntad aislacionista sino a la “persistente extraversion ultramarina que preside la entera historia española del Ochocientos” (J.M^a. JOVER ZAMORA-G. GÓMEZ-FERRER-J.P. FUSI *España: sociedad, política...*, p. 432).

⁷¹ Véase la obra de V. MORALES LEZCANO *León y Castillo embajador (1887-1918). Un estudio sobre la política exterior de España*, Gran Canaria, Cabildo de Gran Canaria, 1975 (reeditado en 1998); y del mismo autor “Orientaciones de la política internacional de España: 1898-1936”, en VV.AA. *Estudios sobre la historia de España. Homenaje a Manuel Tuñón de Lara*, vol. III, Madrid, UIMP, 1982, pp. 189-197.

En primer lugar, su proyección preferente sobre la *frontera meridional* con miras al mantenimiento del statu quo territorial de la región del Estrecho tras la conmovición del 98, y a la consolidación de la zona de influencia en Marruecos que le había sido adjudicada por la Entente franco-británica de 1904. En segundo lugar, su retorno al modelo clásico de *cuádruple alianza*, tras la política de “recogimiento” y de gravitación germano-inglesa propia de la Restauración. En tercer lugar, un *iberismo* latente, manifiesto en determinadas corrientes intelectuales de la transición intersecular, en la conciencia de común integración en el sistema cuatripartito derivado de los acuerdos de Cartagena, y de manera más operativa -aunque no afortunada- en la diplomacia personal de Alfonso XIII (...) En cuarto lugar, su renuencia a la intervención en problemas continentales, de acuerdo con el giro impreso a la política exterior española a partir de las paces de Utrecht, y de manera más rotunda a partir de la guerra de la Independencia; actitud que quedará manifiesta en la *neutralidad* mantenida durante la guerra europea de 1914-1918, así como en la política de “neutralidad activa” ejercida en el marco de la Sociedad de Naciones. En quinto lugar y en fin, el resurgimiento, apenas cicatrizadas las heridas del 98, de un *iberoamericanismo* que comienza a dar señales de vida recién cubierta la transición intersecular, gracias en buena parte al esfuerzo pionero de Altamira⁷².

⁷² J.M^a JOVER ZAMORA “Introducción. Después del...”, p. CLVI.

Pero la determinación de estas líneas maestras y objetivos han de evaluarse en función de los tempos de la política exterior y de los ritmos de la “regeneración internacional”, utilizando la expresión de Hipólito de la Torre. El curso de la regeneración internacional hasta los albores de la Gran Guerra significó el “final del aislamiento y la comprometida inserción en el juego de los intereses exteriores”. En su decurso distingue dos etapas, cuya cesura vendría jalonada por los acuerdos de Cartagena en 1907. La primera se circunscribiría entre el desastre de 1898 y los citados acuerdos. El regeneracionismo internacional de primera hora estaría caracterizado por su talante conservador, satisfecho, conformista y consensuado. El panorama esperanzador de la modernización interna se había visto refrendado por la definición de nuevos parámetros en la política exterior, una vez que se había superado el aislamiento internacional y se habían logrado solventes garantías para la seguridad de su integridad territorial -incluidas sus posesiones insulares y ultramarinas- a tenor de la supeditación -peninsular- a la órbita franco-británica, en una coyuntura en que se estaban perfilando definitivamente la bipolaridad del sistema internacional. Este regeneracionismo defensivo y pasivo devendría en un regeneracionismo más inconformista y activo a partir de 1907, y de forma definitiva desde 1912 al establecerse el Protectorado en la zona española de Marruecos. La formulación de objetivos exteriores activos- Marruecos, a tenor de los límites y especialmente el contencioso de Tánger, así como Portugal y Gibraltar- entrarían en colisión con los intereses franco-británicos, suscitando dudas y evidenciando la desigual inserción en la entente franco-británica. Todo ello conduciría a la quiebra de la unanimidad pro-entente precedente⁷³.

El nuevo tono de la regeneración internacional de la España alfonsina introduciría tres tendencias estratégicas que matizarían, pero nunca quebrarían, la supeditación a la órbita franco-británica hasta el final del reinado: la *negociación* con las potencias dominantes en el Mediterráneo Occidental; la *tentación o el esbozo de inversión aliancista* con poderes alternativos -Alemania hasta el final de la Gran Guerra y con Italia en la posguerra mundial- para influir en el curso de las negociaciones con las potencias dominantes; y la conversión del *obligado neutralismo*, expresión de histórica de la impotencia y de la relación de fuerzas dentro del sistema, en un “factor de liderazgo internacional *appeaser* que realzará la potencia del país”⁷⁴, en su inserción en el sistema internacional de Versalles.

A estas dos fases -reinserción en el sistema internacional a partir del acomodo en la órbita franco-británica (1898/1902-1907) y el acomodo inconformista en las coordenadas franco-británicas (1907-1914)- se podrían añadir tres más para completar el curso del reinado de Alfonso XIII. La tercera cubriría los años de la Gran Guerra (1914-1918), marcados por el mantenimiento de una neutralidad oficial, consensuadamente asumida por la sociedad española pero en realidad impuesta y obligada por la voluntad de las grandes potencias y las circunstancias internacionales. La neutralidad ante la guerra europea -y mundial- reafirmaba la lógica inherente al modelo de la cuádruple, compromiso aliancista en la garantía del modelo político interior y la

⁷³ H. de la TORRE “El destino de...”, pp. 11-16.

⁷⁴ H. de la TORRE “España en el...”, p.185.

defensa de los intereses de ultramar y los sueños iberistas y aislamiento respecto a los grandes conflictos europeos. La quiebra de la unanimidad proente en los medios políticos y de opinión y su implicación con los debates de la vida nacional estarían en la base de la agitación ideológica aireada en el debate entre germanófilos y aliadófilos. La cuarta fase, entre los años 1919-1923, estaría determinada por la inserción de España en el sistema internacional de Versalles en el problemático panorama de la posguerra mundial. La inserción de una potencia neutral que asistía como mera espectadora a las negociaciones de la paz y que al hilo de la inercia de sus lazos pro-entente rentabilizaría el activo de la neutralidad en la nueva organización internacional. El retorno a la normalidad supondría el reencuentro con el inconformismo y el revisionismo heredado de sus objetivos activos en el ámbito predilecto de su acción exterior, el escenario mediterráneo-atlántico. Por último, los años que transcurren entre 1923 y 1930/1931 fluyeron desde el golpe de timón interno de la Monarquía que se sumergió en el autoritarismo, cuyas directrices de política exterior se perfilaban, a menudo de forma incoherente e improvisada, en la inercia de los objetivos revisionistas y activos, principalmente en el escenario del Mediterráneo Occidental y en un segundo plano en el ámbito hispanoamericano y en el nuevo talante de las relaciones peninsulares. A lo largo de estos años la política europea de la Dictadura y la atención a la Sociedad de Naciones, cuyos valores y principios se encontraban en las antípodas del régimen, se concibió desde un talante eminentemente instrumental.

Resulta difícil y aventurado concluir si realmente la España alfonsina, más allá de la determinación de las líneas maestras a que hacíamos mención con anterioridad, tuvo realmente un programa de política exterior. A este respecto, la valoración de Antonio Niño trasciende en los siguientes términos::

Se puede decir pues que la monarquía y los gobiernos españoles de la época compartían ciertas prioridades, que eran conscientes de los cambios producidos en el escenario internacional y de la necesidad de adaptarse a ellos, pero que no tuvieron un programa de política exterior planificado y coherente ante la nueva situación, con iniciativas, decisiones y soluciones adecuadas. Ése era un privilegio reservado a las grandes potencias de la época. Su principal orientación en esta búsqueda de acomodo fue una regla, resultado de la experiencia, que ya había servido de base a la política internacional de España hasta fines del siglo XIX y que fue transmitida como legado al siglo XX: buscar la afinidad con Francia e Inglaterra y no comprometerse en alianzas con grandes potencias extranjeras capaces de obligar al país a intervenir en conflictos extraños a la nación⁷⁵.

Pero tras aquellas premisas y objetivos implícitos en la regeneración internacional la siguiente cuestión habría de llevarnos a indagar sobre los medios -humanos y materiales- con que contó y se dotó la Monarquía para perseverar en aquellos objetivos internacionales.

2.2. Medios humanos y materiales para la regeneración internacional de la España alfonsina

⁷⁵ A. NIÑO “Política de alianzas...”, pp. 47-48.

Las transformaciones del sistema internacional desde los primeros compases del siglo favorecerán el cambio y la mejora relativa de la posición de España. Su posición geoestratégica adquirió un gran valor a la luz de la rivalidades generadas por la bipolaridad del sistema internacional prebélico, lo que le confirió a la España monárquica un modesto margen de autonomía, si se compara con las coordenadas internacionales del “recogimiento”, para la negociación con las grandes potencias. Asimismo, la España del primer tercio de siglo entraba -en palabras de Hipólito de la Torre- “definitivamente en un proceso de *modernización*”. La cuantificación de algunos indicadores son sumamente ilustrativos. La población creció a una tasa media anual del 0,79%, doblando a la de las décadas precedentes. Los efectivos agrarios descendieron de un 64,8 al 45,5%, mientras que los de la industria y los servicios ascendieron del 17,4 al 26,5% y del 17,8 al 28% respectivamente. La participación de la agricultura en el productor interior del país cayó del 46 al 35%, mientras que el de la industria ascendió del 20 al 32%. En el periodo álgido del despegue del capitalismo en España entre la Guerra del Catorce y la crisis del 29, el crecimiento español (2,4%) rebasó con claridad la media europea (1%) y la mundial (1,5%). Aún con todas las cautelas, “España estaba entrando en una fase de transformación económica y social que acortaba distancias con la Europa avanzada. La confluencia de estos factores internos y externos contribuyó a dotar de cierta “autonomización” a la política exterior española y a promover una efectiva nacionalización en torno a unos objetivos exteriores progresivamente incorporados a la cultura y la praxis internacional del país⁷⁶.

La actividad diplomática en la España de Alfonso XIII, como en el resto de Europa, era una responsabilidad muy restringida al ámbito de los monarcas, los gabinetes, los partidos políticos, los cuerpos especializados -las carreras diplomática y consular- y permeable a sectores muy minoritarios de la sociedad. Este ámbito de la acción política, residual en el proceso de liberalización y democratización de la vida política de los pueblos europeos y occidentales, sólo comenzaría a cambiar a medida que se fue implantado la sociedad de masas y especialmente tras la Guerra del Catorce.

En España el monarca, *Alfonso XIII*, desempeñaría un protagonismo central en la concepción y el desarrollo de la política exterior. Hasta 1919 los emperadores y reyes serían los supremos magistrados de la mayor parte de los Estados europeos exceptuando Francia, Suiza y San Marino. Aquellas dinastías constituían una elite europea, ligadas entre sí por una densa red de matrimonios interdinásticos, identificadas por las relaciones de parentesco, la defensa del principio monárquico, el cosmopolitismo y el común sustrato de una alta cultura europea.

En el caso español -estima Antonio Niño- la intervención del soberano iba mucho más allá de lo que era habitual en el resto de las monarquías constitucionales. La Constitución de 1876 consideraba los asuntos exteriores materia de su competencia al establecerse que la autoridad del Rey “se extiende a todo cuanto conduce a la conservación del orden público en lo interno y a la seguridad del Estado en lo exterior” (art. 50). La Constitución le reconocía además como jefe supremo del ejército (art. 52), la potestad para declarar la guerra y hacer y ratificar la paz, así como para dirigir las

⁷⁶ Véase H. de la TORRE “España en el...”, pp. 180-181.

relaciones diplomáticas y comerciales con las demás potencias (art. 54). El monarca contaba, por tanto, con un amplio margen para actuar en los asuntos exteriores. Liberado de responsabilidades, puesto que esta recaía en el ministro de Estado, tendió a asumir un creciente protagonismo en la dirección de la política exterior⁷⁷. De hecho, en vísperas de la Guerra del Catorce Alfonso XIII era el interlocutor preferido por los embajadores extranjeros para tratar las cuestiones de Estado.

El talante regeneracionista del Rey ⁷⁸, visible también en sus ambiciones internacionales, se fue forjando a lo largo de su formación y su experiencia política. A pesar de su cuidada formación, ésta adoleció de un conocimiento histórico actualizado de Europa, de su patria y de su pueblo. Efectivamente, la conciencia histórica, la conciencia nacional, fueron transmitidas de acuerdo con las pautas predominantes en los instrumentos tradicionales de transmisión: unos manuales prolijos en información sobre los tiempos antiguos y medievales, pero ayunos en la historia actual, la historia viva. Una carencia que se iría paliando, de algún modo, con su continuada experiencia de cosmopolitismo inherente a su vida familiar y las primeras visitas oficiales. En la actitud juvenil de Alfonso XIII, su percepción de las grandes potencias se perfilaría, en opinión de José María Jover Zamora, en los siguientes términos:

⁷⁷ A. NIÑO “Política de alianzas...”, p. 40.

⁷⁸ Talante evocado en las obras de Carlos SECO SERRANO *Alfonso XIII y la Restauración*, Madrid, Rialp, 1969; y *Alfonso XIII*, Madrid, Arlanza Ediciones, 2002.

Por un lado, cuenta el hecho de la identificación de unas imágenes nacionales con el papel desempeñado por cada una de las tres potencias referentes -Gran Bretaña, Francia y Alemania- en un sistema político, el de la Entente franco-británica, con el cual se encuentra comprometido como Rey e incluso, afectivamente, como persona: pensemos en su reciente matrimonio, en su admiración por Inglaterra, en su simpatía espontánea hacia Francia y lo francés por encima de toda consideración política. Y por otra parte -segundo motivo de su distanciamiento con respecto a las potencias centrales- cierta difusa imputación (...) del aislamiento en que se encontró España en el 98⁷⁹.

⁷⁹ Véase J.M^a. JOVER ZAMORA “Introducción. Después del...”, pp. CXXVIII-CXXIX y CXXXVIII.

Las preocupaciones internacionales del rey y su estilo como diplomático en ejercicio se orientaron preferentemente, en opinión del citado autor, hacia los siguientes objetivos. En primer término, la *defensa de la integridad territorial de la nación* en el entorno de la geografía política del monarca, circunscrita a la península y al eje Baleares-Canarias, es decir, sus islas y la frontera meridional. En segundo término, *África* como horizonte abierto a la expansión colonial española, una vez perdidas las colonias del ultramar americano-pacífico. Empresa que quedaría reservada a un ejército humillado y desprestigiado tras el desastre del 98. En tercer lugar, *Portugal*. Los proyectos iberistas del Rey, circunscritos a los años previos a la Gran Guerra - especialmente a partir de la oleada revolucionaria de 1905 en Europa y que en España alcanzaría su expresión en la Semana Trágica en 1909-, se canalizarían a través de tres motivaciones: el principio de solidaridad monárquica, el temor al contagio revolucionario a raíz de la proclamación de la República en Portugal y el consiguiente apoyo a la contrarrevolución en el país vecino; y por último, los proyectos intervencionistas en Portugal como contrapartida a una plena implicación en la Triple Entente a partir de febrero de 1909⁸⁰. Y por último, frustrados sus sueños iberistas, la *neutralidad* se convertiría en los años de la Guerra del Catorce en uno de los grandes objetivos perseguidos por la diplomacia del Rey.

En consecuencia, el neutralismo de Alfonso XIII tiene, pues, unas fronteras muy claras: en principio, y siguiendo una secular tradición, eludir todo compromiso continental. Pero si se trataba de defender las costas y los territorios españoles del ultramar próximo, si peligraba la penetración colonial de España en Marruecos o si se ofrecía una coyuntura par a intervenir en Portugal, bien fuera para conjurar el peligro de contagio revolucionario o para consumar la unidad peninsular, no había duda en perseverar y acrecentar los compromisos con la Entente franco-británica⁸¹.

El estilo del Rey, por último, presenta, a juicio de Hipólito de la Torre, luces y sombras al hacer balance de su protagonismo en la actividad diplomática española⁸². Por un lado, se “ilumina por su inteligencia natural, la simpatía, la franqueza, la desenvoltura, el encanto personal” con que cautivaba a sus interlocutores, como recuerda el propio Winston Churchill en sus retratos de *Grandes Contemporáneos*. Por otro, la encantadora franqueza que prodigaba podía ser voluble y hasta dúplice, como se puso de relieve en la gestión portuguesa del Rey en vísperas de la Gran Guerra. Llama la atención en este sentido que casi al tiempo que dedica palabras de solidaridad fraterna a D. Manuel II ante las graves dificultades de su reinado, revelase de forma bastante impúdica al embajador francés sus designios más iberistas⁸³.

⁸⁰ Sobre esta cuestión, a la cual se volverá más adelante, remitimos a la lectura de H. de la TORRE *El imperio del Rey. Alfonso XIII, Portugal y los ingleses*, Mérida, Ed. Regional de Extremadura, Serie de Estudios Portugueses, 2002.

⁸¹ Véase J.M^a. JOVER ZAMORA “Introducción. Después del...”, pp. CXL-CXLIII.

⁸² H. de la TORRE *El imperio del...*, pp. 16-17.

⁸³ El ambiguo discurso del Rey en función de sus interlocutores internacionales es, asimismo, analizado en J. TUSELL-G. QUEIPO DE LLANO *Alfonso XIII. El rey polémico*, Madrid, Taurus, 2001.

. De este modo la prudente administración de la neutralidad durante la guerra contrasta con las aspiraciones de *grandeur* que le llevaron a ejecutar iniciativas y manifestaciones personales poco afortunadas, como se puso de manifiesto en las gestiones personales del rey para promover un acuerdo exclusivamente hispano-británico en la fase culminante de las negociaciones que fructificarían en los Acuerdos de Cartagena, en la gestión portuguesa o en la identificación de los objetivos y el estilo con que Primo de Rivera manejó la cuestión del puesto permanente de España en el Consejo de la Sociedad de Naciones⁸⁴.

Pero sus designios de engrandecimiento nacional no sólo se inscribían en una vieja tradición española y eran acariciados por el nacionalismo español del momento, sino que no desentonaron con la cultura imperialista que la cotidiana práctica internacional sancionaba en los años previos a la Gran Guerra.

El Rey, gestionando en el exterior la “ansiada grandeza de España”, tendría su contrapeso en una clase política cuya *realpolitik* era, en opinión de Hipólito de la Torre, tanto reflejo de su “sabia prudencia como acaso de acomplejado escepticismo”⁸⁵. Una apreciación que ilustra el restringido círculo en que se desenvolvía la **Diplomacia de Gabinete**, característica de la España alfonsina. El propio Gabriel Maura escribía en 1905 que a las cuestiones internacionales “no pueden aplicarse los procedimientos democráticos; no ya a las muchedumbres, los mismos parlamentarios son ineptos para dirigir la política internacional”⁸⁶. En este marco la personalidad de los presidentes del Consejo de ministros, los ministros de Estado y de ciertos diplomáticos en Embajadas estratégicas tendería a ser en ocasiones muy relevante. El hombre político de Estado, subraya Antonio Niño, tomaba “sus decisiones de forma solitaria, sin someterse a un proceso de discusión permanente, propio de las democracias liberales, y sólo limitadamente a un proceso de comunicación con los otros actores políticos”⁸⁷.

La comprensión de las iniciativas y decisiones en el ámbito de la política exterior para situarlas en su coyuntura precisa es inseparable de las convicciones de los políticos responsables y sus respectivos alineamientos políticos-ideológicos. Así se desprende de la convicción aliancista de los líderes liberales como Sagasta en el desarrollo de las gestiones, conducidas en París por el embajador español León y Castillo, que fructificaron en el proyecto de convenio con Francia sobre Marruecos en 1902, o la resuelta actitud pro-africanista y aliadófila del conde de Romanones, cuyos negocios personales en la actividad extractiva en Marruecos se confundían con el interés nacional. Desde otra

⁸⁴ El embajador italiano, Paulucci, comenta que el Rey le manifestó en marzo de 1926 su “hastío respecto a esa cosa de masones que sería la Sociedad de Naciones”, en I. SAZ “La dictadura de Primo de Rivera: un revisionismo a media tensión”, en S. BALFOUR-P. PRESTON *España y las...*, p. 41.

⁸⁵ H. de la TORRE *El imperio del...*, p. 19.

⁸⁶ G. MAURA *La cuestión de Marruecos desde el punto de vista español*, Madrid, M. Romero, 1905, p. 79.

⁸⁷ A. NIÑO “Política de alianzas...”, p. 38.

perspectiva, así acontecería en la mayor prudencia de los conservadores al concebir las opciones aliancistas, caso de Silvela, quien sondearía la posibilidad de una “alianza continental” antibritánica (Francia, Rusia y en un primer momento en 1899 Alemania), y perseverar hasta bien entrado el siglo en la necesidad de preservar el “statu quo” marroquí y evitar una nueva implicación colonial. Postura esta última compartida tanto por el conservador Antonio Maura como por el liberal Canalejas.

Aquellos líderes y partidos del turno que seguirían dominando la vida política hasta la quiebra del sistema a partir del ciclo revolucionario que se iniciaría en 1917 eran, como acertadamente apunta Sebastian Balfour, portavoces de los intereses de las oligarquías terratenientes y financieras. La insensibilidad y la impermeabilidad de los Gobiernos españoles, especialmente en los primeros años del siglo, respecto a la dirección de la política exterior respecto a los grupos de presión y de opinión era el reflejo de la arcaica estructura de los partidos de turno. Su reducida representación sociológica otorgaría a aquellos Gobiernos cierto grado de autonomía en la formulación de la política exterior⁸⁸.

No obstante, a medida que se fue nacionalizando la política exterior, incorporando objetivos activos y quebrando la unanimidad inicial pro-entente se iría suscitando entre las élites político-ideológicas un debate sobre la política exterior que tendría como escenario las Cortes, aunque en circunstancias y momentos muy puntuales como la discusión sobre la cuestión marroquí en 1912, las discusiones sobre las iniciativas y las condiciones en que España habría de incorporarse a la Sociedad de Naciones en 1918 y 1919 o las posteriores discusiones sobre la presencia española en Marruecos y el debate sobre las responsabilidades tras la derrota de Annual en 1921. Debate que se diseminaría entre la opinión pública a través de la prensa, bien es cierto que reducido a las élites urbanas, en la “guerra de palabras” entre aliadófilos y germanófilos.

Mención a parte en el protagonismo y la responsabilidad entre los gobernantes merece el papel del general Primo de Rivera durante la dictadura que canalizaría la fase final de la Monarquía. Figura controvertida y contradictoria, el dictador -afirma Ismael Saz- actuó “casi siempre de modo intuitivo, adoptando respuestas *ad hoc* en función de las circunstancias, marcándose objetivos a menudo improvisados y en no pocas ocasiones incompatibles”⁸⁹. Ese carácter esencialmente contradictorio que osciló entre las líneas tradicionales de la política exterior y la revisión de las mismas, en correspondencia con la connivencia de los sólidos anclajes con la “fuerte tradición liberal española” y la admiración por el fascismo como fuente de inspiración parcial en la regeneración del Estado, encontraría su justo reflejo en la ausencia de un proyecto o un programa mínimamente definido de política exterior.

A falta de una política exterior planificada y bien diseñada, carente de principios que la “vertebraran inteligentemente” -en palabras de José María Jover- y sin una percepción real del lugar internacional de una potencia de segundo orden, lo que

⁸⁸ Véase S. BALFOUR “España y las...”, p. 8.

⁸⁹ I. SAZ “La dictadura de...”, p. 34.

prevelecería en la política exterior española sería “una visión alicorta y limitada respecto a la complejidad de la vida internacional”, y una inequívoca supeditación de aquélla respecto a los problemas de orden interno⁹⁰.

En la formulación y ejecución de la política exterior la acción de los Gobiernos pende en su formulación y ejecución de los medios diplomáticos a su alcance -***la administración exterior y los agentes diplomáticos***-, una de las grandes lagunas historiográficas en el estudio de la política exterior del reinado.

La adecuada planificación, gestión y ejecución de la política exterior requería una eficaz *estructura burocrática*, un problema que entroncaba con una de las cuestiones centrales de la modernización, la construcción de un Estado eficaz como agente de cambio social. El asunto no era nuevo sino que había sido un problema estructural que se había perpetuado a lo largo del siglo XIX y cuyas consecuencias se dejaban sentir directamente en la política exterior. Ésta seguiría siendo objeto de denuncia por el que fuera subsecretario de Estado entre 1934 y 1936, José María de Aguinaga, que en uno de sus *Cuadernos de política internacional Española* aducía que:

⁹⁰ J.M^a. JOVER ZAMORA-G. GÓMEZ-FERRER- J.P. FUSI *España: sociedad, política...*, p. 648.

No es una cuestión baladí, sino una cuestión fundamental. Un Estado sin Administración no es más que una apariencia de Estado, y afirmo lo que muchas veces he escrito; todo el proceso constitucional español, todo, adolece de un defecto, y es que la Administración del siglo XVIII no ha podido sustituirla en todo el siglo XIX y lo que va del XX. La Administración del siglo XVIII tenía una eficiencia, tenía un valor técnico (...) después de ella, apenas si se han redactado documentos administrativos con que poderlas parangonar⁹¹.

⁹¹ ARCHIVO DEL MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES (RENOVADO)
(AMAE - R) 5499 exp. 9. *Cuadernos de política internacional española 1934-1936. España y América. Relaciones con la América Española y Filipinas y notas sobre el mundo hispánico*, vol. II, por José María de Aguinaga, Madrid, junio de 1965.

Como bien subraya Antonio Niño, los diplomáticos jugaron un papel central, puesto que no se limitaban a desempeñar una labor ejecutiva dependiente de las decisiones adoptadas en Madrid, sino que a menudo aconsejaban y proponían orientaciones políticas que a menudo eran tenidas en consideraciones por los gabinetes ministeriales⁹². El protagonismo de algunos embajadores como León y Castillo en su Embajada en París entre 1897 y 1910 y en una segunda fase entre 1916 y 1918, y de Quiñones de León en la década de 1920 desde la embajada española en París y como delegado español ante la Sociedad de Naciones, fue sumamente ilustrativo en este sentido.

Ahora bien, los cambios que irían acaeciendo a partir de la Guerra del Catorce y el sistema internacional de Versalles se dejarían sentir con mayor o menor prontitud en la diplomacia y la política exterior española. Desde esta perspectiva la potenciación del papel de los Gobiernos tendría profundas repercusiones en los hábitos y los instrumentos diplomáticos. Ciertamente, estos acontecimientos -como afirma Blanca Lozano- originarían una “pérdida de iniciativa y de capacidad negociadora por parte de los agentes diplomáticos, propiciando el desarrollo de la *diplomacia directa*, desarrollada mediante el contacto entre los responsables políticos nacionales (Jefes de Estado, ministros...)”⁹³. Un proceso agravado, a su vez, por el desarrollo e institucionalización de la diplomacia multilateral en la nueva organización internacional. El signo de los tiempos apuntaba hacia una diplomacia que había dejado de ser una tarea individual, profundamente ligada a la personalidad de quien la ejercía, para devenir en una labor “más oscura, más burocrática”⁹⁴.

Los cambios y el pulso de la modernización en los *órganos centrales de la administración exterior, el Ministerio de Estado*, estuvieron determinados por los condicionantes externos y el propio pulso de la política exterior y los propios condicionante económicos, culturales y políticos internos. Así a los cambios sobrevenidos para racionalizar la estructura y el patrón de funcionamiento del Ministerio de Estado tras la crisis finisecular, en el Real Decreto de 16 de agosto de 1899 y la Real Orden de 30 de diciembre de 1901 por la que se aprobaban las instrucciones para el régimen y despacho del Ministerio⁹⁵, que básicamente permanecerían inalterables hasta el giro autoritario de la Monarquía, sucederían otras reformas puntuales para hacer frente a las nuevas necesidades de la política exterior como la creación de un Centro de Información Comercial para buscar nuevos mercados y paliar las pérdidas del desastre colonial de 1898 o la creación de una Sección de Marruecos en 1912, una vez que se procedió a la creación del Protectorado.

⁹² Véase A. NIÑO “Política de alianzas...”, p. 38.

⁹³ B. LOZANO “Pasado, presente y futuro de la carrera diplomática”, en *Documentación Administrativa*, n. 210-211, mayo-septiembre de 1987, p. 336.

⁹⁴ A. MORALES MOYA “Relaciones internacionales y...”, p. 16.

⁹⁵ Para la consulta de la legislación concerniente a la actividad del Ministerio de Estado y la diplomacia española remitimos a la consulta de C. FERNÁNDEZ ESPESO-J. MARTÍNEZ CARDÓS *Primera Secretaría de Estado. Ministerio de Estado. Disposiciones orgánicas (1705-1936).I*, Madrid, Ministerio de Asuntos Exteriores, 1972.

Pese a todo, la estructura administrativa a la altura de 1920 era, en opinión de Ángel Martínez de Velasco, todavía muy arcaica y deficiente. A pesar de los intentos por racionalizar y centralizar la política exterior desde las secciones de Política y Comercio, la primera estaba servida por tan solo siete diplomáticos que debían dirigir las relaciones con 38 países, mientras que la sección de comercio, también compuesta por siete funcionarios, gestionaban las relaciones económicas a través de 123 consulados⁹⁶. Reflejo de otro de los males endémicos de la administración exterior, la *estrechez presupuestaria* del Ministerio de Estado. Ya desde 1899 sería uno de los más afectados por las economías generales del Estado, pero esta tendencia no tendería a cambiar tras la Guerra del Catorce pese a la intensificación de su actividad exterior -bilateral y multilateral-. Esta inercia tan solo se vería invertida, tardíamente y en términos muy modestos, durante la dictadura de Primo de Rivera⁹⁷.

La regeneración autoritaria del Estado y de la administración exterior emprendida por la dictadura de Primo de Rivera tuvo inequívocos aciertos, algunos de ellos asumidos por la República como la potenciación de la diplomacia cultural aunque desde nuevas bases. Pero los esfuerzos de modernización, a través de la racionalización de los medios burocráticos y la ampliación de la infraestructura de representación en el exterior, no pueden ocultar la tardanza, la vacilación y en ocasiones las contradicciones de sus reformas⁹⁸. El Ministerio de Estado fue suprimido, como el resto, durante el directorio militar. Con la instauración del directorio civil a finales de 1925 éste se restablecería, siendo nombrado ministro de Estado José Yanguas Messía. Tras la dimisión del ministro sería el propio Primo de Rivera quien asumiría la cartera, hasta que a finales de 1928 decidió la supresión del Ministerio, convirtiéndolo en un despacho de Presidencia del Consejo de Ministros. Fue en este momento cuando se afrontaron las reformas más ambiciosas de la administración exterior. Tras esta caótica discontinuidad administrativa el restablecimiento del Ministerio no tendría lugar hasta el 21 de febrero de 1930 después de la caída del dictador.

⁹⁶ A. MARTÍNEZ DE VELASCO “España e Iberoamérica (1900-1931)”, en *Proserpina*, n. 1, diciembre de 1984, p. 54.

⁹⁷ J.C. PEREIRA *Las relaciones entre...*, p. 198 y ss.

⁹⁸ Véase I. SAZ “La dictadura de...”, p. 34. Asimismo, remitimos a la consulta de J.C. PEREIRA *Las relaciones entre España y Gran Bretaña durante el reinado de Alfonso XIII (1919-1931)*, Madrid, Tesis Doctoral leída en la Universidad Complutense de Madrid, 1986, pp. 195-198.

Las reformas emprendidas en la administración exterior desde principios de siglo, con el fin de adaptarse a las cambiantes circunstancias internacionales y superar sus carencias seculares, se hicieron bajo la mentalidad imperante en la época de preservar el monopolio que el Ministerio de Estado había ejercido durante el siglo XIX sobre la acción exterior. No obstante, los problemas de competencias desde principios del s. XX comenzarían a caracterizar el desarrollo burocrático del Ministerio, amenazando la unidad de acción exterior. El problema tendería a agravarse con la institucionalización de la diplomacia multilateral, tras la creación de la Sociedad de Naciones, puesto que incrementaba los cauces de cooperación entre los Estados reclamando el interés de otros Departamentos, además del propiamente específico de los Asuntos Exteriores.

Así ocurrió, de hecho en esferas de acción tan diversas como el comercio exterior, que generaría problemas de coordinación con el ministerio de Fomento y con Presidencia del Consejo de Ministros. Un problema latente también en la gestión de los asuntos marroquíes, disociados en la esfera diplomática bajo la dirección del Ministerio de Estado y la esfera militar bajo la jurisdicción del Ministerio de la Guerra a medida que se fue militarizando la penetración en Marruecos. Como sucedería en el caso anterior a raíz de la creación del Consejo de Economía Nacional en 1924, la dictadura de Primo de Rivera tendería a simplificar la cuestión a partir de la inercia de Presidencia del Gobierno a monopolizar la gestión de ciertas parcelas estratégicas de la administración. En la dirección de los asuntos marroquíes la creación de la Oficina de Marruecos en enero de 1924 en la Presidencia del Gobierno fue seguida de la supresión de la Sección de Marruecos en el Ministerio de Estado. Con el Directorio Civil la asunción de las atribuciones de Marruecos por parte de la restablecida Presidencia del Consejo de Ministros, dio un nuevo paso con la creación de la Dirección General de Marruecos y Colonias el 15 de diciembre de 1925, que absorbía a la Oficina de Marruecos y la Sección Colonial del Ministerio de Estado⁹⁹.

Pero sin duda el ejemplo paradigmático de las dificultades para la planificación y la coordinación de la acción exterior aconteció en la dirección y gestión de los asuntos de la Sociedad de Naciones. La solución articulada por la Monarquía, emulando a los modelos británico y francés, se concretó en la creación de una Oficina de la Sociedad de Naciones, el 31 de mayo de 1919 en el Ministerio de Estado, con la misión de atender el “curso y tramitación de cuantos asuntos se relacionasen con la participación de España en la Sociedad”, facilitar la provisión de instrucciones del Gobierno a sus representantes en Ginebra y la comunicación con los demás departamentos de la administración. Desde un principio surgieron críticas al entender que gozaba de demasiada autonomía bien a través de argumentaciones que apuntaban a la necesidad de que dependiese de la Sección Política, que era la fuente de la política exterior del Ministerio, o bien a través de las críticas del representante español en Ginebra y embajador en París Quiñones de León, celoso defensor de una mayor autonomía en Ginebra. Bajo la dictadura de Primo de Rivera el funcionamiento de la Oficina no sufrió alteraciones hasta que se produjo la retirada temporal de España en 1926, lo que provocó su supresión. Tras el regreso de España las tareas logísticas de la Oficina fueron asumidas por la Sección Política. La

⁹⁹ Véase L.E. TOGORES-J.L. NEILA *La Escuela Diplomática: cincuenta años de servicio al Estado (1942-1992)*, Madrid, Escuela Diplomática, 1993, p. 111.

Oficina no volvería a ver la luz hasta la reorganización del Ministerio de Estado en abril de 1930. La actividad española en Ginebra estuvo caracterizada por un excesivo personalismo, consecuencia del protagonismo de Quiñones de León, y de una constante falta de coordinación y planificación, que con exiguos esfuerzos trataría de paliar Salvador de Madariaga al establecerse la República en España¹⁰⁰.

Por último, la política y la administración exterior se verían constantemente aquejadas de otro mal secular, la *discontinuidad* y la *inestabilidad*. La discontinuidad gubernamental y ministerial fue un obstáculo al eficiente desarrollo de la política exterior. Los frecuentes cambios de Gobierno entorpecieron y, en ocasiones, frustraron la conclusión de negociaciones diplomáticas, como ocurriera en 1902 con el proyecto de acuerdo con Francia sobre Marruecos. La sucesión de 34 gobiernos, incluidos el directorio militar y el directorio civil, entre 1902 y 1931, y la sucesión de 39 cambios en el Ministerio de Estado -incluidas las permutas de la Dictadura- ilustran la naturaleza del problema. Deficiencia que se apuntala con la inestabilidad en uno de los cargos necesariamente más estables dentro del Ministerio de Estado, la subsecretaría, en la cual tendrían lugar 15 cambios¹⁰¹.

Esta permanente discontinuidad fue, de algún modo, compensada -a juicio de Antonio Niño- a partir de: la gran homogeneidad de la clase política de la Restauración, por la costumbre de concertarse los líderes de los partidos conservador y liberal cuando había de tomarse decisiones trascendentales, y también por la mayor permanencia de los embajadores en las grandes capitales europeas¹⁰². A estas razones habría que añadir si lo extendemos a la dictadura, la figura del dictador como principal elemento de permanencia y de continuidad en el desarrollo de la política exterior.

La red de órganos periféricos en la administración exterior no experimentaría grandes alteraciones. En 1914 España tenía 8 embajadas, 28 legaciones y dos agencias diplomáticas (Egipto y Tánger). La mayor parte de las embajadas y legaciones estaban distribuidas por Europa, centro del sistema internacional. A las siete embajadas europeas (las más antiguas, en París y Roma-Santa Sede; las embajadas de Londres, Berlín, Viena y Roma-Quirinal establecidas en 1887; y la de San Petesburgo en 1896) se añadiría la creación en 1914 de la embajada en Washington. En cambio en Hispanoamérica la primera legación que se elevó a embajada fue la de Buenos Aires en 1917. En 1923 sólo había junto a esa embajada diez legaciones residentes, de modo que no existía ninguna representación estable en Honduras, Nicaragua, Costa Rica, Panamá, Ecuador, Paraguay, Bolivia y Santo Domingo. Datos que reflejan el papel secundario que las repúblicas hispanohablantes del otro lado del Atlántico desempeñaban en la diplomacia española. Habría que esperar a la Dictadura para observar una notable mejoría en la red exterior,

¹⁰⁰ Véase J.L. NEILA *La Sociedad de...*, pp. 76-77.

¹⁰¹ Datos extraídos de C. FERNÁNDEZ ESPESO-J. MARTÍNEZ CARDOS *Primera Secretaría de...*, pp. 671-182; y P. VOLTES *Tablas cronológicas de la historia de España*, Barcelona, Editorial Juventud, S.A., 1980, pp. 79-80.

¹⁰² A. NIÑO "Política de alianzas...", p. 41.

especialmente en el ámbito hispanoamericano. En 1931 se habían establecido cinco embajadas en América¹⁰³.

Sociológicamente los miembros de la carrera diplomática eran percibidos por la opinión pública a finales del reinado de Alfonso XIII como un “cuerpo elitista y ultraconservador, firmemente monárquico por su vinculación familiar, ideológica y social con la aristocracia, identificados con la *derecha social*”¹⁰⁴. Un club eminentemente aristocrático, cosmopolita y muy reservado.

Durante la mayor parte del reinado de Alfonso XIII los cuerpos dedicados a la acción exterior estuvieron diferenciados entre los miembros de la carreras diplomática, consular e intérprete de lenguas, de acuerdo con la legislación vigente a tenor de la Ley Orgánica de 27 de abril de 1900. No sería hasta la dictadura de Primo de Rivera cuando se afrontase una profunda reforma de la carrera diplomática, a raíz de un informe presentado en 1927 por el entonces embajador español en Berlín Francisco Agramonte. Aquel mismo año Primo de Rivera encargaba al diplomático Luis de Silva un proyecto de estatuto a base de su fusión con la consular. Aquel proyecto devendría en el Real Decreto de 29 de septiembre de 1928, por el que se fusionaban las carreras diplomática y consular. La reforma insistía en que:

¹⁰³ Véase J.C. PEREIRA *Las relaciones entre...*, pp. 217 y ss; J.C. PEREIRA-A. CERVANTES *Relaciones diplomáticas entre España y América*, Madrid, Mapfre, 1992, p. 107; A. MARTÍNEZ DE VELASCO “España e Iberoamérica...”, p. 55; del mismo autor “La reforma del cuerpo diplomático por Primo de Rivera”, en *Revista Internacional de Sociología*, n. 35, 1980, pp. 409-442; O.J. SÁNCHEZ “La formación del diplomático, 1890-1914: ¿elitismo o profesionalismo?”, en *Cuadernos de Historia Contemporánea*, 23, 2001, p. 246.

¹⁰⁴ N. TABANERA *Las relaciones entre España e Hispanoamérica durante la Segunda República española, 1931-1939: la acción diplomática republicana*, Valencia, Tesis doctoral leída en la Universidad de Valencia, 1990, p. 128.

(...) gran número de los asuntos en que se ven obligados a intervenir los Representantes diplomáticos tiene la raíz de su conocimiento en las relaciones comerciales, en las estadísticas de emigración e inmigración, en la red tupida de los intereses nacionales de toda índole, que contiene los de toda clase, que se multiplican cada vez más, pasando hoy a la esfera de las relaciones internacionales asuntos que antiguamente quedaban dentro de las fronteras de cada país; y también se basa el criterio expuesto en que la Representación consular con la diplomática debe constituir en cada país extranjero un todo, encomendado a la dirección de quien en él ostente la más alta jerarquía de la representación jurídica del Estado¹⁰⁵.

¹⁰⁵ Real Decreto-ley de 29 de septiembre de 1928, en *Boletín Oficial de Ministerio de Estado*, 1928, p. 627.

Aquella reforma modificaba las condiciones de ingreso en la carrera única que se creaba. En adelante, se haría sólo por el sistema único de oposición. Aquellos cambios tendrían directas consecuencias sobre el sistema de formación y selección de aquellas elites funcionariales establecido durante el reinado de Alfonso XIII. Una de las iniciativas más genuinamente regeneracionistas e importantes en este sentido fue la creación del Instituto Libre de Enseñanza de las Carreras Diplomática y Consular y Centro de Estudios Marroquíes, por Real Decreto de 21 de diciembre de 1911. Con el nuevo centro se pretendía, por un lado, dar una respuesta oficial a las necesidades surgidas de la reactivación de la vida diplomática española y, por otro, a la proyección explícita de esa dinamización de la acción internacional de España sobre el mediterráneo y más concretamente en el Norte de África. El centro, establecido en la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación, pretendía ofertar un plan de estudios internacionales que no se ofrecía en otros centros académicos de enseñanza superior. La reforma auspiciada por la Dictadura al fundir las dos carreras promovió la renovación del plan de estudios acorde a las necesidades anteriormente explicitadas y la conversión del centro en “Instituto Diplomático y centro de Estudios Marroquíes”¹⁰⁶

El peso y la posición internacional de un Estado están, a su vez, directamente relacionados con la dimensión de su *poder naval y militar* y el modo en como esos núcleos sociológicos -la marina y el ejército- influyen en la vida política y en el curso de la política exterior como grupos de influencia.

En términos geopolíticos, la posición y la actividad internacional de España ha estado sometida a una constante dialéctica entre la mentalidad naval y la mentalidad continental, entre el poder marítimo y el poder continental. En la historiografía naval española un nutrido conjunto de trabajos abogan por este hilo interpretativo en el devenir de España desde el siglo XV. La paradoja queda expresada por Jesús Salgado Alba en los siguientes términos: “España ha sido una nación que, siendo geopolíticamente de carácter marítimo, vivió encerrada en una *nefasta* mentalidad continental provocando con ello el trágico fenómeno de nuestro *aislamiento continental*”¹⁰⁷.

El desastre de 1898 fue, en primer término, un “desastre naval”¹⁰⁸. La regeneración internacional emprendida por la España alfonsina para diluir los efectos del recogimiento

¹⁰⁶ Véase L.E. TOGORES-J.L. NEILA *La Escuela Diplomática...*, pp. 78-123; y de los mismos autores “La Escuela Diplomática en perspectiva histórica: valores en torno a su cincuentenario”, en *Cuadernos de la Escuela Diplomática*, n. 8, 1993, pp. 185-224.

¹⁰⁷ J. SALGADO ALBA “Los problemas militares y estratégicos de la presencia de España en la OTAN”, en H. de la TORRE (ed.) *España, Portugal y la OTAN*, en *Proserpina*, n. 8, abril de 1989, p. 167. Eliseo ÁLVAREZ ARENAS llegaría a similares premisas al considerar que “España es nación de condición eminentemente marítima, pero de marcada mentalidad continental” (*Del mar en la historia de España*, Madrid, Editora Naval, 1987, p. 27).

¹⁰⁸ Confróntese A. RODRÍGUEZ SÁNCHEZ *El desastre naval de 1898*, Madrid, Arco/Libros S.L., 1997, pp. 7-11. Para una aproximación general a la cuestión remitimos a uno de los estudios clásicos: F. de BORDEJÉ *Vicisitudes de una política naval. Antecedentes, desarrollo de la Armada entre 1898-1936*, Madrid, Editora San Martín, 1978.

fluye en paralelo con las aspiraciones de regeneración naval. La España monárquica emprendería desde principios de siglo una estrategia de recuperación o de regeneración naval, “rehacer la Marina”, a partir de los nuevos planteamientos geopolíticos emergentes, y especialmente las ideas de Alfred Tabor Mahan, cuya obra *La influencia del poder naval en la historia* tendría su primera versión en castellano en 1910. Poco a poco sus teorías, muy críticas con el poder naval español, fueron seduciendo, no sin críticas, a los analistas y estudiosos navales españoles¹⁰⁹. En la propagación de las tesis de Mahan en España se embarcaron principalmente dos figuras: el político conservador, Joaquín Sánchez de Toca, autor de la obra *El poder naval en España y su política económica para la nacionalidad iberoamericana*; y un oficial de marina, Fernando Navarrete, que divulgó sus conocimientos desde la *Revista General de Marina*.

En el marco del Regeneracionismo de la España alfonsina se suscitaron de inmediato los primeros intentos y manifestaciones en aras a la reconstrucción de la flota. Desde la tribuna política Francisco Silvela y Antonio Maura se pronunciaron desde un principio por la necesidad de reorganizar el poder naval. Silvela al prologar el libro de Joaquín Sánchez de Toca sentenciaba que “renunciar a tener Armada es renunciar a tener independencia nacional y porvenir en el mundo”¹¹⁰. Como jefe de Gobierno desde marzo de 1899 advirtió de la necesidad de dotarse de la necesaria potencia naval ante la inseguridad internacional de España.

El estado de opinión favorable a la reconstrucción del poder marítimo fue afianzándose en determinados círculos económicos y profesionales, como puede deducirse de la actividad de las cámaras de comercio, reunidas en Zaragoza en noviembre de 1898, la celebración del Certamen Naval de Almería en 1900, cuyo tema central giró en torno a la conveniencia o no de que España fuera potencia marítima, o la creación de la Liga Marítima en 1901, en cuya junta central figuraban Antonio Maura y Joaquín Sánchez de Toca, éste último a su vez miembro de la Liga Africanista.

En aquel caldo de cultivo se crearía la Junta de Escuadra en enero de 1902, en cuyo seno figuraban además del propio Sánchez de Toca, Antonio Maura y Ferrándiz, cuyo objetivo prioritario sería proponer el programa de reconstrucción naval. Este proyecto vería finalmente la luz, tras ser aplazado en diversas ocasiones por las dificultades presupuestarias, en 1907. El conocido Plan Maura-Ferrándiz preveía la construcción de unas cuarenta unidades, la modernización de las bases navales de El Ferrol, Cádiz y Cartagena, así como el fomento de la industria nacional mediante la creación de la Sociedad Española de Construcción Naval. España se dotaba de una modesta flota para hacer valer sus intereses y sus compromisos internacionales, bajo la

¹⁰⁹ Véase J. SALGADO ALBA “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, p. 136.

¹¹⁰ Véase M. FERNÁNDEZ ALMAGRO “Política naval de la España moderna y contemporánea. VI. Afanes de Maura”, en *Revista de Estudios Políticos*, vol. XII, año 4, 22-23, 1945, p. 39.

órbita británica, pero en un contexto en el que comenzarían a emerger objetivos activos en la política exterior.

Tras la Gran Guerra los tratadistas españoles intentaron incorporar los nuevos avances doctrinales y tecnológicos, en especial el uso del arma submarina y del arma aérea. En la España de la década de los veinte y de los treinta, el pensamiento estratégico naval fue, a juicio de Jesús Salgado Alba, obra de tres tratadistas: el almirante Francisco Moreno, fundador de la Escuela de Guerra Naval; el capitán de navío Carvia, protagonista de uno de los más ambiciosos programas navales de la primera mitad de siglo; y el futuro almirante Luis Carrero Blanco, autor de la obra *España y el mar*. En el planteamiento de esos navalistas se reiteraba la necesidad de promover en España una conciencia marítima que desplazase la mentalidad continental que había imperado en la clase política desde el siglo XIX. Ese objetivo junto a la potenciación de los medios navales y logísticos se concibieron en virtud de la idea imperante hasta el estallido de la guerra civil, consistente en ejercer el papel de “potencia equilibradora” en el Mediterráneo Occidental¹¹¹.

A lo largo de la dictadura de Primo de Rivera el privilegiado lugar que ocupó la política mediterránea fue acompañada de una apreciable atención a la Marina. Este trato privilegiado fue, en opinión de Fernando de Bordejé, fruto “bien de una compensación del dictador por la neutralidad de la Marina en los asuntos internos”, o bien porque el dictador “estaba convencido de que en caso de conflicto, incluidos en una alianza, el único componente de cierto valor que podía aportar España sería el núcleo de las modernas unidades navales que estábamos a punto de construir”¹¹².

La política naval desarrollada por la Monarquía a lo largo de este periodo, de acuerdo con sus imperativos estratégicos pero limitada por sus recursos materiales, se mantuvo al margen de los acuerdos internacionales sobre la materia. La actitud defendida en la reunión de Roma, bajo los auspicios de la Sociedad de Naciones, para hacer extensivo el Convenio de Washington al resto de la organización, y posteriormente en la Conferencia naval de Londres ante una presumible participación, estuvo determinada por la negativa a aceptar restricciones al crecimiento de su armada mientras estuviese por debajo del umbral de su seguridad¹¹³. A finales de la década de 1920 España no era una gran potencia naval, pero ocupaba un lugar decoroso entre las potencias navales secundarias, con perspectivas de situarse en el cuarto lugar entre las potencias marítimas europeas, y en el sexto de las mundiales¹¹⁴.

¹¹¹ Véase J. SALGADO ALBA “Evolución estratégica de...”, pp. 138-139.

¹¹² F. de BORDEJÉ *Vicisitudes de una...*, p. 482.

¹¹³ Para un estudio de la actitud española ante las Conferencias Navales de la década de los veinte consúltese J.L. NEILA “España ante las implicaciones mediterráneas de la Conferencia Naval de Londres de 1930”, en *Revista de Historia Naval*, año XIII, n. 48, 1995, pp. 27-43.

¹¹⁴ J.M^a JOVER ZAMORA-G. GÓMEZ-FERRER-J.P. FUSI *España: sociedad, política...*, p. 661.

En relación al poder militar y al Ejército desde los inicios de la Restauración, su articulación doctrinal y operativa se había concebido a partir del modelo prusiano. En adelante éste sería el modelo de referencia en el reformismo militar español del último tercio del siglo XIX. La admiración por todo lo que representaba el ejército alemán se mantendría durante todo el régimen de la Restauración e incluso tras la Guerra del Catorce. En febrero de 1907, en un discurso pronunciado por Alfonso XIII en el Estado Mayor Central del Ejército ensalzaba la importancia de la instrucción y manifestó sus esperanzas en las enseñanzas recibidas por los oficiales españoles en centros militares alemanes.

La germanofilia de la que se acusó al Ejército español durante la Gran Guerra se basaba, en buena medida, en la ascendencia que el modelo prusiano había ejercido a lo largo del régimen de la Restauración. El Ejército, afirma Manuel Espadas, vivió de forma muy intensa ese dilema entre neutralidad e intervención, entre aliadofilia y germanofilia. No hay duda de que sectores mayoritarios del Ejército -sobre todo sus cuadros más jóvenes- se sintieran en un principio claramente favorables a la intervención en el conflicto y del lado de los Imperios centrales. Hubo, sin embargo, sectores minoritarios favorables a la incorporación al conflicto del lado de los aliados. Pero pese a la germanofilia dominante en la institución militar el criterio de la neutralidad se impuso también en el mando, consciente de las deficiencias y de la infradotación en que vivía el Ejército, así como de la absorbente atención hacia el problema marroquí¹¹⁵. De los 140.000 hombres en pie de armas, 76.000 estaban destinados en Marruecos.

Precisamente la cuestión de Marruecos se encuentra en la base del impulso socio-político del Ejército durante el reinado. Tras la quiebra y la humillación moral del desastre del 98 la utilización del Ejército en la represión de la oleada de agitación social que recorrió el país a comienzos de siglo, debido a la falta de una adecuada fuerza civil de orden público, facilitó, a juicio de Sebastian Balfour, la rehabilitación del Ejército como grupo de presión autorizado. Su nuevo papel represor, su autoafirmación como principal defensor de la unidad de la patria ante la emergencia de los nacionalismos regionales, reforzó su posición entre los círculos conservadores y favoreció la extensión de actitudes ideológicas antidemocráticas. La Ley de Jurisdicciones, tras el incidente del *¡Cu-cut!* en 1905 consolidaba al Ejército como “principal fuerza política del país”.

El nacionalismo conservador que proliferó en el Ejército proyectaría una creencia, casi metafísica, en la creación de un nuevo imperio en África, que compensara la pérdida del imperio colonial en América. El recurso al Ejército en 1909 para hacer frente a la crisis de Marruecos y la militarización definitiva del proceso de penetración acabaría por impulsar el “nuevo entusiasmo pretoriano por la guerra colonial”¹¹⁶.

¹¹⁵ M. ESPADAS BURGOS “La política exterior española en la crisis de la Restauración”, en *Historia de España y América*, vol. XVI, 2, Madrid, 1981, pp. 581-614; y del mismo autor “España y la...”, pp. 104-105.

¹¹⁶ S. BALFOUR “España y las...”, pp. 10-11.

Por último, la Guerra del Catorce estimuló el reformismo militar en Europa a la luz del modelo victorioso del Ejército defensivo francés. Un modelo asociado a la consideración inmoral de la guerra de conquista y a la convicción de que las grandes victorias aliadas habían sido batallas defensivas. No obstante, la introducción de las reformas doctrinales y orgánicas en los Ejércitos, como bien subraya Gabriel Cardona, fue heterodoxa en los medios militares. En España la Guerra Mundial estimuló el reformismo militar. Se trató en general de una tendencia liberal que adquiriría su más elaborada formulación en el pensamiento del conde de Romanones, Ramón Pérez de Ayala y sobre todo de Manuel Azaña. Aquellas reformas pretendían lograr un Ejército eficaz y respetuoso con el poder civil. Aquel reformismo no fructificaría en la década de los veinte. Los reformadores liberales no tuvieron su oportunidad durante la Monarquía. Sería, finalmente, Primo de Rivera quien tratara de reformar el Ejército. Intentó vincularlo al régimen. Pretendía reducir sus efectivos a 4 divisiones bien organizadas con una aviación y una marina eficaces, pero tan sólo logró reducir el servicio militar de 3 a 2 años y alterar el sistema de ascensos de los oficiales¹¹⁷.

Por último, habría que mencionar los *medios de opinión*. Mas allá de los reducidos círculos desde los que se gestaba y ejecutaba la política exterior - el mundo de las cancillerías, palacio y el selecto núcleo de actores conformado por los dirigentes de la clase política y los embajadores, se abrió una esfera en la que actuarían e influirían los “círculos de opinión autorizadas”¹¹⁸.

Entre estos círculos actuaron grupos de presión que no sólo participaron en los puntuales debates sobre política exterior, suscitados al hilo de la dinámica internacional pero siempre determinados por la primacía del conflicto interior, modelando determinados puntos de vista sobre la misma sino que ejercieron su presión sobre los medios políticos. A la acción que en este sentido habían desarrollado los *medios navales* -civiles y castrenses- y *militares* -tanto el Ejército peninsular como el africanista, en especial la generación del 15-, habría que añadir la actividad de los *africanistas*. *El africanismo*, la “estrella del Orientalismo español” -en expresión de Víctor Morales Lezcano- se desarrolló en la segunda mitad del siglo XIX, espoleado por el colonialismo y el imperialismo europeo de la época. África se percibió “como una salida al encanijamiento de la historia peninsular del siglo XIX”.

El grupo de presión “neocolonial” español, en opinión de Sebastian Balfour, no era una camarilla o un grupo de presión organizado como el partido colonial francés, sino que era un abanico de intereses que promovían la penetración del capitalismo español en África, y en especial en Marruecos. Un africanismo auspiciado por destacados miembros de las elites intelectuales regeneracionistas como Joaquín Costa y Ángel Ganivet,

¹¹⁷ G. CARDONA *El poder militar en la España contemporánea hasta la guerra civil*, Madrid, Siglo XXI, 1983, pp. 81 y ss.

¹¹⁸ Véase A. NIÑO “Política de alianzas...”, pp. 40 y ss.; y J.M^a. JOVER ZAMORA “La percepción española...”, trabajo éste último, pionero y clásico, donde se diseccionan los rasgos y la naturaleza de la opinión pública española en la percepción de los conflictos europeos.

periodistas como Gonzalo de Reparaz, y políticos liberales como el conde de Romanos y José Canalejas, así como desde plataformas asociacionistas -la Sociedad Geográfica de Madrid (1876), la Asociación Española para la Exploración de África (1877) y otras creadas con posterioridad como la Sociedad Española de Africanistas y Colonialistas¹¹⁹. A éstos habría que añadir la actividad de grupos de intereses financieros, industriales y comerciales, como los industriales catalanes, las compañías navieras, compañías aseguradoras atraídas por el potencial negocio de las minas del Rif y la construcción de infraestructuras. Estos grupos actuarían cerca de las asociaciones citadas y promoverían la celebración de congresos africanistas -cuatro entre 1907 y 1910- para unir a los diferentes grupos de presión. Realmente su incidencia fue mayor al calor de sus personalidades que por su poder económico. Defendían un programa de penetración pacífica típicamente positivista, a caballo entre el liberalismo ilustrado y el darwinismo social¹²⁰.

El *hispanoamericanismo*, por su lado, ira conformándose desde finales del s. XIX, aunque su verdadero impulso acontecerá tras el desastre al cobrar cuerpo como una corriente cultural de identidad con el mundo americano de raíz hispana estrechamente relacionado con el regeneracionismo finisecular. El hispanoamericanismo, que formó parte del programa de regeneración nacional sostenido por los intelectuales no sólo buscaba la superación del pesimismo nacional sino abrir un nuevo campo de actividad que vinculase a los grupos del país en una empresa “auténticamente patriótica”. No existía un afán de crear lazos políticos o económicos, sino el deseo de potenciar lo que Altamira llamaba “modalidad hispánica”, una especie de *volksgeist* común a los españoles de la península y a los habitantes de las repúblicas iberoamericanas. Fue una corriente generada por la iniciativa privada, por la sociedad civil¹²¹. En el último cuarto de siglo fueron surgiendo iniciativas como la Unión Iberoamericana, una sociedad madrileña creada en 1885 que canalizó el movimiento hispanoamericanista hasta su disolución al finalizar la guerra civil. Al calor de esta asociación se fueron organizando distintos congresos como el Congreso social y económico hispanoamericano de 1910, los tres de Geografía e Historia hispanoamericanas o el Congreso Nacional del Comercio Español en Ultramar en 1923.

El *iberismo*, en cambio, se marchitó definitivamente como movimiento cultural y político en el último cuarto del siglo XIX, con el fracaso de la insurgencia *comunarde* en Portugal en 1871 y de la República federal en España (1873-1874). La Restauración, el fin

¹¹⁹ Véase V. MORALES LEZCANO “El Norte de África, estrella del Orientalismo español”, en AWRAQ, anejo al v. XI, 1990, pp. 17-34; y del mismo autor *Africanismo y Orientalismo español en el siglo XIX*, Madrid, UNED, 1989; así como las obras de A. PEDRAZ MARCOS *Quimeras de África. La Sociedad Española de Africanistas y Colonialistas. El colonialismo español de finales del siglo XIX*, Madrid, Ediciones Polifemo, 2000; y E. HERNÁNDEZ SANDOICA *Pensamiento burgués y problemas coloniales en la España de la Restauración: 1857-1887*, Madrid, Ed. de la Universidad Complutense de Madrid, 1982.

¹²⁰ Véase S. BALFOUR “España y las...”, p. 9.

¹²¹ Véase A. NIÑO “L’expansion culturelle espagnole en Amérique hispanique (1898-1936)”, en *Relations Internationales*, n. 50, été 1987, pp. 197-213; y A. MARTÍNEZ DE VELASCO “España e iberoamérica...”, p. 53.

del ciclo liberal-revolucionario y el reencuentro ultramarino, en el caso portugués, liquidarían, a juicio de Hipólito de la Torre, la vía iberista de regeneración¹²². En España las pulsaciones iberizantes se irían diluyendo en el primer tercio del siglo XX, aunque no faltarían impulsos e iniciativas, como las del propio rey Alfonso XIII o más tarde de Manuel Azaña que aún calarían en una parte de la opinión todavía sensible a los sueños iberistas.

Más allá de estos ámbitos en los que convergen intelectuales, políticos, periodistas, hombres de negocios, diplomáticos de menor rango y militares, entre otros, circunscritos por lo general a los círculos madrileños, la norma -afirma Antonio Niño- fue la inhibición de la gran masa de la población rural y ciudadana respecto a la orientación internacional del país¹²³. Y esta fue una realidad ni tan siquiera transgredida en el agitado panorama cultural del debate entre aliadófilos y germanófilos. Mención especial merecen los *intelectuales*. Si en la vecina Francia fue el *affaire Dreyffus* el escándalo finisecular en el que irrumpen en la escena pública, en el caso español no sería tanto la crisis del 98 como la polémica surgida en la Gran Guerra entre aliadófilos y germanófilos la cesura en que irrumpiría socialmente la figura del intelectual comprometido y de una forma corporativa tanto como actor como en su condición de testigo o conciencia crítica de las circunstancias de su país¹²⁴.

Una labor que fructificaría a través de diversos canales, entre ellos las asociaciones, los congresos, la formación de plataformas políticas en la década de 1920, pero fundamentalmente a través de la divulgación de su pensamiento a través de sus libros y especialmente por medio de su colaboración en la prensa periódica.

La prensa, más que reflejar la opinión pública sobre las cuestiones internacionales, servía de portavoz de las tesis promovidas desde las cancillerías y las posiciones asumidas por los principales partidos. La mayoría de los artículos sobre cuestiones internacionales, como acertadamente apunta Antonio Niño, solían estar “inspirados” desde arriba¹²⁵. En unas ocasiones en diarios vinculados a determinados políticos y gobernantes, caso de Segismundo Moret y su diario *El día* o el conde de Romanones y su periódico *El diario universal* donde publicó su famoso artículo “Neutralidades que matan”. En otras ocasiones, tanto los ministros como las embajadas disponían de fondos -de reptiles- para subvencionar a periódicos y periodistas.

La fragilidad de la posición internacional de España se ponía una vez más de manifiesto en la mediatización de los medios de prensa españoles a la hora de suministrar informaciones sobre la realidad internacional, a tenor de la carencia de una agencia de noticias propia. En consecuencia, las informaciones del mundo exterior que aparecían en

¹²² H. de la TORRE “La relación hispano-portuguesa en el siglo XX”, en J. TUSELL-J. AVILÉS-R. PARDO *La política exterior...*, p. 164.

¹²³ A. NIÑO “Política de alianzas...”, p. 40.

¹²⁴ M. ESPADAS “España y la...”, p. 107.

¹²⁵ A. NIÑO “Política de alianzas...”, p. 41.

la secciones internacionales de los periódicos estuvieron prácticamente monopolizadas hasta la Guerra del Catorce, en que se desató una feroz lucha por la propaganda y la información entre los beligerantes en España, por la agencia francesa *Havas* o de su filial en España *Fabra*. Un poderoso instrumento de influencia en manos del Gobierno francés. En 1919 el 90% del material informativo que difundía la agencia *Fabra* procedía de *Havas*. Asimismo, los despachos de la agencia alemana *Wolff* solían llegar a través de la agencia *Havas*, la cual había intentado sin éxito abrir una filial en Madrid a principios de siglo y luego en 1912 y 1913. Las pretensiones de la agencia alemana se vieron frustrados por el acuerdo internacional suscrito entre *Havas* y la agencia británica *Reuter*, por el que se atribuía a aquella en exclusiva el mercado español¹²⁶.

Sobre este cúmulo de consideraciones nuestra preocupación se dirigirá, por último, a los escenarios de la acción exterior de la España alfoncina.

3. LOS ESCENARIOS DE LA ACCIÓN EXTERIOR DE UNA POTENCIA SEMIPERIFÉRICA

La regeneración internacional de España, desde estas premisas, instrumentos y condicionantes, se proyectaría sobre los escenarios tradicionales de la acción española: Europa, el ámbito mediterráneo-africano, el mundo hispanoamericano y la península ibérica. Considerando que el acceso político-diplomático a Europa, contemplada como un instrumento para la consecución de otros objetivos prioritarios de la política exterior, se llevaría a cabo desde la ventana de ultramar, amén de otras consideraciones como la preservación de la integridad territorial o la pervivencia del régimen político de turno, abordaremos la cuestión desde la condición semiperiférica de España.

3.1. A Europa por el ultramar mediterráneo-africano: aliancismo regional y neutralidad continental

La redefinición de la posición internacional de España y su incardinación en el centro del sistema -Europa- tras la crisis de fin de siglo se llevaría a cabo, recordemos, a partir de la ventana del ultramar próximo, en su proyección meridional hacia el ámbito mediterráneo-africano. La conexión con Europa a través del ultramar mediterráneo-atlántico se convertiría en el eje central de la política exterior durante el

¹²⁶ Véase M. ESPADAS “España y la...”, pp. 112-113. Entre la historiografía especializada se recomienda la consulta de las obras de M^a.A. PAZ “Las agencias: España en el flujo internacional”, en J.T. ÁLVAREZ *Historia de los medios de comunicación en España. Periodismo, imagen y publicidad (1900-1990)*, Barcelona, 1989, pp. 71-80; de la misma autora *El colonialismo informativo de la Agencia Havas en España (1870-1940)*, Madrid, Universidad Complutense de Madrid, 1988; y para el caso alemán L. ÁLVAREZ GUTIERREZ “Proyectos alemanes para crear un servicio permanente de noticias en España durante los primeros lustros del siglo XX”, en *Cuadernos de Historia Moderna y Contemporánea*, n. 4, 1983, pp. 141-174. Asimismo, para el estudio de la propaganda extranjera durante la Guerra del Catorce consúltese el trabajo de P. AUBERT “La propagande étrangère en Espagne pendant la 1ère Guerre Mondiale”, en *Españoles y franceses en la primera mitad del siglo XX*, Madrid, CSIC, 1986, pp. 357-411.

reinado de Alfonso XIII. En ese eje y esa proyección se pondría de manifiesto en toda su magnitud la posición semiperiférica que la España alfonsina ocuparía en el sistema internacional de la paz armada y en el sistema internacional de Versalles.

Convencida la clase política de la Restauración, y en especial los liberales, de la necesidad de abandonar la política de recogimiento tras la frustración del 98, la reorientación de la política exterior española se tejería desde una lógica aliancista. Pero esta *voluntad aliancista* tendría un radio de autonomía limitada por una actitud secular, ampliamente socializada en la psicología colectiva, el alejamiento y la **neutralidad** respecto a los conflictos continentales. Una neutralidad que a lo largo de todo el reinado se vería matizada, y en ocasiones desbordada, ante una serie de prioridades u objetivos cuya persecución condujo a los responsables políticos a recurrir a la lógica aliancista. Estas prioridades fueron: la garantía de la seguridad e integridad territorial peninsular, los territorios insulares y las posesiones ultramarinas; la defensa de los intereses coloniales, mayoritariamente localizados en el Norte de África; y de modo más coyuntural las pulsaciones iberistas motivadas por muy diversas razones -preservación del propio régimen, la solidaridad interdinástica o las aspiraciones imperiales peninsulares-.

La tensión entre el aliancismo regional, en un primer momento inserto en una dinámica de bloques, y la neutralidad adquiriría diferentes grados y significados en función de la propia evolución de las circunstancias internacionales de la España de Alfonso XIII. Una tensión que, desde otra perspectiva, revelaría las paradojas de la condición semiperiférica de España, caracterizada por su supeditación y asimetría respecto a los núcleos de poder y un discurso y una praxis internacional coherentes con la Europa de los imperialismos, la Europa de su tiempo.

3.1.1. La búsqueda de un nuevo acomodo internacional en tiempos de inseguridad: la inserción peninsular en la órbita franco-británica (1898/1902-1907)¹²⁷

El proceso de redistribución iniciado con la guerra hispano-norteamericana sobre las islas españolas del ultramar americano-pacífico planeó sobre la península, sus conjuntos insulares adyacentes -Baleares y Canarias- y sus posesiones en el ultramar africano -Ceuta, Melilla y Fernando Poo-. La inseguridad en el Estrecho de Gibraltar se agudizó no sólo por el temor al envío de la “Escuadra Oriental” norteamericana sino también por el contencioso generado con Gran Bretaña en torno a Gibraltar ante las obras de artillado de España en la parte occidental de la bahía de Algeciras.

¹²⁷ Para una lectura bien documentada y pormenorizada de la política exterior hasta la Guerra del Catorce remitimos a la obra ya citada de A. NIÑO “Política de alianzas...”; y del mismo autor “La superación del aislamiento español tras el ‘Desastre’. 1898-1907”, en H. de la TORRE-J.C. JIMÉNEZ *Portugal y España en la crisis intersecular, 1890-1918*, Madrid, UNED Mérida, 2000, pp. 203-259, y a la precisa síntesis realizada por H. de la TORRE *El imperio del...*, pp. 21-34. Sobre ellas basaremos nuestra exposición. Para este periodo en concreto también remitimos a la lectura de J. RUBIO “La crisis finisecular exterior de España: del Mediterráneo (1887) al Mediterráneo (1907)”, en H. de la TORRE-J.C. JIMÉNEZ *Portugal y España...*, pp. 171-202.

Aquellas circunstancias -escribe José María Jover- depararon a España, “además de unas enajenaciones concretas de soberanía, una coyuntura de tremenda desorientación internacional en la que nadie podía prever cuáles serían los límites de un proceso de desintegración territorial, sin precedentes desde 1825”¹²⁸.

La inseguridad en el área del Estrecho de Gibraltar. amenazaba a su vez al *statu quo* de las dos orillas, y por tanto a la situación de Marruecos, el Imperio Xerifiano. Hasta aquel momento las tesis de Madrid se habían ajustado al mantenimiento del *statu quo* resultante de la Conferencia de Madrid celebrada en 1880, donde se resolvió aplazar la decisión sobre el destino de aquel territorio susceptible de reparto. Desde la perspectiva española la cuestión marroquí no era tanto un problema colonial como un fundamento de defensa nacional. A España no le interesaba que el vecino imperio se convirtiera en colonia de ninguna potencia europea. En consecuencia, el interés español se proyectó en el aplazamiento de la cuestión, sin descuidar su presencia pacífica y civilizadora en Marruecos. Pero el reciente descalabro colonial imponía serias reticencias a la apertura de un nuevo contencioso colonial.

El embajador español en París -León y Castillo-, ardiente defensor de los títulos históricos de España en el Norte de África, entendía que “Marruecos es para nosotros una cuestión no sólo de honor, sino una cuestión de frontera y de seguridad nacional”¹²⁹. Asimismo, advertía a los Gobiernos de Madrid de la carencia de medios para defender el *statu quo* marroquí, por lo que insistía, entre otras razones, en la necesidad de que España saliese de su abstencionismo internacional. Lo que era invariablemente peligroso para las naciones débiles, como España, era permanecer aisladas.

En España se abría camino la vía de las alianzas como fórmula para retornar al sistema internacional y garantizar la seguridad de su frontera meridional. En un discurso pronunciado por Rafael María de Labra ante el Senado, el 17 de julio de 1901, planteaba la siguiente cuestión:

¹²⁸ J.Mª JOVER ZAMORA “Introducción. Después del...”, p. LXXX.

¹²⁹ F. LEÓN Y CASTILLO *Mis tiempos*, vol. 2, Madrid, Sucesores de Hernando, 1921, p. 126. Véase, asimismo, V. MORALES LEZCANO *España, de pequeña potencia a potencia media*, Madrid, UNED, 1991, pp. 95-103.

Suponer que España, potencia del Mediterráneo, pueda en los conflictos probables ser neutral (es decir, pueda imponer su neutralidad a las demás potencias, y sobre todo a las naciones próximas, por sus propios y exclusivos medios), francamente me parece de una extraordinaria dificultad (...) no basta la voluntad de un pueblo para ser neutral en una guerra de cierta atención (sic) e importancia, sostenida por Naciones poderosas y vecinas¹³⁰.

Ese potencial conflicto tendría obviamente por potenciales protagonistas a Francia y Gran Bretaña, e históricamente no había tenido lugar un solo conflicto entre ambos en que España no se hubiera visto obligada a estar del lado de uno o de otro. La única solución era, por tanto, la alianza. Pero el dilema era con quién establecer la alianza ¿con Francia o con Gran Bretaña?

El dilema se planteaba en un tesitura extraordinariamente delicada para España no sólo por sus dificultades objetivas de inseguridad, sino también por la tensión existente entre Londres y París, cuyo punto crítico se alcanzó en la crisis de Fashoda. La salvaguardia de la paz con el acuerdo franco-británico de 21 de marzo de 1899 marcaría el comienzo de una distensión, no exenta de sombras de resentimiento por parte de Francia ni contenciosos coloniales pendientes. En consecuencia, la pervivencia de un potencial conflicto entre Francia y Gran Bretaña o la definitiva distensión entre ellas tendría una decisiva influencia sobre el futuro internacional de España.

Mientras perduró *la sombra de un conflicto entre Londres y París* las opciones manejadas desde Madrid para lograr una alianza que garantizase la seguridad de su frontera meridional se desarrollaron en tres escenarios diplomáticos: la garantía británica, la alianza continental a través de París y el acuerdo con Francia a partir de la alteración del *statu quo* del Estrecho de Gibraltar y, en consecuencia, de Marruecos.

¹³⁰ Reproducido en J.M^a. JOVER ZAMORA “Introducción. Después del...”, p. CI. R.M^a de Labra sería volvería sobre la cuestión años más tarde en una obra titulada *Orientación internacional de España*, Madrid, Afrodisio Aguado, 1910.

En pleno contencioso hispano-británico, el Foreign Office presentó al Gobierno español un borrador de tratado el 11 de agosto de 1898, según los indicios de las fuentes británicas a sugerencia de Segismundo Moret¹³¹, en virtud del cual se aseguraba la posición británica en Gibraltar y se incorporaría España al área de influencia británica¹³². Por aquel entonces Portugal, país que mantenía un secular dependencia respecto de Londres, asumiría en virtud del Tratado de Windsor firmado el 14 de octubre de 1899 una garantía sobre sus posesiones imperiales a cambio de su “enfeudamiento”, al abrir económica y geoestratégicamente el país y sus posesiones ultramarinas a los intereses británicos.

Contemplada aquella posibilidad por el Gobierno español entre agosto y noviembre de 1898, justo cuando se negociaba la paz en París, finalmente la actitud dilatoria dio paso al rechazo de la oferta británica de garantía, que de hecho suponía la satelización del país. El nuevo Gobierno conservador de Silvela optó, ante las presiones británicas, por claudicar, renunciando a las fortificaciones contiguas y cerrar el contencioso mediante un intercambio de notas en marzo de 1899.

Frente a las reticencias suscitadas por las ambiciones británicas sobre Gibraltar y el control del Estrecho y su resistencia a la “portugalización”, la diplomacia española orientó la búsqueda de la garantía hacia las grandes potencias continentales con intereses confrontados con Gran Bretaña.

Una de las opciones se orientó hacia la búsqueda de una “alianza continental” que en dos ocasiones intentarían los Gobiernos de Silvela, en abril de 1899 y junio de 1903. Silvela intentó recabar la atención de Francia y Rusia, así como la de Alemania en el primero de aquellos intentos, para asegurarse, frente a Gran Bretaña, los respectivos intereses mediterráneos. Ni la gestión de 1899, en el contexto de la tensión franco-británica en Sudán, la tensión ruso-británica en China y el fortalecimiento de la alianza franco-rusa; ni la gestión posterior mitigada, a sugerencia de la diplomacia francesa, en la forma de una declaración conjunta con Francia y Rusia con análogos objetivos acabarían por fructificar.

El escaso alcance de aquellas iniciativas diplomáticas hay que atribuirlos, en opinión de H. de la Torre, a la propia debilidad del país incapaz de ofrecer contrapartidas eficaces a la garantía ofrecida por sus socios y a la diferente frecuencia en que se estaba desarrollando la política exterior francesa de Delcassé.

¹³¹ Véase J.M^a. JOVER ZAMORA “Introducción. Después del...”, p. XCIII. Sobre esta cuestión también remitimos, además de la obra de José María Jover a la de Rosario de la TORRE *Inglaterra y España en 1898*, Madrid, Eudema, 1988; y “La crisis de 1898 y el problema de la garantía exterior”, en *Hispania*, XLVI, 162, 1986, pp. 115-165.

¹³² La propuesta incluía: en primer lugar, España ayudaría a Gran Bretaña en tiempos de guerra; en segundo término, España renunciaría oficialmente a levantar fortificaciones o baterías a 7 millas marinas de Gibraltar; en tercer lugar, Gran Bretaña tendría la facultad de reclutar soldados entre los súbditos españoles; y por último, Gran Bretaña ayudaría a defender la bahía de Algeciras, las Baleares y Canarias (no se mencionaba Ceuta). (Véase A. NIÑO “Política de alianzas...”, p. 49).

Efectivamente el signo anti-británico de la garantía buscada por Silvela navegaba a contracorriente de la estrategia de Delcassé, orientada, de un lado, a acrecentar el poder colonial francés en el Magreb, de modo que Marruecos aparecía como el escalón próximo tras Argelia y Túnez, y de otro, instrumentalizar la modificación del *statu quo* en el Norte de África para potenciar su posición internacional, atrayéndose la colaboración amistosa de las potencias latinas mediterráneas -Italia y España-¹³³, mejorando su posición relativa frente a Gran Bretaña y minando los compromisos existentes en el seno de la Triple Alianza.

Los esfuerzos de París fructificarían en su acercamiento a Roma en el intercambio de notas de 14 de diciembre de 1900 y el posterior convenio secreto de 30 de junio de 1902, en virtud de los cuales la diplomacia francesa se aseguraba la aquiescencia italiana hacia sus pretensiones en Marruecos, mientras correspondía a las aspiraciones coloniales de Roma en Tripolitania y Cirenaica, y se aseguraba, a la vez, un compromiso de neutralidad en caso de guerra.

La aproximación de París hacia Madrid, ya puesta de manifiesto con motivo de las negociaciones de paz entre España y los Estados Unidos, cristalizarían, en primer término, en el arreglo colonial sancionado por el Tratado hispano-francés de 27 de junio de 1900, negociado por León y Castillo y Delcassé, a tenor del cual se precisaban los derechos españoles en Guinea Ecuatorial -la zona costera y el *binterland* del río Muni- y los límites fronterizos de Río de Oro (Sahara Occidental), entre cabo Bojador y cabo Blanco¹³⁴. Posteriormente, la cuestión marroquí ocuparía la agenda de los Gobiernos de París y Madrid. El proyecto de Tratado bilateral orientado al reparto de Marruecos en áreas de influencia entre Francia y España, también negociado entre León y Castillo y Delcassé, en noviembre de 1902, reconocía a España una esfera de influencia más amplia que la delimitada dos años más tarde, puesto que incluía el reino de Fez y Tánger, si bien quedaba abierta la posibilidad a la neutralización de la ciudad dada la importancia de la libertad de circulación en el Estrecho. Negociado por el Gobierno de Sagasta, su caída el 3 de diciembre y el acceso a las responsabilidades de Gobierno de Silvela malograron la firma del Tratado, ante el temor a la reacción que el Tratado pudiera ocasionar en Londres. Silvela exigía que se informase a Londres, para que no lo interpretase como un acto hostil, y que Rusia diera su adhesión explícita.

Las responsabilidades y causas del malogrado convenio hispano-francés de 1902

¹³³ Fernando García Sanz advierte la desigual concurrencia de Italia y España en este contexto, puesto que mientras Italia lo hace para preservarse un eventual zona de expansión colonial -Tripolitania Cirenaica-, España lo hacía desde los imperativos de la búsqueda de seguridad en la frontera meridional (Véase F. GARCÍA SANZ *Historia de las relaciones entre España e Italia. Imágenes, comercio y política exterior (1890-1914)*, Madrid, CSIC, 1994, pp. 169 y ss).

¹³⁴ A este respecto remitimos a la consulta de G. de REPARAZ *Política de España en África*, Barcelona, Imp. Barcelonesa, 1907; F. de REYNOSO *España en el África Occidental. El protectorado de Río de Oro*, Madrid, Imprenta del Ministerio de Estado; y J.B. VILAR “El contencioso franco-español de 1900 en los orígenes de la República de Guinea Ecuatorial”, en *Anales de la Universidad de Murcia*, XXIX, 3-4, 1970-1971, pp. 44-95.

han sido objeto de un amplio debate en la publicística contemporánea¹³⁵ y en la historiografía posterior. En general la historiografía incide en la indisociable dependencia de Madrid respecto a Londres y París, la falta de consenso entre la clase política de la Restauración a la hora de valorar el papel de Marruecos en la nueva incardinación internacional de España, y en un exceso de precaución y cautela, más evidente en el seno del partido conservador. El fracaso del tratado, afirma Antonio Niño, “ilustra bien la tendencia de los gobiernos españoles a aplazar la toma de decisiones en política exterior por los riesgos que implicaba cuando el riesgo, para los políticos traumatizados por el desastre del 98, era sinónimo de nuevos e impredecibles males para la patria”¹³⁶.

Cuando la distensión dio paso al *entendimiento entre Londres y París* el panorama cambio por entero para la diplomacia española en aras a la redefinición de su posición inicial, la seguridad de la frontera meridional y la modificación del *statu quo* de Marruecos. Sin embargo, el decisivo giro en las relaciones entre Londres y París fue en detrimento de la libertad en la iniciativa diplomática española y el empeoramiento relativo de las condiciones en que participaría en el reparto en áreas de influencia en Marruecos.

Efectivamente los acuerdos franco-británicos de 8 de abril de 1904, cuyas negociaciones comenzaron poco después del fracaso en la conclusión del tratado hispano-francés de 1902, se habían gestado de espaldas a España. Una vez que las dos grandes potencias con intereses en el Mediterráneo Occidental se pusieron de acuerdo sobre la alteración del equilibrio regional, el cambio de condiciones permitió el consenso entre la clase política española a insertarse sin que hubiera ninguna otra opción en la órbita franco-británica. La *Entente Cordiale*, entente franco-británica, se cimentó sobre el principio del trueque de modo que mientras Francia le reconocía a Gran Bretaña su libertad de acción en Egipto Gran Bretaña hacía lo propio con Francia en Marruecos, a condición de que se respetasen los intereses británicos en el Estrecho de Gibraltar, e implícitos en éstos últimos el respeto a los españoles en virtud de su posición geográfica y sus posesiones territoriales en la costa marroquí del Mediterráneo. De este modo, Gran Bretaña evitaba el establecimiento de una gran potencia en la costa norte del sultanato.

¹³⁵ Entre las manifestaciones de los contemporáneos, y algunos estudios posteriores, los testimonios se centran sobre la responsabilidad del Gobierno de Silvela, especialmente del ministro de Estado, Abarzuza (véase Marqués de VILLAURRUTIA *Palique diplomático. Recuerdos de un embajador*, 2ª serie, Madrid, Lib. F. Beltrán, 1928, p. 125; y E. ROSAS LEDESMA “Las Declaraciones de Cartagena (1907): significación en la política exterior de España y repercusiones internacionales”, en *Cuadernos de Historia Moderna y Contemporánea*, 2, 1981) y de Antonio Maura (véase J. BECKER *Historia de Marruecos*, Madrid, 1915, p. 430; S. CANALS *Los sucesos de España en 1909*, Madrid, 1910, vol. I, pp. 18-19; y J.M. CAMPOAMOR *La actitud de España en la cuestión de Marruecos, 1900-1904*, Madrid, CSIC, 1951, pp. 147-148).

¹³⁶ A. NIÑO “Política de alianzas...”, pp. 56-57. Jesús Pabón insistía en el temor del Gobierno a que Gran Bretaña pudiera tomar el tratado como un acto hostil, la creencia en que Francia y Gran Bretaña no se entenderían y la esperanza de poder preservar el *statu quo* en Marruecos (J. PABÓN *Cambó*, vol. 2, Barcelona, Alpha, 1969, p. 248). Por su lado, Hipólito de la Torre incide en la incapacidad de la diplomacia española de “percibir la vía indirecta de Marruecos para apuntalar internacionalmente su situación” (H. de la TORRE *El Imperio del...*, p. 26)

Aquellos acuerdos, a su vez, establecerían las bases del entendimiento franco-británico en la política europea y en la dinámica de la bipolaridad prebélica.

Se preveía que el Gobierno francés se concertase con el Gobierno español. El resultado fue la conclusión del Convenio hispano-francés y la Declaración hispano-francesa de 3 de octubre de 1904, en virtud de las cuales España se adhería a la Entente franco-británica. La Declaración secreta delimitaba una zona de influencia apreciablemente menor que la otorgada en 1902, de la que quedaba excluida el reino de Fez. Un territorio con una extensión de unos 22.000 kilómetros cuadrados, aproximadamente el 20% del territorio del Imperio Xerifiano¹³⁷. Era un acuerdo asimétrico. El Gobierno francés se ponía de acuerdo con el español sobre las bases prefijadas y, acto seguido, era París el que comunicaba el acuerdo a Londres.

La satelización de España, y en su conjunto la península ibérica, respecto a la Entente franco-británica, había puesto de relieve la condición pasiva y dependiente desde la que España ajustaba sus nuevas coordenadas internacionales¹³⁸. España, además, se había visto abocada a abandonar el principio de la preservación del *statu quo* del Estrecho de Gibraltar al no poder dilatar más la cuestión, y comprometida a negociar frente a Francia en adversas condiciones dado su aislamiento diplomático. “Ni la iniciativa había sido suya, no había podido elegir sus amistades, ni mucho menos imponer sus condiciones”. España, escribe Hipólito de la Torre, quedaba “enganchada en la *entente* franco-británica de forma indirecta e imperfecta”¹³⁹. Madrid quedaba a merced de las decisiones coloniales que adoptasen París y Londres y era tomada en consideración casi en exclusiva por su posición geográfica.

Desde otra perspectiva, el giro en las relaciones entre Londres y París creaba las condiciones idóneas para el acomodo de España en el sistema internacional desde premisas bien conocidas al hilo del principio secular de secundar a Francia y Gran Bretaña cuando marchen juntas y abstenerse cuando persista la discrepancia.

Pese a todo, España lograba salir de su aislamiento e implicarse en la política europea y el sistema internacional a partir del establecimiento de un nuevo equilibrio en el Mediterráneo Occidental, donde se concentraban sus mayores preocupaciones geoestratégicas, a la estela de los intereses franco-británicos.

El nuevo entendimiento en el Mediterráneo Occidental sería sometido en breve a una crisis internacional, a tenor de la negativa de Berlín a aceptar los privilegios acordados por las potencias occidentales en el Imperio Xerifiano. Las reformas propuestas por

¹³⁷ Véase S. BALFOUR “España y las...”, p. 4.

¹³⁸ No faltaron voces críticas en la prensa española al hacerse pública la conclusión de la Entente franco-británica y su proyección sobre el frustrado proyecto de 1902 (Véase J. de JUANA “La Entente franco-inglesa de 1904 y sus repercusiones en la prensa española (problemática inicial del Protectorado español en Marruecos)”, *Boletín Auriense*, XII, 12, pp. 263-274, citado por A. NIÑO “Política de alianzas...”, p. 65)

¹³⁹ H. de la TORRE *El Imperio del...*, p. 27.

Delcassé al sultán a principios de 1905 fueron el pretexto para la intervención alemana, escenificada con el desembarco de Guillermo II en Tánger, el 31 de marzo de aquel año, donde manifestó el deseo de que se preservase la libre concurrencia de todas las naciones bajo la soberanía del sultán. Alemania intervenía en la cuestión como adalid del principio de la política comercial de “puertas abiertas” en los nuevos mercados coloniales. La crisis abierta se canalizó, en la mejor tradición del concierto europeo, a través de la celebración de una nueva conferencia internacional, la cual tendría lugar en Algeciras en enero de 1906¹⁴⁰.

Aquella Conferencia, a la que asistieron las doce potencias que intervinieron en la Conferencia de Madrid de 1880¹⁴¹, más una delegación marroquí, aparentemente sancionó algunas de las reclamaciones alemanas -el respeto a la soberanía del sultán, la integridad del territorio marroquí y la aplicación de la política comercial de puertas abiertas-, pero reconocía, asimismo, el derecho de franceses y españoles para ejercer una influencia dominante en las reformas interiores del Imperio. A su vez, la agresividad de la diplomacia alemana se dejaría sentir en el ánimo de la diplomacia británica, que poco después se decantaría por el acuerdo con Rusia.

El curso de la crisis fortaleció los vínculos de España con la entente franco-británica, a la vez que favoreció la cristalización de un consenso en la clase política en torno a la orientación internacional emprendida en 1904 frente al reclamo alemán¹⁴². El proceso de incorporación de España al sistema internacional, desde el equilibrio de poder en el Mediterráneo Occidental, culminaría con los Acuerdos de Cartagena de 1907¹⁴³.

¹⁴⁰ Entre los testimonios españoles de época sobre la conferencia remitimos al capítulo dedicado a la misma en la obra del Conde de LIMPIAS *Las alianzas y la política exterior de España a principios del siglo XX*, Madrid, Sucesores de Rivadeneyra, 1914; y M. GÓMEZ GONZÁLEZ *La penetración en Marruecos (política europea de 1904 a 1909. Tratados y compromisos de España con Francia e Inglaterra. Conferencia de Algeciras. Reconciliación franco-alemana)*, Zaragoza, Tip. de Emiliano Casañal, 1909.

¹⁴¹ Alemania, Austria-Hungría, Bélgica, España, Estados Unidos, Francia, Gran Bretaña, Italia, Países Bajos, Portugal, Rusia y Suecia.

¹⁴² Consúltese M. ESPADAS “Alemania y España: de la época bismarckiana a la Gran Guerra”, en W.L. BERNECKER (ed.) *España y Alemania en la Edad Contemporánea*, Francfort am Main, Vervuert Verlag, 1992, 63-87, citado por A. NIÑO “Política de alianzas...”, p. 69.

¹⁴³ Entre la bibliografía disponible sobre los Acuerdos de Cartagena, además del artículo de Enrique ROSAS LEDESMA citado con anterioridad, emplazamos a la consulta de la obra de uno de los publicistas españoles clásicos sobre los temas mediterráneos R. GAY MONTELLA *España ante el problema del Mediterráneo*, Madrid, 1917; y *Diez años de política internacional en el Mediterráneo 1904-1914*, Barcelona, Imp. Casa Provincial de Caridad, 1914. Y, asimismo, remitimos a los trabajos de R. de la TORRE “Los Acuerdos anglo-hispano-franceses de 1907: una larga negociación en la estela del 98”, en *Cuadernos de la Escuela Diplomática*, 2ª época, 1, 1998, pp. 81-104; y J.M. ALLENDESALAZAR *La diplomacia española y Marruecos, 1907-1909*, Madrid, Ministerio de Asuntos Exteriores, 1990.

Unos acuerdos tripartitos, en virtud de los cuales Gran Bretaña, Francia y España afirmaban su voluntad de preservar el *statu quo* territorial en el área atlántico-mediterránea nucleada en torno al Estrecho de Gibraltar. España por fin lograba la tan ansiada garantía territorial perseguida desde 1898.

En el curso de las negociaciones, emprendidas a iniciativa británica en junio de 1905, el propósito inicial de ampliar los acuerdos sobre Marruecos de abril de 1904, en los que no se hacía mención a Canarias y Baleares, se reconduciría finalmente hacia la firma de un acuerdo entre las tres partes. El Gobierno de Antonio Maura, que afrontaría la recta final de las negociaciones, insistió en la necesidad de evitar la apariencia de una alianza militar que pudiera arrastrar al país a un enfrentamiento con Alemania. Se necesitaba, por tanto, un “acuerdo tripartito que no estableciera una verdadera alianza, que tuviera la apariencia de reciprocidad para no revelar la subordinación de la posición española, y que fuera al mismo tiempo un instrumento eficaz para la seguridad exterior del país”¹⁴⁴. Las negociaciones culminaron entre el 8 y el 10 de abril de 1907, cuando Alfonso XIII recibió a Eduardo VII en el puerto de Cartagena. En medio de la negociación Alfonso XIII, según los estudios de Rosario de la Torre, propuso al embajador británico la conclusión de un acuerdo exclusivamente con Gran Bretaña. La intervención del Rey no alteró, sin embargo, el itinerario marcado por los negociadores.

El intercambio de notas se haría efectivo el 16 de mayo de 1907. Gran Bretaña, Francia y España se manifestaban dispuestas a preservar el *statu quo* territorial de la región del Estrecho y a conservar intactos los derechos que cada país tenía en la región. Los acuerdos fueron muy positivamente acogidos por la clase política y la prensa.

La historiografía reciente ha tendido a valorar positivamente el balance que para la política exterior supuso el hito de los Acuerdos de Cartagena, como es el caso de las conclusiones de José María Jover Zamora, Enrique Rosas Ledesma o Rosario de la Torre¹⁴⁵. Otros autores, aún reconociendo su valor, introducen ciertos matices en la calidad de la garantía, como Fernando García Sanz¹⁴⁶ al subrayar las lagunas de los acuerdos al carecer de detalles sobre los mecanismos de acción en caso agresión por una tercera potencia. Hipólito de la Torre entiende que fue un logro importante, al satisfacer plenamente e interés prioritario y unánimemente compartido al garantizar la seguridad del área estratégica de su frontera meridional. Pero mientras que Francia y Gran Bretaña aportaban una garantía activa, España lo hacía con una garantía pasiva, en virtud de su posición geográfica. Con todo, la posición internacional de España había mejorado muy sustancialmente desde el hundimiento de 1898¹⁴⁷. Argumentos similares a los esgrimidos por Antonio Niño, para quien los Acuerdos de 1907 “parecieron realistas y convenientes

¹⁴⁴ A. NIÑO “Política de alianzas...”, p. 72.

¹⁴⁵ J.M^a. JOVER ZAMORA 1898. *Teoría y práctica...*, pp. 60-61; E. ROSAS LEDESMA “Las Declaraciones de...”, pp. 225-226; y R. de la TORRE “Los Acuerdos anglo-hispano-franceses...”, p. 82.

¹⁴⁶ F. GARCÍA SANZ *Historia de las...*, p. 314.

¹⁴⁷ H. de la TORRE *El Imperio del...*, pp. 28-29.

porque se adaptaban a una política estrictamente defensiva, alejada de aventuras exteriores, que encajaba bastante bien con la perspectiva que tenían las potencias de España como ‘factor pasivo’, una pieza cuya importancia derivaba casi exclusivamente de su posición geográfica”¹⁴⁸.

3.1.2. El acomodo inconformista en el sistema regional franco-británico (1907-1914)

A partir de 1907 el regeneracionismo internacional de España entraría en una nueva dinámica, cuyos signos serían visibles e inequívocos a partir de 1912. Como señalábamos con anterioridad, la mejora de las condiciones internas al hilo de la reconstrucción del turno y del liderazgo en los partidos dinásticos, bajo las jefaturas de Maura y Canalejas, el lanzamiento del programa naval, entre otros factores internos, y la sustancial mejora de su situación internacional a tenor de su nueva incardinación en el sistema, estimularon una mayor sensibilidad hacia los problemas externos en la conciencia política nacional. La posición española, defensiva y conformista, comenzaría, asimismo, a mostrar signos crecientes de cambio en pro de una actitud más vitalista y activa y de la determinación de objetivos más ambiciosos. Pulsaciones que entrarían a menudo en conflicto con los intereses de sus socios, especialmente de Francia, y que pondrían de relieve la condición dependiente y satelizada de España, los límites de su radio de autonomía y la tensión entre las veleidades aliancistas en pro de sus ambiciones regionales y la inercia a permanecer alejada de los grandes conflictos europeos.

La articulación de unos objetivos activos en la política exterior, determinados por las circunstancias internacionales y por el cambio en la percepción del horizonte exterior en los actores sociales, se fueron fraguando al socaire de la cuestión mediterránea, y en particular del problema de Marruecos. La modulación de las decisiones adoptadas respecto al problema marroquí activarían, a su vez, la formulación de otros objetivos activos, en concreto Portugal y las aspiraciones iberistas, y el nunca extinguido de Gibraltar.

El objetivo “norteafricano -escribe Hipólito de la Torre- fue también provocando pulsaciones imperialistas que encandilaban al rey y a los medios militares, y, aunque sin gran entusiasmo, creaban en los círculos políticos del régimen, y hasta en la naciente opinión, la sensación de que la realización del proyecto marroquí era una obligación nacional”¹⁴⁹.

A la altura del año 1912 el curso de una política más activa en Marruecos había puesto de relieve la quiebra de la unanimidad proentente con que los medios políticos y de opinión habían acogido los Acuerdos de Cartagena. La gran contradicción radicaba en que los principales objetivos exteriores necesitaban la aquiescencia de Londres y París, sin embargo dichas aspiraciones entraban en colisión con los intereses de sus aliados y protectores. A la estela de la quiebra de la unanimidad proentente Antonio Niño analiza, de

¹⁴⁸ A. NIÑO “Política de alianzas...”, p. 77.

¹⁴⁹ H. de la TORRE *El Imperio del...*, p. 30.

forma muy sugerente en nuestra opinión, el calado de la fragmentación y el debate que sobre la política exterior se iría filtrando en la opinión pública.

En principio, las opiniones cada vez más enfrentadas sobre la orientación internacional de España cristalizarían, por un lado, en los *aliadófilos*, promotores de un amistoso diálogo con Londres y París, como fórmula para alcanzar aquellas aspiraciones internacionales, y de otro, en los *germanófilos*, partidarios de una inversión radical en las alianzas para colmar dichos objetivos exteriores. Esta bipolarización emergía en España precisamente en la coyuntura en que Europa se abocaba definitivamente al antagonismo de bloques político-diplomáticos e ideológicos. En esta dirección, los conservadores se significarían en el seno de este debate sobre la orientación internacional de España y la determinación de los intereses nacionales en una actitud de declarada hostilidad contra Francia, al hilo de los últimos capítulos de la política marroquí.

En relación a este último asunto, Marruecos, la opinión se polarizaría en torno a dos posiciones: una minoría intervencionista, que contaba con el manifiesto respaldo de la Corona, partidaria de desarrollar una política de penetración militar con todas sus consecuencias; y la gran mayoría de la nación, partidaria de concentrar las fuerzas del país en la principal prioridad, la reconstitución interior.

Esta división, a su vez, remite a otra más general y antigua. Por un lado, aquellos que entendían que el interés nacional apuntaba hacia la inserción internacional y la recuperación del protagonismo en el “tablero europeo”. Una ambición estrechamente ligada a la expansión en Marruecos -el “Rey, la mayor parte del cuerpo de oficiales, diplomáticos destacados como León y Castillo, políticos como Romanones”-. Y, por otro, quienes defendían que el interés prioritario debía concentrarse en la reconstrucción interior, la modernización, el desarrollo y la integración nacional, prioridades a las que había que supeditar la política exterior. Postura en la que se alineaban las organizaciones obreras, la oposición republicana, la mayor parte de los intelectuales y algunos políticos y militares¹⁵⁰.

La cuestión marroquí, y en consecuencia la política mediterránea como verdadero canal de acceso a la política europea, sería el auténtico catalizador de los cambios en la opinión pública y la formulación de una política más activa e inconformista hacia el acomodo internacional franco-británico.

La diplomacia española se encontraba enredada en una paradójica situación respecto a Marruecos: por un lado, del mismo modo que había sido reticente a la alteración del *statu quo* del Norte de África, luego se manifestaría huidiza a participar en el reparto del territorio marroquí; y por otro, el temor a que su inhibición en Marruecos provocase la intervención de otra potencia.

En principio, el talante de la penetración de España en Marruecos se había dispuesto de acuerdo con las premisas pacíficas defendidas por los africanistas. La actividad de los grupos de presión africanistas -entre ellos las Comandancias de Ceuta y

¹⁵⁰ Véase A. NIÑO “Política de alianzas...”, pp. 85-86.

Melilla, la Sociedad Española de Minas del Rif o la colonia española en Tánger-, el apoyo dispensado por amplios sectores del Ejército, el respaldo de la Corona y de ciertos políticos, parecen mostrar que la empresa marroquí pasaría de percibirse como un obligada e ineludible empresa a erigirse en un sucedáneo imperialista con el que reemplazar el imperio perdido en la crisis de fin de siglo¹⁵¹.

En esta tesitura el año 1909 marca, en expresión de Antonio Niño, el comienzo del proceso de “realizaciones” imperialistas sobre Marruecos¹⁵². Aquel año la diplomacia francesa logró concertarse con Alemania, sin precisar ninguna información al Gobierno español. La Declaración franco-alemana de 9 de febrero de 1909 definía el contenido de las cláusulas del Acta de Algeciras, de modo que mientras que se garantizaban los intereses económicos y comerciales de Alemania, ésta última reconocía los “intereses políticos” particulares de Francia en el Imperio Xerifiano. Para España, cuya diplomacia tuvo que aplicarse a lograr un compromiso similar con Berlín, era un gesto que sembraba desconfianza respecto a las intenciones de Francia, cuyo partido colonialista no ocultaba el deseo de despojar a España de sus derechos. Se llegó a temer en una intervención francesa en la zona de influencia española con la excusa de que España era incapaz de defenderla¹⁵³.

A la matanza de obreros españoles en las cercanías de Melilla en julio de aquel año le seguiría una demostración de fuerza determinada mediante el envío de tropas expedicionarias, que cosecharían cuantiosas bajas en las batallas de Gurugú y Barranco del Lobo. La llamada a los reservistas, como signo inequívoco de la escalada en la intervención militar, se encuentra en la base de los acontecimientos de la Semana Trágica, cuya transcendencia en la imagen de España no pudo ser más negativa. Nuevamente resurgía en la prensa internacional la imagen de “nación bárbara, reaccionaria e inquisitorial”¹⁵⁴.

La presión internacional conjuntamente con la del Ejército, respaldado por el rey, condujeron, en opinión de Antonio Niño y Sebastian Balfour, a la intervención militar en Marruecos¹⁵⁵. Aquellos acontecimientos marcaron el fin de los intentos de penetración pacífica, auspiciados por los grupos africanistas, y el comienzo de la escalada militar. Nadie deseaba la guerra, pero con la excusa de pacificar la zona se inició una penetración

¹⁵¹ Confróntese con H. de la TORRE “El destino de...”, p. 14.

¹⁵² A. NIÑO “Política de alianzas...”, p. 78.

¹⁵³ A. BACHOUD *Los españoles ante las campañas de Marruecos*, Madrid, Espasa-Calpe, 1988, p. 47.

¹⁵⁴ Véase A. BACHOUD “L’affaire Ferrer ou la France en question”, en J.P. ETIENVRE-J.R. URQUIJO (eds.) *España, Francia y la Comunidad Europea*, Madrid, CSIC-Casa de Velázquez, 1989, pp. 103-113; y V. ROBERT “La protesta universal contra la ejecución de Ferrer: las manifestaciones de octubre de 1909”, en *Historia Social*, 14, 1992, pp. 61-82.

¹⁵⁵ A. NIÑO “Política de alianzas...”, p. 79; y S. BALFOUR *España y los...*, pp. 15-16.

militar, cuyo objetivo no era otro que el de hacer efectiva la ocupación del territorio. El comienzo de la penetración militar en 1909 puso de relieve desde un primer momento la directa incidencia que tendría en la evolución de los asuntos internos.

El estallido de la segunda crisis marroquí y los acontecimientos que culminarían en el establecimiento del Protectorado español en su zona de Marruecos en 1912 pondrían fin a la fase diplomática de la penetración en Marruecos, para dar inicio a la fase militar de la ocupación hasta 1927¹⁵⁶.

Nuevamente una iniciativa francesa, la ocupación militar de Fez -la capital del sultanato- en mayo de 1911 elevaría el tono de las tensiones entre Madrid y París. El Gobierno de Canalejas, con el único apoyo de la Corona, respondió de inmediato con la ocupación de Larache, Arcila y Alcazarquivir. Una iniciativa que generó no poca confusión con París al entender que se había producido en connivencia con Alemania.

La tensión se internacionalizó cuando Alemania, interpretando que se habían traspasado los límites prescritos en el Acta de Algeciras, irrumpió en escena con el envío de la cañonera *Panther* a Agadir. En esta ocasión el desenlace de la crisis no se atuvo al protocolo del concierto europeo, sino a la resolución bilateral del conflicto. Los Convenios franco-alemanes de 4 de noviembre de 1911 zanjaban la crisis, de nuevo a espaldas de Madrid. En virtud de aquellos acuerdos Alemania renunciaba a la soberanía del sultán y la independencia del territorio xerifiano, no así a la política comercial de puertas abiertas, mientras recibía como compensación los enclaves de Camerún y Togo en el África Ecuatorial. El acuerdo con Alemania despejaba el horizonte de París para actuar con plena libertad en Marruecos y establecer su protectorado, lo que se institucionalizaría mediante un Tratado franco-marroquí firmado en Fez el 30 de marzo de 1912. Francia se convertía en la potencia tutelar del Imperio Xerifiano.

Aquellos acontecimientos desencadenaron una reacción francófoba en la prensa, que afianzarían las divisiones en la opinión pública a que antes hacíamos mención. Los temores españoles estaban justificados en función de las manifestaciones de los sectores colonialistas franceses, pero los acuerdos firmados con Gran Bretaña no le permitían prescindir de España. Las negociaciones que se emprenderían entre franceses y españoles -bajo la supervisión británica- pondrían nuevamente de relieve la frágil posición de España y su supeditación a la voluntad de las dos grandes potencias. El Convenio hispano-francés de 27 de noviembre de 1912 le permitía a España establecer el protectorado en su zona, pero pagando la factura de las concesiones francesas a Berlín. No solo el territorio reconocido era aún más reducido que el de 1904, sino que la autoridad del Gobierno de Madrid sobre su zona no procedía de ninguna negociación directa con el sultán, sino únicamente de la voluntad de Londres y París. La diplomacia francesa y el Residente General francés, el general Lyautey, consideraron -como bien precisa Antonio Niño- al protectorado español como una especie de subarriendo hecho

¹⁵⁶ Para una visión panorámica sobre la acción colonial española en Marruecos remitimos a la consulta de la obra de V. MORALES LEZCANO *El colonialismo hispano-francés en Marruecos (1898-1957)*, Madrid, Siglo XXI, 1976; y *España y el Norte de África. El Protectorado de Marruecos (1912-1956)*, Madrid, UNED, 1984.

por Francia a una potencia menor¹⁵⁷.

Aquella perspectiva jurídica y diplomática no sería compartida en absoluto por España. A este trasfondo interpretativo se sumarían dos cuestiones que serían objeto de permanente litigio entre Madrid y Londres y París, el futuro estatuto de Tánger, para cuyo arreglo se creó una comisión anglo-franco-española en 1912, y un contencioso bilateral entre Madrid y París, el problema de los límites entre las dos zonas.

Si el compromiso del Rey con la empresa imperialista en Marruecos había sido explícito, no menos personal y emblemático de la política exterior de objetivos activos fue el seguido por la diplomacia española, o más exactamente la diplomacia del Rey, cerca de los asuntos de Portugal. Asunto, que como analizaremos más adelante, estuvo en el centro de las pretensiones imperialistas de Alfonso XIII y las gestiones para implementar el sentido de los compromisos de España con Francia y Gran Bretaña en 1913.

3.1.3. El repliegue obligado a la neutralidad ante la Gran Guerra (1914-1918)

El mismo día en que estallaban las hostilidades, el 7 de agosto de 1914, el presidente del Consejo de Ministros, Eduardo Dato, declaraba la neutralidad oficial del país. En una carta, fechada el día 25 de aquel mes, escrita por Eduardo Dato a Antonio Maura mostraba su convencimiento de que “de la neutralidad sólo nos apartaría una agresión de hecho o una conminación que se nos dirigiese en términos de ultimátum”. Tanto las potencias centrales, Alemania y Austria-Hungría parecían satisfechas por la neutralidad española, al creerla comprometida con la Triple Entente, como Francia y Gran Bretaña no podían dirigir ningún reproche, puesto que “nuestros pactos con ambas naciones estaban circunscritos a la actuación en Marruecos”. De modo que se preguntaba “¿No serviremos mejor a los unos y a los otros conservando nuestra neutralidad para tremolar un día la bandera blanca y reunir, si tanto alcanzásemos, una Conferencia de la paz en nuestro país que pusiera término a la presente lucha”¹⁵⁸.

Desde la perspectiva de nuestro hilo discursivo en torno a la condición semiperiférica de España y su posición internacional en virtud de su acceso a Europa, a través de la ventana del ultramar mediterráneo, la valoración que Eduardo Dato hacía de la neutralidad apunta hacia tres claves: la inercia secular a permanecer al margen de los grandes conflictos europeos, las coordenadas mediterráneas y africanas desde las que precisa su incardinación en el sistema internacional y en un plazo más lejano la preocupación por el lugar de España en la futura paz y en el futuro orden internacional.

Pendiente aún la neutralidad española ante la Gran Guerra de una investigación sobre su dimensión político-diplomática¹⁵⁹, los motivos de la neutralidad, en opinión de

¹⁵⁷ A. NIÑO “Política de alianzas...”, p. 84.

¹⁵⁸ G. MAURA-M. FERNÁNDEZ ALMAGRO *Así cayó Alfonso XIII*, Madrid, Ambos Mundos, 1948 (2ª edición), pp. 472-473.

¹⁵⁹ La cuestión como señalábamos con anterioridad se ha abordado tradicionalmente desde su dimensión interior (véase M. ESPADAS “España y la...”, p. 98). A este respecto la

José María Jover, son: en primer término, el carente interés de las grandes potencias, en particular Gran Bretaña y Alemania, en extender la guerra a la península ibérica; en segundo lugar, por el compromiso militar de España en Marruecos; a continuación, la desproporción entre los medios disponibles y las necesidades que hubiera comportado la intervención; y por último, “España no estaba comprometida con ninguno de los dos bloques que dividían al continente europeo”¹⁶⁰. Una apreciación coincidente con la de Manuel Espadas Burgos en el sentido de valorar el carácter impuesto y obligado de la neutralidad a tenor de la voluntad de las potencias, aunque no por ello se ha de subestimar la actitud neutral de los políticos españoles. En las “razones de la neutralidad pesaban más las 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”¹⁶¹.

En un plano eminentemente internacional, la neutralidad se justifica, en opinión de Hipólito de la Torre, porque España no tenía intereses en juego en la contienda ni desmentía la vigencia de los acuerdos mediterráneos, e implícitamente la orientación exterior inherente a los mismos, dado que se circunscribían a una región que no experimentaría modificaciones como consecuencia de la guerra. Resultaba, así, una lectura oficial legalista congruente con el espíritu y el contenido de los Acuerdos de Cartagena¹⁶².

Tanto dentro como fuera de España la neutralidad procedía de un amplio consenso, aunque no faltaron valoraciones críticas por parte de los coetáneos como la de Manuel Azaña, para quien la “neutralidad española no ha sido ni es una neutralidad libre, declarada por el Gobierno y aceptada por la opinión después de maduro examen, sino

publicística de época y la producción bibliográfica posterior es muy ilustrativa: A. ALCALÁ GALIANO *España ante el conflicto europeo. 1914-1915*, Madrid, s.e., 1916; R. ALTAMIRA *La guerre actuelle et l'opinion espagnole*, Paris, Bloud et Gay, 1919; F. ANAYA *Lo que interesa a España de la Guerra Mundial*, Madrid, C. Vallinas, 1918; L. BALLESTEROS *La guerra europea y la neutralidad española*, Madrid, Imp. De Jaime Ratés, 1917; G. de BALPARDA *La conjuración de las alianzas y la independencia del pensamiento español*, Bilbao, Sabino Ruíz, 1915; H. CENAMOR VAL *¿Neutralidad o intervención?*, Madrid, Sociedad Española de Librerías, 1916; UN ESPAÑOL NEUTRAL (pseudónimo de Federico SUQUÍA) *España en la política internacional*, Madrid, Ed. Voluntad, 1926; o F. DÍAZ PLAJA *Francófilos y germanófilos. Los españoles ante la Guerra Europea*, Barcelona, Dopesa, 1973. Asimismo, otro de los grandes temas de la neutralidad ha girado en torno a la diplomacia humanitaria de Alfonso XIII, a partir de obras como las de J. CORTÉS *Alfonso XIII y la Guerra del 14*, Madrid, Alce, 1976; y V. ESPINOS *Alfonso XIII y la guerra. Espejo de neutrales*, Madrid, Tip. Olóxaga, 1918.

¹⁶⁰ J.M^a. JOVER ZAMORA-G. GÓMEZ-FERRER-J.P. FUSI *España: sociedad, política...*, p. 656.

¹⁶¹ M. ESPADAS “La política exterior española en la crisis de la Restauración”, en *Historia de España y América*, vol. XVI, 2, Madrid 1981, p. 581.

¹⁶² H. de la TORRE “El destino de...”, p. 18.

una neutralidad forzosa, impuesta por nuestra propia indefensión”¹⁶³. Tampoco faltaron voces disidentes, no sólo en los márgenes del sistema político como fueron las manifestaciones intervencionistas en pro de los aliados del republicano Alejandro Lerroux o los declarados sentimientos germanófilos de los sectores ultraclericales carlistas, sino también dentro de los partidos dinásticos, como las del Conde de Romanones, explicitadas en un artículo publicado en su periódico *El Diario Universal*, el 7 de agosto pocos días después de la declaración oficial de neutralidad, bajo el elocuente título “Neutralidades que matan”, donde criticaba abiertamente la posición del Gobierno y abogaba no tanto por la intervención como por la aproximación de España a la Entente.

El análisis de la neutralidad española, como acertadamente plantea el profesor José María Jover, no debemos disociarla de otros fenómenos análogos con el fin de precisarla en su contexto europeo. La geografía de la neutralidad en Europa se extiende, por un lado, en las “pequeñas democracias” del Centro y Norte de Europa -Suiza, Bélgica, Holanda, Luxemburgo, Dinamarca, Suecia y Noruega-. La mayoría lograría preservar la neutralidad hasta el fin de la contienda, salvo Bélgica y Luxemburgo por razones ajenas a su voluntad. Por otro, las “neutralidades meridionales” -Rumanía, Grecia, Italia, Portugal y España-. Todos ellos, excepto España, acabarían involucrados en la guerra. Los Estados meridionales partirían de una posición neutral que derivaría, salvo el caso español, hacia una beligerancia calculada en función de objetivos políticos, sólo parcialmente arraigados en el “sentir colectivo de las sociedades”. Este comportamiento diferencial obedecería a variables de muy diferente signo: la profunda huella de Francia sobre las elites político-intelectuales de los Estados meridionales -salvo Bulgaria todos los ex-neutrales se incorporarían al bando aliado-, mientras que en los Estados neutrales de la Europa central y nórdica la vecindad o la proximidad de Alemania fue un factor decisivo; y asimismo, la distinta autenticidad de sus regímenes representativos, en los niveles medios de la ciudadanía, y en la naturaleza de la política exterior de ambas “familias de pequeñas potencias”¹⁶⁴.

En líneas generales, prosigue el citado autor, la posición de España y de la neutralidad española ante la Guerra del Catorce se ajusta al modelo de Estado meridional. Lo que prevalece en la Europa meridional es una “conciencia inicial de marginalidad con respecto al conflicto desencadenado por las grandes potencias, doblada por la viva sensación” de que la guerra parece “destinada a afectar a todos y obliga, por tanto, a una toma de posición”. Se enfrentan con la realidad de una guerra iniciada por otros, un sentimiento de marginalidad esencial de sus intereses nacionales respectivos con relación a los grandes antagonismos de la guerra general y sobre la base de unos compromisos internacionales ambiguos y de una opinión pública dividida.

¹⁶³ Valoración de la neutralidad que luego tendría profundas repercusiones al proclamarse la República española y concebirse la política de paz en Ginebra y la concepción de la política de defensa nacional, en el marco de la reforma militar azañista. (Véase M. AZAÑA “Los motivos de la germanofilia”, discurso en el Ateneo de Madrid, 25 de mayo de 1917, en *Obras Completas*, vol. I, México, Oásis, 1965, pp. 140 y ss).

¹⁶⁴ J.M^a. JOVER ZAMORA-G. GÓMEZ-FERRER-J.P. FUSI *España: sociedad, política...*, p. 656.

A la primera reacción de los gobiernos ante la guerra, la neutralidad, le seguirá a continuación el planeamiento de una eventual intervención a la luz de los intereses nacionales, de las filias y fobias de la opinión pública, de los grupos de presión internos de todo orden, de las presiones directas o indirectas de los beligerantes. Frente a las motivaciones irredentas, en el caso italiano o griego, o la búsqueda de una legitimación internacional a regímenes políticos de frágil implantación, en el caso portugués, España mantendría su neutralidad hasta el final, a pesar de la profunda división de la clase política y de la opinión¹⁶⁵. Pero la “guerra verbal” que polarizó la opinión no fue sino una expresión más del torbellino y la sacudida que la Guerra del Catorce provocó en las sociedades europeas y en la sociedad internacional.

En general, el desacuerdo devendría no de la neutralidad misma, sino del tipo de neutralidad, entre una observancia estricta o benévola hacia los beligerantes. Pero la neutralidad se convirtió, asimismo, en España en el catalizador del debate sobre la orientación internacional de España, en los términos en que habían comenzado a cristalizar en años precedentes como expresión del paulatino proceso de nacionalización de la política exterior.

Los efectos socioeconómicos de la guerra en España fueron profundos y de muy diferente signo. La neutralidad reportó indudables ventajas y beneficios para el desarrollo del capitalismo y la economía española, como se puede percibir de la explosión en el volumen de las exportaciones y la retracción de las importaciones que permitieron sanear la balanza de pagos. Fue una época de súbito crecimiento económico y afluencia de capital y oro. Sin embargo, la historiografía insiste en el escaso impacto que aquella bonanza económica tuvo en la mejoría general de la calidad de vida de la sociedad española. Los beneficios tuvieron un resultado desigual en términos regionales, las zonas industriales del norte y este del país frente a la España rural del centro y sur, especialmente visibles por el efecto del alza de los precios, erosionando la propia legitimidad del Estado frente a la sociedad como bien puede apreciarse a partir de los acontecimientos de 1917.

El impacto cultural e ideológico, que desde estas páginas nos interesa destacar para delinear el rumbo de los debates y las posiciones hacia la política exterior, ha sido interpretado tradicionalmente en términos de división de la opinión pública entre aliadófilos y germanófilos. En realidad, como señalábamos con anterioridad, la polémica afectó a sectores minoritarios y a áreas muy concretas del mundo urbano. La polémica, asimismo, refleja la intensa interacción entre los asuntos internacionales y los problemas internos. La preferencia por una u otra posición no sólo reflejaba las simpatías internacionales, y más adelante la propia actitud hacia el sistema internacional en ciernes tras la guerra, sino la cosmovisión de un determinado modelo político y social.

Pero aquella bipolaridad aliadófilos-germanófilos trasluce una realidad mucho más compleja ya advertida por Salvador de Madariaga. No “había en España ni germanófilos ni aliadófilos, sino tan sólo actitudes mentales y emotivas para con ciertos problemas

¹⁶⁵ *Ibíd.* P. 638.

nacionales, históricos y filosóficos”¹⁶⁶. Para unos su admiración y sus simpatías hacia Alemania vendrían como consecuencia o como reacción a los agravios históricos recibidos de los aliados -Gibraltar, la guerra del 98 o la política francesa en Marruecos-. En consecuencia, muchos ciudadanos españoles no serían tanto germanófilos cuanto antifranceses o antibritánicos. De otro lado, los aliadófilos veían en Gran Bretaña y Francia a las potencias que luchaban en pro del liberalismo, el modelo doctrinal y político que hacía del individuo el fin del entramado social, no un mero instrumento en manos del Estado. Desde esta panorámica no “eran precisamente aliadófilos, sino antiprusianos”¹⁶⁷. La situación era aún más trágica y paradójica en muchos intelectuales, mayoritariamente aliadófilos como Miguel de Unamuno, José Ortega y Gasset, Ramón Pérez de Ayala, Luis de Zulueta, Gregorio Marañón o Fernando de los Ríos, que comprometidos con los principios y valores político-ideológicos de los aliados profesaban una profunda admiración por la cultura y la ciencia alemanas. Muchos de ellos, como Julián Besteiro, Fernando de los Ríos y por supuesto José Ortega y Gasset se habían formado en universidades alemanas.

A *grosso modo* el perfil de los aliadófilos -políticos de mentalidad liberal, republicanos, intelectuales y profesionales, hombres de negocios, militantes socialistas, etc.- identifican la causa de Francia y Gran Bretaña como la causa de la libertad y el derecho. En cambio, los germanófilos, actitud que prendería entre los grupos sociales privilegiados -en la mayor parte del clero, de la aristocracia, la propia Corte¹⁶⁸, la alta burguesía y la mayor parte del ejército- y significado en términos políticos en los círculos carlistas y mauristas, se manifestaban como entusiastas del orden, de la disciplina y de la jerarquía -virtudes netamente prusianas- y mostraban su anglofobia y su francofobia ante el recuerdo lejano y reciente de los mencionados agravios internacionales¹⁶⁹.

¹⁶⁶ S. de MADARIAGA *España. Ensayo de historia contemporánea*, Madrid, Espasa-Calpe, S.A., 1989, pp. 249-250.

¹⁶⁷ Para un estudio más detallado de los alineamientos en torno a la polémica en la prensa, la clase política, los intelectuales y otros actores sociales remitimos a la consulta del trabajo de M. ESPADAS BURGOS “La política exterior...”

¹⁶⁸ Una Corte en la se manifestaron familiarmente ambas sensibilidades -María Cristina, la madre del rey, austriaca; Victoria Eugenia, la reina, inglesa-, aunque la actitud del Rey se atuvo al respeto estricto de la neutralidad (Véase J.M^a JOVER ZAMORA-G. GÓMEZ-FERRER-J.P. FUSI *España: sociedad, política...* p. 658).

¹⁶⁹ En torno a estas actitudes Manuel Azaña, en los años de la guerra civil española perfilaba diferenciadas actitudes hacia la propia lectura de la historia, emergentes una vez más en el fragor del conflicto. Al calor de la polémica aliadófilos-germanófilos, la “tesis liberales”, de las que él era partícipe, consideraban que España tenía un lugar en la civilización de Europa Occidental y que en ese camino de modernización España había de seguir las pautas de las democracias occidentales, en especial de Francia y de Gran Bretaña. En cambio, las tesis germanófilas consideraban que la voluntad de engrandecimiento de España había tropezado históricamente con Francia y con Gran Bretaña, y que históricamente la asociación con el imperio alemán había coincidido con la gran preponderancia española en Europa (Véase M. AZAÑA “La neutralidad española”, en *Obras Completas*, vol. III, México, Oásis, 1967, p. 530).

En el curso de la actitud de los Gobiernos españoles a lo largo del conflicto y sus relaciones con las grandes potencias, tema pendiente de estudio, la tensión en el seno de la clase política entre la ejecución de una neutralidad estricta y una neutralidad benévola, hacia los aliados, fue una constante. A este respecto, y aunque no compartamos sus conclusiones¹⁷⁰, el trabajo de Francisco Romero abunda sobre esta cuestión, siempre con el telón de fondo de la incidencia de los factores internacionales en la crisis española de 1917.

Con el retorno del conde de Romanones a las responsabilidades de Gobierno el 9 de diciembre de 1915 la cuestión de la neutralidad entró en una fase activa. Las “ambiciones imperialistas del conde y la brutalidad de la política exterior alemana -por el hostigamiento a la marina mercante española- hicieron que España estuviera a punto de intervenir en la guerra”¹⁷¹. Si bien es cierto que el discurso oficial se atuvo a la neutralidad estricta, las gestiones secretas emprendidas por vía diplomática, especialmente a través de León y Castillo desde París, iban encaminadas a manifestar la amistad proaliada de España a cambio de lograr la inclusión de Tánger en la zona española. Sin embargo, los aliados no mostraron especial interés en la propuesta española. Además, el alineamiento de Italia y de Portugal con las potencias aliadas a lo largo de 1915 restaron valor a una hipotética alianza con España. Entre tanto, las presiones de las potencias centrales sobre España se orientaron a la preservación de una estricta neutralidad.

El escaso eco que las iniciativas de Alfonso XIII como árbitro de la paz encontraron entre los aliados a finales de 1916 convencieron al conde de Romanones de que era una ingenuidad esperar conseguir algo en una paz negociada. Preocupación que no le abandonaría en todo el curso de la guerra. En diciembre de 1916 la tensión entre el conde de Romanones y los sectores germanófilos se agudizaría. Se negaría a apoyar la iniciativa de paz del presidente Wilson y en su lugar hizo pública una declaración protestando contra el desprecio de Alemania por las reglas internacionales. El conde llegaría a oponerse incluso a que el rey Alfonso XIII asistiera al funeral del fallecido emperador Francisco José en Viena y a que vistiera uniforme austriaco en el funeral privado que posteriormente se celebró en Madrid.

El incremento de las acciones submarinas desde 1916, así como las actividades de sabotaje y espionaje, agudizaron la bipolaridad existente entre quienes defendían la neutralidad estricta y aquellos que argumentaban que aquel menosprecio por la neutralidad española debía tener como respuesta la ruptura de relaciones diplomáticas. Asimismo, el hecho de que la política del conde fuera respaldada por republicanos y socialistas convenció al grueso de las fuerzas dinásticas de los peligros de la política auspiciada por el Gobierno.

¹⁷⁰ En nuestra opinión, sobredimensiona el efecto de las presiones internacionales, especialmente de las potencias centrales, en la explicación de la crisis española de 1917.

¹⁷¹ F. ROMERO “España y la Primera Guerra Mundial. Neutralidad y crisis”, en S. BALFOUR-P. PRESTON *España y las...*, p. 22.

En los primeros meses de 1917, en el más absoluto secreto, la diplomacia española trató de conseguir un pacto favorable con los aliados. Nuevamente la gestión de León y Castillo cerca del *Quai d'Orsay* se encaminó a que la contrapartida por la ruptura con Alemania y la contribución más activa al esfuerzo bélico aliado, se concretara en la consecución de Tánger, Gibraltar y manos libres en Portugal. El Gobierno francés se mostró dispuesto, aunque posponía cualquier acuerdo con Marruecos al final de la guerra. Sin embargo, el Gobierno británico se mostró más cauto. Se negó a hacer promesa alguna sobre Gibraltar pero se formó un comité interministerial para estudiar el asunto.

El 19 de abril se producía la dimisión de conde de Romanones, en medio de la presión de los sectores germanófilos y en un contexto mediatizado por la revolución rusa y la caída del zar en marzo de 1917, lo que acrecentó las reticencias de las clases dominantes españolas a cualquier expectativa intervencionista¹⁷².

La evaluación sobre las bondades y las hipotecas de la neutralidad estaría presente en la recta final de la guerra y la articulación de la paz y el nuevo sistema internacional. La creación de la Sociedad de Naciones sería el catalizador en el que nuevamente se debatiría sobre la orientación internacional de España y su lugar en el nuevo orden internacional.

3.1.4. La inserción en el sistema internacional de Versalles desde las coordenadas franco-británicas (1919-1923)

El retorno a la normalidad de posguerra en la política exterior española estuvo determinada en Europa y la política europea por la incorporación al emergente sistema internacional y en el Mediterráneo por el retorno a la agenda de los objetivos activos y pendientes en torno a la cuestión marroquí -la ocupación efectiva de la zona y el contencioso de Tánger-. Desde la lógica imperialista de la época, Marruecos y el Mediterráneo seguirían siendo la premisa y la condición fundamental para que España ocupase una posición destacada en el sistema internacional¹⁷³.

En España el debate sobre la constitución de la Sociedad de Naciones y su eventual participación tuvo lugar con un apreciable retraso con respecto a las grandes potencias, implicadas, a diferencia de España, en el conflicto y en el diseño de la paz. Los Gobiernos monárquicos asistieron a los prolegómenos de la Conferencia de Paz de París a principios de 1919 revestidos, de un lado, por el prestigio internacional adquirido por su neutralidad, pero inquietos, por otro, ante el temor de ser meros espectadores en el foro en el que se iba a dilucidar y diseñar el nuevo sistema internacional.

A mediados de noviembre de 1918 se leyó en el Congreso de los Diputados una solicitud de adhesión del Gobierno español a la futura Sociedad de Naciones, a la vez que se recurría a juristas y economistas para estudiar los términos y las

¹⁷² Véase F. ROMERO “España y la...”, p. 27.

¹⁷³ Véase S. SUEIRO SEOANE “La política exterior de España en los años veinte: una política mediterránea con proyección africana”, en J. TUSELL-J. AVILÉS-R. PARDO *La política exterior...*, p. 141.

consecuencias de la adhesión. Poco tiempo después, el nuevo Gobierno liberal, liderado por el conde de Romanones, formado el 5 de diciembre de 1918 se disponía a paliar los efectos de la neutralidad. “Me apenaba -escribía el conde- ver a España, la más importante de los neutrales, permanecer muda. Era la primera vez desde la Paz de Westfalia en que se conviniera un nuevo reparto de los Estados de Europa sin el concurso de España. A atenuar los efectos de la neutralidad fuí a París”¹⁷⁴.

La postura oficial del Gobierno español se haría pública a través de una Comisión creada por Real Decreto de 9 de diciembre de 1918 para estudiar la participación de España en aquella organización. Compuesta por catorce vocales y presidida por Antonio Maura¹⁷⁵, la Comisión prestaría especial atención a la incidencia que la nueva organización pudiera tener sobre la defensa nacional y la conveniencia de disponer de un puesto en el Consejo¹⁷⁶.

Entre tanto el peso de las negociaciones en París recaerían en González-Hontoria, quién junto a otros representantes de Estados neutrales, celebraría una reunión extra-oficial con representantes de las potencias vencedoras el 20 de marzo de 1919. Las tesis defendidas por el representante español abundaron en el carácter especial que para España, la más importante entre los neutrales, revestía ocupar un puesto en el Consejo de la Sociedad. A estas cuestiones de prestigio se unían, en apreciación de G. Bledsoe, otras inquietudes más explícitas como el temor y los rumores a que se extendiera a la ciudad de Tánger un régimen internacional similar al de Dantzig, las expectativas que acerca de Gibraltar se pudieran suscitar en virtud del principio de preservación de la integridad territorial o el efecto que el principio de autodeterminación evocado por Wilson pudiera tener en los movimientos separatistas catalanes¹⁷⁷.

El 28 de abril se aprobaba en la conferencia de paz el Pacto de la Sociedad de

¹⁷⁴ A. FIGUEROA Y TORRES, Conde de Romanones *Las responsabilidades políticas del Antiguo Régimen*, Madrid, 1924, p. 150.

¹⁷⁵ 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 nacionales y las conveniencias nacionales, la eventual constitución de una Sociedad de Naciones, y la participación de España en la misma en su plena soberanía. La Comisión estuvo constituida por Joaquín Sánchez de Toca, Antonio Maura, el capitán general Valeriano Weyler, el vicealmirante Augusto Miranda, Augusto González Besada, Luis Marichalar, Joaquín Fernández Prida, Manuel García Prieto, Rafael Gasset, Juan de la Cierva, Santiago Alba, Francisco Cambó, Melquíades Álvarez y Manuel González-Hontoria.

¹⁷⁶ Para un estudio detallado del mismo y su incidencia en la opinión pública y en las Cortes recomendamos la consulta de G. SOLÉ “La incorporación de España a la Sociedad de Naciones”, en *Hispania*, n. 132, 1976, pp. 134-138; y J.C. PEREIRA *Las relaciones bilaterales...*, pp. 1032 y ss.

¹⁷⁷ G. BLEDSOE “Spanish Foreign Policy, 1898-1936”, en J.W. CORTADA (ed.) *Spain in the Twentieth Century World. Essays on Spanish Diplomacy, 1898-1978*, Londres, Aldwych Press, 1980, pp. 14-15.

Naciones. En el artículo 4º, a iniciativa de los Estados Unidos y de Gran Bretaña, se designaban como miembros del Consejo hasta la celebración de la primera elección a los representantes de Bélgica, Brasil, España y Grecia. En los primeros días de agosto se llevaría a cabo la discusión y aprobación del proyecto de adhesión de España a la nueva organización internacional, primero en el Senado y luego en el Congreso de los Diputados. El día 14 de aquel mes el rey Alfonso XIII sancionaba la adhesión a la Sociedad de Naciones. Los esfuerzos emprendidos por el Gobierno liberal del conde de Romanones los culminaba el Gobierno conservador de Sánchez de Toca.

En 1919 España, afirma Francisco Quintana, había sido admitida a entrar en la Sociedad “por la puerta chica, pues fue la única que se abrió a los neutrales, pero con la cabeza bien alta, al habérsele dado asiento en el Consejo”. Las grandes potencias prefirieron atender a criterios más pragmáticos: “estimaron conveniente reconocer las razones históricas, estratégicas, coloniales y económicas que pesaban para obtener de ella, como contrapartida, su eficaz colaboración en la construcción del orden europeo y su influencia moral sobre los países latinoamericanos a lo que era preciso atraerse hacia la Sociedad de Naciones a fin de reforzar su dimensión universal”¹⁷⁸.

El debate sobre el nuevo organismo internacional, incardinado en la polémica entre aliadófilos y germanófilos, se suscitaba a finales de 1918. A pesar de la buena acogida general del dictamen de adhesión a la Sociedad, las posiciones de las distintas fuerzas político-ideológicas presentaban una mayor riqueza de matices. Desde las posturas más maximalistas de socialistas, republicanos y liberales de signo progresista, entre los que se pronunciaban un buen número de intelectuales de la generación del 14, se asoció el ingreso en la Sociedad de Naciones con la paz y con la necesaria homologación de las estructuras internas con aquellos principios liberales y democráticos. Aquellas intenciones quedaron explícitamente retratadas en el llamamiento realizado en noviembre de 1918 por la “Unión Democrática Española para la Liga de la Sociedad de Naciones Libres”¹⁷⁹. En el centro del arco político, el Partido Liberal, no sin diferencias de matiz en su seno, apoyó firmemente la adhesión de España pero sin deducir la necesidad de cambios internos en el régimen político. Las reticencias se pondrían de manifiesto en el seno del partido conservador, cuyos líderes Eduardo Dato y Antonio Maura acogieron la adhesión de España, pero ensalzando la neutralidad española y la defensa de la soberanía nacional¹⁸⁰. Las fuerzas más reaccionarias, como el partido carlista o la mayor parte del

¹⁷⁸ F. QUINTANA “La política exterior española en la Europa de entreguerras: cuatro momentos, dos concepciones y una constante impotencia”, en H. de la TORRE (ed.) *Portugal, España y Europa. Cien años de desafío (1890-1990)*, Mérida, UNED, pp. 64-65.

¹⁷⁹ *España*, 7 de noviembre de 1918, “Un llamamiento de la 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 Pitalluga, Manuel Azaña, Juan Medinaveitia, Luis de Zulueta, Ramón Menéndez Pidal, Álvaro 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.

¹⁸⁰ Así se pondrá de manifiesto en la conferencia pronunciada por Antonio MAURA el 15 de febrero de 1919 en el Centro del Ejército y de la Armada, *Sociedad de Naciones y Fuerzas*

Ejército, manifestaron sus reservas hacia la viabilidad de aquel proyecto internacional.

Desde un primer momento la aspiración por lograr un puesto permanente en el Consejo, que sancionase el reconocimiento de España como gran potencia y la dotase de mayor peso a la hora de discutir cuestiones sensibles a los intereses nacionales en Ginebra, mediatizaría la política monárquica en la Organización. Una política de prestigio asociada indirectamente a las aspiraciones mediterráneas de España en el Norte de África, y en especial en Tánger, en el contexto de la ofensiva militar lanzada por España en el Protectorado marroquí y ante las negociaciones sobre el futuro estatuto internacional de Tánger. Operaciones que acabarían estrepitosamente en el desastre de Annual en 1921.

En este contexto se lanzaría la primera ofensiva diplomática en la Asamblea de 1921 no ya por la reelección sino por la obtención de un puesto permanente. Ya por entonces, el ministro de Estado González-Hontoria, comenzaba a contemplar el posible abandono de la Sociedad como un argumento de presión diplomática¹⁸¹.

A raíz del nuevo desastre colonial resurgió en España el “sentimiento de derrotismo”, de la concepción de España como una nación moribunda. Sin embargo, la tentación de inhibición internacional fue, en esta ocasión, un fenómeno pasajero. La humillación de Annual provocó, a su vez, un estallido de rencor acumulado hacia las potencias directoras del equilibrio mediterráneo -Francia y, en menor medida, Gran Bretaña-. En el año 1923 el último Gobierno de la Monarquía constitucional, el Gobierno de García Prieto, iniciaría una “fase de rebeldía” -en palabras de Susana Sueiro¹⁸²- que luego tendría su continuidad y paroxismo durante la dictadura de Primo de Rivera.

Una rebeldía que tendría su primera escenificación en las negociaciones sobre el futuro estatuto de Tánger. El Gobierno de García Prieto intentó obtener algún rédito de las fricciones que caracterizaron las relaciones franco-británicas durante la posguerra. De este modo, en el curso de las negociaciones sobre Tánger, interrumpidas por la guerra, la diplomacia española decidió apoyar en 1923 la tesis de la internacionalización, defendida por Londres. Esta estrategia, proseguida por Primo de Rivera, no satisfaría las aspiraciones españolas puesto que el entendimiento entre británicos y franceses en Tánger y las escasas concesiones a España, darían lugar en 1923 a un Estatuto que sancionaba la internacionalización, por un lado, y la supremacía francesa en la ciudad, por otro. España lo firmó *ad referendum*, con reservas expresas. Sólo cuando Francia hizo algunas concesiones lo ratificó en febrero de 1924.

Gran Bretaña, como sucedería durante el resto de la década, actuaría respecto a España como apaciguador y mediador en sus conflictos con Francia, tratando de conciliar los intereses contrapuestos hispano-franceses siempre dentro del más absoluto respeto al

Militares, Madrid, Editorial Ibérica, 1919.

¹⁸¹ Véase F.M^a. CASTIELLA *Una batalla diplomática*, Barcelona, Planeta, 1976, pp. 40 y ss.; G. BLEDSOE “Spanish Foreign Policy...”, pp. 16 y ss.

¹⁸² S. SUEIRO “La política exterior...”, pp. 145-146.

orden internacional establecido¹⁸³.

En el plano de la seguridad, que tan directamente afectaba a su ultramar próximo -el Mediterráneo- aquella España, aferrada a la neutralidad durante el conflicto mundial, se vio obligada a revisar su neutralidad al ser admitida en la Sociedad de Naciones y embarcarse en la quimera de la seguridad colectiva. La oscilación entre una neutralidad en sentido tradicional, pero formalmente respetuosa con el Pacto, por la que apostó la España alfonsina, y una “neutralidad activa”, como compromiso leal y consciente con los principios de Ginebra, delimitaría la banda en que se movieron los gobiernos y las fuerzas políticas a lo largo de las décadas de 1920 y 1930.

3.1.5. La regeneración internacional de la Dictadura de Primo de Rivera desde la lógica del revisionismo (1923-1930/31)

Con el establecimiento de la dictadura del general Primo de Rivera, el 13 de septiembre de 1923, el nuevo régimen afrontaría su acomodo internacional desde un espíritu inconformista¹⁸⁴, desde el que afloraría el estilo de una *política de prestigio*, a menudo retórica y alejada de la realidad internacional de España, que se polarizaría en el anhelo por un puesto permanente en el Consejo de la Sociedad de Naciones. Y plasmada, a su vez, en una *política revisionista* respecto al *statu quo* reinante en el Mediterráneo Occidental, agitado por los frentes militares y diplomáticos en el área del Protectorado y los coqueteos con una Italia fascista que escenificaba una política revisionista al hilo de la cual la diplomacia española pretendía obtener algún rédito del tándem franco-británico.

En los primeros compases de la dictadura la agenda política internacional española era de inequívoca impronta mediterránea: la cuestión de Tánger, a la que acabamos de hacer mención; el viaje del rey Alfonso XIII a Italia, preparado por el último gobierno constitucional, y el problema marroquí, la cuestión más delicada.

La aproximación a Italia, una línea pulsada y esbozada por el Gobierno precedente, se erigiría como uno de los instrumentos recurrentes de la diplomacia primorriverista en el desarrollo de una política revisionista de objetivos activos, especialmente en el Mediterráneo¹⁸⁵. En el curso de aquel viaje, celebrado en el mes de

¹⁸³ Para un estudio pormenorizado sobre las relaciones entre España y Gran Bretaña durante la década de los 1920, y en especial de la dictadura de Primo de Rivera, remitimos a la tesis de J.C. PEREIRA *Las relaciones bilaterales*; y el libro de J. TUSELL-G. QUEIPO DE LLANO *El dictador y el mediador. España-Gran Bretaña, 1923-1930*, Madr, CSIC, 1986.

¹⁸⁴ Para un estudio de conjunto sobre la Dictadura de Primo de Rivera y el desarrollo de su política exterior remitimos a la consulta de J. TUSELL “La dictadura de Primo de Rivera 1923-1930”, en *Historia de España Ramón Menéndez Pidal. La España de Alfonso XIII. El Estado y la política*, t. XXXVIII (**), Madrid, Espasa-Calpe, 1995.

¹⁸⁵ Para el estudio de las relaciones entre las dos dictaduras mediterráneas recomendamos la lectura de: J. TUSELL-I. SAZ “Mussolini y Primo de Rivera: las relaciones políticas y diplomáticas de dos dictaduras mediterráneas”, en *Boletín de la Real Academia de la Historia*, CLXIX, 1982, pp. 413-483; S. SUEIRO “Primo de Rivera y Mussolini: las relaciones diplomáticas entre dos dictaduras”, en *Proserpina*, n. 1, 1984, pp. 23-33; y G.

noviembre de 1923, además de las manifestaciones de simpatía mutuas se negoció un tratado comercial y un borrador de tratado, del que no hay constancia documental, concebido en clave anti-francesa en cuyas cláusulas se hacía alusión a la política mediterránea y la observación de una neutralidad benévola. Primo de Rivera paralizó el curso del mismo ante el temor de las reacciones que pudiera ocasionar en el plano internacional, especialmente desde Gran Bretaña, y por el curso abierto de las negociaciones en Tánger, motivo real de la aproximación a Italia¹⁸⁶.

Si Tánger era, a juicio de Ismael Saz, una cuestión a mitad de camino entre el revisionismo y el irredentismo, la guerra de Marruecos era un problema nacional de la máxima transcendencia¹⁸⁷. Al establecerse el Directorio Militar, Primo de Rivera, hombre que con anterioridad se había pronunciado en favor del abandonismo en Marruecos, se vio sometido a la presión internacional e interna en la búsqueda de soluciones al problema. Por un lado, compartió y asumió el repliegue limitando la zona ocupada en el Protectorado para ahorrar vidas y reducir gastos. En breve Primo de Rivera pudo constatar que el repliegue no podría ser una solución estable, ante la actitud del caudillo del Rif Abd el-Krim que en el cenit de su gloria intentaba explotar la retirada española como una gran victoria.

PALOMARES *Mussolini y Primo de Rivera: política exterior de dos dictaduras*, Madrid, Eudema, 1989.

¹⁸⁶ Véase I. SAZ “La dictadura de Primo de Rivera: un revisionismo a media tensión”, en S. BALFOUR-P. PRESTON (eds.) *España y las...*, p. 36.

¹⁸⁷ Para el estudio de la guerra de Marruecos y sus implicaciones internacionales véase: S. SUEIRO *España en el Mediterráneo. Primo de Rivera y la “Cuestión marroquí”, 1923-1930*, Madrid, UNED, 1992; J. TUSELL “La dictadura de...”; S. y A. FLEMING “Primo de Rivera and Spain’s Moroccan Problem, 1923-1927”, en *Journal of Contemporary History*, 1977, vol. 12; G. AYACHE “Les relations franco-espagnoles pendant la guerre du Rif”, en *Españoles y franceses en la primera mitad del siglo XX*, Madrid, CSIC, 1986, pp. 287-293; además de las obras ya citadas de Víctor MORALES LEZCANO.

Entre tanto, el Directorio contemplaría diversas alternativas -oscilantes entre la idea que comenzaba a cobrar cuerpo de una intervención militar a mayor escala, las negociaciones con Abd el-Krim e incluso negociar con Francia y Gran Bretaña la alteración del *statu quo* marroquí, horizonte en el que se contemplaría desde el abandono de la zona hasta la permuta de territorios como el de Ceuta por Gibraltar-. Pero Francia y Gran Bretaña hicieron caso omiso de aquellas propuestas. No estaban dispuestas a contemplar ningún cambio ante el temor de alimentar las ambiciones de otras potencias, especialmente de Italia.

La agresiva actividad de Abd el-krim en la zona francesa, en plena euforia tras su éxito ante España, modificaría radicalmente la situación, de modo que impulsó la colaboración político-militar franco-española, la cual se perfilaría en la Conferencia de Madrid entre junio y julio de 1925. Las acciones militares españolas, en coordinación con las francesas, cristalizarían en el mayor éxito militar y político-diplomático de la dictadura, el desembarco de Alhucemas en septiembre de 1925 y el inicio de la recta final de la guerra de Marruecos que finalizaría en 1927¹⁸⁸.

Zanjado con éxito el problema marroquí el régimen emprendió importantes cambios en el interior, al establecerse el Directorio Civil y perfilarse las bases institucionales de un nuevo Estado, y en el plano internacional, en el que se desató una eufórica política revisionista cuyos frentes nuevamente pondría en conexión la política europea -en la Sociedad de Naciones- con la política mediterránea -el contencioso de Tánger-.

El general Primo de Rivera no parecía tener muy claro el significado de la Sociedad de Naciones ni tampoco las directrices que debieran presidir la política española en Ginebra. En sus *Memorias* Salvador de Madariaga reproducía las opiniones que el dictador había evocado acerca de la Sociedad en un diario madrileño:

¹⁸⁸ El gran éxito de africano de Primo de Rivera contribuiría, como bien ha estudiado Susana Sueiro, a que se generase el “mito del estratega”, de acuerdo con el cual se atribuía al general el ardid del repliegue para forzar la intervención francesa. Sin embargo, el repliegue fue un objetivo en si mismo y el desembarco de Alhucemas se concibió inicialmente en función de éste no de una ofensiva general, la cual se contemplaría más tarde (Véase S. SUEIRO *España en el...*, pp. 187-327).

(...) en el que hablaba con desdén de pactos y sociedades de naciones” (así en plural), como de cachivaches inútiles que se amontonan en la buhardilla internacional, y pasaba a proponer su solución original. La cual consistía en una serie de ideas formuladas en estilo de tertulia de café, que en su conjunto venían a reconstruir el Pacto y la Sociedad de Naciones, sin que se diera cuenta de ello, por la sencilla razón de que, aunque jefe de Gobierno de España, no tenía ni asomo de idea de lo que era y significaba la Institución de Ginebra¹⁸⁹.

¹⁸⁹ S. de MADARIAGA *Memorias. Amanecer sin mediodía (1921-1936)*, Madrid, Espasa-Calpe, 1974, p. 98.

La Dictadura, como en su conjunto la diplomacia de la Monarquía de Alfonso XIII, tendría, como muestra Francisco Quintana¹⁹⁰, una concepción *utilitarista* de la Sociedad de Naciones. Para la diplomacia monárquica fue básicamente un instrumento, útil en la medida en que pudiera servir a los intereses nacionales, y Europa quedaba relegada a un segundo plano en función de los asuntos extraeuropeos mediterráneos -Marruecos y Tánger fundamentalmente-.

La dictadura retomaría el testigo de la diplomacia alfonsina para alcanzar un puesto permanente y situar a España en el club de las grandes potencias o disfrazarla de las “exterioridades de gran potencia” -en palabras de Fernando Albi¹⁹¹. La dictadura emprendería una “batalla diplomática” a partir de 1926, aprovechando el reciente éxito internacional del régimen, la coyuntura de Locarno y las discusiones para el ingreso de Alemania en la Sociedad de Naciones, en la que se embarcaron Alfonso XIII, Primo de Rivera y el ministro de Estado José de Yanguas Messía, desde Madrid, y Quiñones de León, desde su embajada en París y como delegado español en Ginebra, y el embajador Merry del Val, desde Londres.

La empresa diplomática se complicó con las aspiraciones de otros Estados como Polonia y Brasil a alcanzar análogo reconocimiento. En el curso de la misma, la aspiración planteada como una cuestión de honor fue reduciendo paulatinamente la capacidad de maniobra de la diplomacia española a medida que fue creciendo la frustración. Así al improbable logro del puesto permanente sucedió una opción compensatoria, la mejora de la posición española en Tánger como baza de negociación en la “última ofensiva diplomática”¹⁹² de España a partir del mes de julio de 1926. Y finalmente, la amenaza de la retirada de la Sociedad como salida honorable a la dignidad nacional, la cual se consumaría en una nota enviada a Ginebra en septiembre de aquel año.

La condensación de estos elementos en la retórica del dictador quedaron fielmente reflejados en unas declaraciones efectuadas por Primo de Rivera al diario *La Nación* el 18 de agosto de 1926, en las que afirmaba que:

¹⁹⁰ F. QUINTANA “La política exterior...”, pp. 64-65. Sobre la naturaleza de la política europea de la España del periodo de entreguerras remitimos al trabajo de M^a. de los A. EGIDO “España ante la Europa de la paz y de la guerra (1919-1939), en H. de la TORRE (coord.) *Portugal, España y...*, pp. 33-49.

¹⁹¹ F. ALBI *La política del Mediterráneo en la posguerra (1918-1928)*, Valencia, Tip. P. Quilés, 1931, p. 199.

¹⁹² La idea de ligar ambas cuestiones ya había sido perfilada por Primo de Rivera, en un telegrama enviado a José de Yanguas el 13 de marzo de 1926 (Véase J.C. PEREIRA *Las relaciones bilaterales...*, pp. 1270 y ss.; y F.M^a. CASTIELLA *Una batalla diplomática...*, p. 195).

Respecto a la Sociedad de Naciones, el sentir y pensar de España es acorde y lógico con el que tiene respecto a Tánger. Cree que, a pesar de su abolengo, de su estirpe, de su actuación mundial en el pasado, podría vivir retirada y alejada de las pugnas y ostentaciones internacionales, atendiendo a reponer sus quebrantos y merced a su situación especial de confín de un continente, pero llamada a intervenir en ellas, su decoro, no su orgullo, le impone presentarse en lugar de preferencia. Al teatro del mundo no puede asistir España, la gloriosa España, madre de cien pueblos, a anfiteatro, ni siquiera a butaca: debe ir a palco¹⁹³.

¹⁹³ Reproducido por J.C. PEREIRA-A. CERVANTES *Relaciones diplomáticas entre España y América*, Madrid, Mapfre, 1992, p. 215.

En el camino nuevamente la diplomacia primorriverista pulsó la tecla italiana en su política revisionista. A lo largo del año 1926 se revitalizarían los contactos entre ambas dictaduras mediterráneas. Al reactivarse la cuestión de Tánger de inmediato la diplomacia española intensificó los contactos con Roma. En el mes de abril, el ministro de Trabajo, Eduardo Aunós, se desplazó a Italia para plantear la posibilidad de firmar un tratado de amistad. Aquellos pasos preliminares culminarían el 7 de agosto de 1926 con la firma de un Tratado de Amistad, Conciliación y Arbitraje Judicial. El clima de secretismo en que se fue gestando el documento alentó los rumores en medios diplomáticos y periodísticos internacionales en torno a la eventual existencia de cláusulas secretas de alcance militar en el ámbito mediterráneo. No hubo tales cláusulas¹⁹⁴, pero la diplomacia española estimó que la firma del Tratado podría contribuir a mejorar sus posiciones negociadoras respecto a Tánger.

El enojo español, retornando a la “batalla diplomática” en Ginebra no carecía de fundamentos, pero los términos en que se formuló y el momento en que se manifestó le restaron toda credibilidad ante la opinión pública internacional. El problema de fondo a que remitía el debate sobre la conformación del Consejo no era otro que “la desigualdad legal entre los Estados miembros de la Sociedad, consagrada en su propia carta fundacional”. Un problema suscitado desde los orígenes de la Sociedad. Sin embargo, los motivos aducidos por España se canalizaron desde un discurso y una percepción diplomática muy tradicional, desde la esfera del prestigio, reivindicando un mejor trato por peso específico en el orden internacional, por tradición o aval de su pasado neutral.

Pero el comportamiento de la diplomacia española no obedeció únicamente al dictado de una política de prestigio, sino también, como acabamos de apuntar, a sus inquietudes en el Mediterráneo. Uno y otro fracasaron en 1926. España, aislada diplomáticamente, se vería abocada a abandonar la Sociedad de Naciones en la Asamblea de septiembre, mientras la cuestión de Tánger no había mostrado en principio progreso alguno.

En los meses siguientes se iría abriendo paso la idea de la apertura de conversaciones sobre Tánger. El secretario del Foreign Office, Austen Chamberlain, convencido de la necesidad de hacer lo posible para estimular el retorno de España a la Sociedad, mostró su disposición a que se reabrieran conversaciones entre España, Francia y su propio país. Francia, por su lado, se manifestaba dispuesta a negociar sobre el marco del Estatuto de 1923. Entre tanto, Italia presionaría para no quedar excluida de un nuevo acuerdo. Desde este punto de vista, la aproximación a Italia si parecía haber logrado su objetivo, la reapertura de la cuestión tangerina. A lo largo de 1927 la reapertura de la cuestión y el comienzo de las negociaciones iría acompañada, nuevamente, de un nuevo recalentamiento de la amistad hispano-italiana a partir de febrero. Pese a las dificultades en las negociaciones con Francia y las presiones italianas, para que España mantuviese sus reivindicaciones maximalistas en la búsqueda de un replanteamiento general de la

¹⁹⁴ La historiografía posterior ha demostrado la inexistencia de las cláusulas secretas militares (Véase J. TUSELL-I. SAZ “Mussolini y Primo...”). No obstante, algunas investigaciones recientes como la de G. PALOMARES *Mussolini y Primo de Rivera...* han intentado dar, a partir de las fuentes italianas, mayor credibilidad a la existencia de dichas cláusulas.

cuestión, la mediación británica logró encauzar las negociaciones, especialmente a partir de la reunión entre Primo de Rivera y Chamberlain en Mallorca en septiembre de 1927. Primo de Rivera se manifestó a favor del reingreso de España en la Sociedad de Naciones, reconociendo, a su vez, que fue un error justificable por asuntos de política interior.

Tan pronto Francia hizo ciertas concesiones a España en Tánger, en concreto el tan ansiado control de la policía, Primo de Rivera se dedicó a enfriar las relaciones con Italia. La firma del nuevo Convenio sobre Tánger tendría lugar a finales del mes de julio de 1928. Aquel mismo mes España era oficialmente invitada por el Consejo de la Sociedad a reintegrarse en la misma. La batalla diplomática se había saldado con muy modestos logros: por un lado, España regresaba a la Sociedad de Naciones aceptando la oferta que en su momento rechazó de miembro semi-permanente del Consejo; y por otro, las mejoras en Tánger no podían ocultar el fracaso en su aspiración tradicional de incorporar Tánger a la zona española. Ambos reflejan la supeditación de España al arbitraje de Gran Bretaña, el indispensable, aunque difícil entendimiento siempre, con Francia y el papel instrumental con el que mutuamente Primo de Rivera y Mussolini entendieron sus relaciones mediterráneas y europeas.

Por último, en el plano de la seguridad, la instrumentalización de la política de la Monarquía en Ginebra al socaire de sus intereses mediterráneos se plasmaría con nitidez en su actitud hacia el desarme. La Monarquía fundamentó su actitud hacia el desarme en una interpretación elástica y nacionalista del artículo 8 del Pacto de la Sociedad de Naciones, en el cual se contemplaba la reducción de los armamentos nacionales al *mínimum* compatible con la seguridad nacional y el cumplimiento de las obligaciones internacionales, así como en la consideración de su situación geográfica y las condiciones especiales de cada Estado. En este sentido, el Mediterráneo como región, en su dimensión geoestratégica, fue un aspecto siempre presente tanto en los trabajos preparatorios de la futura conferencia de desarme¹⁹⁵ como en las conferencias navales al margen, por lo general, del protocolo de la Sociedad. La actividad de los trabajos de desarme se reanudarían tras el reingreso de España en la Sociedad, en el curso del cual se iniciaría una última batalla diplomática, también frustrada, por aparecer entre los firmantes iniciales del Pacto Briand-Kellogg el 28 de agosto de 1928, y al que unió su firma en febrero de 1929.

La conexión con el centro del sistema internacional -Europa y la Sociedad de

¹⁹⁵ A.M.A.E. R - 515 exp. 2, informe sobre la reunión de la Subcomisión A de la Comisión Preparatoria de la Conferencia del Desarme, realizado por el general de brigada Juan García Benítez, Madrid, 13 de noviembre de 1926; y A.M.A.E. R - 825 exp. 2 “Preparación de la Conferencia del Desarme”, por J. Montagut, Valencia, 6 de abril de 1931; y A.M.A.E. R - 825 exp. 2, informe sobre la preparación de la Conferencia del Desarme realizado por la Dirección General de Campaña, Madrid, abril de 1931. Una sugerente aproximación a la actitud española ante el desarme y el pacifismo se puede consultar en J.C. PEREIRA “De una guerra a otra. La actitud española ante el desarme y el pacifismo (1914-1936)”, en VV.AA. *17º Congreso Internacional de Ciencias Históricas. I Sección Cronológica*, Madrid, Comité International des Sciences Historiques, 1992, pp. 452-470.

Naciones- seguía realizándose de forma preferente a través de la conexión mediterránea, aunque la creación de la nueva organización internacional había introducido nuevas claves internacionales que modificaban de forma muy considerable el acceso y la participación internacional a una pequeña y semiperiférica potencia como España. Sin embargo, la Monarquía de Alfonso XIII perfiló la concepción y el desarrollo de su política mediterránea y europea desde claves tradicionales, más conexas con la lógica del imperialismo que con las nuevas directrices y valores del sistema internacional nucleado en torno a Ginebra.

La realidad semiperiférica y dependiente de España también mediatizaría otros escenarios de la acción exterior españoles, los cuales, si bien es cierto que en nuestra opinión no juegan un papel tan central como la proyección euroafricana, son indispensables para comprender en su dimensión real la política exterior de la España alfonsina.

3.2. La dimensión ibérica de la política exterior de la España alfonsina

El proyecto iberista se marchitó en el último cuarto de siglo XIX. El fenómeno de la Restauración en los Estados peninsulares propició una convergencia adversa a los viejos idealismos revolucionarios¹⁹⁶

. En el primer tercio de siglo XX las relaciones hispano-portuguesas y el lugar de Portugal en la formulación de la política exterior española transcurrirían bajo nuevas claves.

¹⁹⁶ Una visión histórica de las relaciones hispano-portuguesas puede consultarse en los trabajos de uno de los pioneros y referentes ineludibles en la materia, Hipólito de la TORRE: *Antagonismo y fractura peninsular. España-Portugal 1910-1919*, Madrid, Espasa-Calpe, 1983; “Portugal frente al ‘peligro espanhol’ (1910-1936)”, en *Proserpina*, n. 1, diciembre de 1984, pp. 59-89; “Las relaciones hispano-portuguesas. Una aproximación histórica e historiográfica”, en *Bulletin d’Histoire Contemporaine de l’Espagne*, n. 7, juin 1988, pp. 40-54; “La relación hispano-portuguesa en el siglo XX”, en J. TUSELL-J. AVILÉS-R. PARDO *La política exterior...*, pp. 159-186; *El imperio del...*; y junto A.J. TELO *Portugal e Espnaha nos sistemas internacionais contemporâneos*, Lisboa, Edições Cosmos, 2000. A estas obras habría que añadir la serie de encuentros científicos celebrados en la sede de la UNED en Mérida editados bajo su coordinación: *Portugal, España y Europa...*, publicado en 1991; *Portugal, España y África en los últimos cien años*, Mérida, UNED, 1992; y *Portugal, España y América. Pasado y presente de un proyecto (s. XIX-XX)*, Mérida, UNED, 1993. A sus trabajos habría que sumar el artículo de J.A. ROCAMORA “Un nacionalismo fracasado: el iberismo”, en *Espacio, tiempo y forma*, serie V, Historia Contemporánea, 2, 1989, pp. 29-56; y un trabajo clásico sobre el pensamiento internacional español del siglo XIX en el que se dedica una amplia atención el pensamiento iberista en España y Portugal de M^a. V. LÓPEZ-CORDÓN *El pensamiento político-internacional del federalismo español*, Barcelona, Planeta, 1975.

Lejos de ser una cuestión anecdótica como es apreciado por cierta historiografía española, la “cuestión portuguesa” se conforma -a juicio de Hipólito de la Torre¹⁹⁷- como una de las principales claves, tanto como la de Marruecos, para entender la evolución y la tendencia expansiva de la política española y la posición internacional de España en los años previos a la Guerra del Catorce. Y efectivamente si bien es cierto que en la perspectiva histórica internacional del reinado de Alfonso XIII Portugal ocupa un lugar secundario respecto al permanente reclamo de la política mediterránea como eje de conexión a Europa, en el escalón coyuntural de los años de preguerra se convirtió en un objetivo activo de primer orden, del mismo modo que en los años finales de la dictadura de Primo de Rivera la relación peninsular adquiriría una inequívoca relevancia.

A lo largo de este periodo las relaciones hispano-portuguesas estarían mediatizadas en el plano internacional por al menos tres componentes: en primer término, la densa difusión internacional de la cultura imperialista; en segundo lugar, la confrontación político-ideológica entre las ideas y principios demoliberales y el pensamiento reaccionario; y finalmente, por la satelización del espacio peninsular respecto al tándem franco-británico, restableciéndose el modelo de Cuádruple Alianza sobre el que gravitaron sus relaciones internacionales a partir de la década de 1830.

En un plano eminentemente peninsular sus relaciones estarían caracterizadas por la asincronía de sus situaciones internas, lo que derivaría en un acusado antagonismo en sus relaciones de vecindad. En consecuencia, el apacible distanciamiento peninsular dejaría paso a un clima de tensión en el que España “juega, tendencial o potencialmente, un papel de veleidosa prepotencia, a menudo cercana a actitudes de agresivo imperialismo ibérico, que al otro lado de la frontera resucitan el *peligro espanhol*”. Pero se trata de un antagonismo solapado que cohabita con la retórica tradicional, más pródiga en España, de la “hermandad” y que, en ocasiones, se vería interrumpido por lapsos de mejor entendimiento¹⁹⁸.

La crisis de fin de siglo, que en España se resolvería con la disolución del imperio colonial americano y la reconducción del proyecto nacional de la Monarquía desde los mimbres del Regeneracionismo, tendría muy desigual desenlace en Portugal, donde la crisis de 1890 pondría en manos del republicanismo la bandera y la esperanza de la regeneración, iniciándose un periodo de intensa inestabilidad política que proseguiría tras la proclamación de la República en octubre de 1910. Portugal, asimismo, resolvería su crisis colonial de muy distinto modo al establecerse en África los cimientos del tercer imperio.

El desequilibrio peninsular, agravado desde 1910 por el antagonismo de regímenes políticos, reactivaría, ahora con connotaciones imperialistas, las “permanentes aspiraciones del espíritu iberizante español, que encandilan a buena parte de la opinión sensible a ensoñamientos megalómanos y ganan sobre todo la voluntad regeneracionista

¹⁹⁷ H. de la TORRE *El imperio del...*, p. 11.

¹⁹⁸ Véase H. de la TORRE “La relación hispano-portuguesa...”, p. 165.

del joven Alfonso XIII, principal impulsor de las iniciativas iberistas”¹⁹⁹.

El acomodo inconformista que comenzaría a adquirir la política exterior española a partir de 1907 no sólo se plasmaría en el decurso de la política mediterránea, sino que tendría un capítulo no menos central en la cuestión portuguesa y su incorporación a los objetivos activos de la diplomacia española, y en particular de la diplomacia del rey Alfonso XIII.

Las formas que adquiriría el tono iberizante de la política portuguesa de la Monarquía española se irían modelando de acuerdo con el curso de los acontecimientos portugueses y la elevación del tono inconformista de la política exterior española. Así la profunda crisis del Estado vecino, a raíz de la caída de la dinastía de los Braganza, se agravaría a tenor de las revueltas monárquicas y las injerencias desestabilizadoras españolas contra la República. La posición de la Monarquía española vendría motivada por la solidaridad interdinástica y por la potencial amenaza desestabilizadora para la Monarquía española. Una política bajo la cual subyacía la intención de asumir un papel preponderante en la península ibérica.

¹⁹⁹ *Ibíd.* P. 166.

El rey Alfonso XIII, protagonista de excepción en el revisionismo internacional de la España de preguerra, asumió un directo protagonismo en la cuestión portuguesa, percibida no sólo como una potencial amenaza sino como un objetivo activo en aras a la satelización de Portugal. Como bien subraya, Hipólito de la Torre, el objetivo portugués no fue patrimonio exclusivo del rey, sino que fue una aspiración ampliamente compartida por los medios políticos, diplomáticos y de opinión, y entre ellos figuras como Canalejas, Romanones, Dato o García Prieto, imbuidos del espíritu regeneracionista reinante en la época. Unos políticos y unos medios de opinión que si bien es cierto comulgaban con las aspiraciones del rey se manifestarían más distantes de las iniciativas diplomáticas asumidas personalmente por el monarca. Aquellas aspiraciones reales por intervenir e incluso anexionar Portugal comenzaron a plantearse clara y reiteradamente desde 1909, aunque alcanzarían su más grandilocuente expresión en 1913²⁰⁰.

En mayo de aquel año, en un viaje a París planteó abiertamente a Poincaré el establecimiento de una alianza más estrecha con Francia ante un eventual conflicto con Alemania, ofreciendo el uso de los puertos españoles como puntos de apoyo a su escuadra, la tranquilidad de la frontera pirenaica y la disponibilidad de la red de comunicaciones española, a cambio de obtener de la Entente franco-británica una autorización expresa para poder intervenir en Portugal, con el pretexto de defenderse de la anarquía que reinaba desde la proclamación de la República²⁰¹. La oferta volvería a ser reiterada por el rey en octubre de aquel año, con motivo de la devolución de la visita real por Poincaré a Madrid y nuevamente en diciembre en un viaje de paso por París. Francia acabaría replegándose, convencida de que Gran Bretaña nunca aceptaría las pretensiones españolas sobre Portugal y advertida, a su vez, por el Consejo Superior de Defensa de la escasa eficiencia del sistema de transportes español para el desplazamiento de las tropas francesas desde el Norte de África.

La política británica, como muestra el reciente estudio del citado autor, se atuvo a un compás de espera en el que no se descartó ninguna opción, ante las incertidumbres en el devenir de la península ibérica y el agitado panorama de la política internacional. De hecho las aspiraciones de Madrid no eran insensibles a la valoración que el Almirantazgo hacía del concurso de España en el Mediterráneo en caso de guerra, e incluso al análisis de ciertos miembros del “Foreign Office” como Edward Grey y Eyre Crowe complacientes a las aspiraciones iberizantes de Madrid.

Pero para Londres y París el mejor escenario era la preservación de la inteligencia de Cartagena. El “impasse” británico sobre la cuestión encuentra su correlato con la actitud poco decidida de España. La “neutralidad de Madrid en la guerra, que vino a confirmar los infranqueables límites del revisionismo español, permitió a las potencias occidentales cosechar los frutos de su estrategia neutralizadora de la península ibérica”²⁰².

²⁰⁰ Véase H. de la TORRE *El imperio del...*, pp. 14-15.

²⁰¹ Véase H. de la TORRE *Antagonismo y fractura...*, pp. 143-148 y 221-224.

²⁰² H. de la TORRE *El imperio del...*, p. 12.

La Guerra del Catorce, una vez diluidos los sueños iberistas de la diplomacia real, volvería a poner de relieve la asincronía peninsular. La conjura de las amenazas a la integridad del imperio portugués -al hilo de los contactos anglo-germanos sobre las colonias portuguesas en 1898 y en 1912-1914-, la amenaza peninsular y la búsqueda del respaldo y la legitimidad internacional del régimen republicano se encuentran en la base del abandono de la neutralidad portuguesa y la incorporación a los esfuerzos de guerra aliados.

Tras la guerra la pulsaciones iberizantes de la Monarquía española se harían imperceptibles. Las condiciones internacionales tras la victoria aliada no eran las idóneas para reactivar la extraversion imperialista en la península. A su vez, los reiterados fracasos restauracionistas en Portugal acabaron por convencer a Madrid del arraigo republicano en el Estado vecino.

La política portuguesa de Madrid abandonaría, por el momento las veleidades intervencionistas, y emprendería desde 1917 un estilo marcado por la armonía entre los pueblos ibéricos, que derivaría en la posguerra en una política de cordialidad y de amistad. El giro autoritario en la evolución del reinado de Alfonso XIII determinaría un cambio radical en las relaciones con Portugal, concebido como un objetivo de la política exterior pero muy alejado de las veleidades iberizantes de preguerra. Las relaciones de vecindad entrarían en una fase ententista. Primo de Rivera a medida que fue modelando su proyecto iberoamericano asumió de forma más constructiva y realista las relaciones de amistad con Portugal., especialmente desde 1926 cuando el establecimiento de un régimen autoritario en Portugal elevó el tono de la sintonía política. La firma de algunos acuerdos de naturaleza política y económica y la posterior visita del presidente Carmona en 1929 culminaban el nuevo rumbo del entendimiento peninsular.

3.3. La proyección atlántica: el ideal hispano-americanista de regeneración

El desarrollo de una conciencia americanista y la articulación del hispanoamericanismo, como un elemento de identidad esencial en la comprensión no sólo en la política española hacia las Repúblicas de habla hispana del otro lado del Atlántico sino de sus relaciones internacionales, es inseparable de los efectos del desastre de 1898 y el desarrollo del Regeneracionismo que impregna todos los rincones de la vida española. Ciertamente el desarrollo de una conciencia americanista y del hispanoamericanismo era un proceso en marcha desde el último tercio del siglo XIX²⁰³, el cual converge y compite con otras construcciones identitarias como el iberamericanismo, el latinoamericanismo y panamericanismo. Años después de la caída de la Monarquía en España y en el contexto de la guerra del Chaco, el embajador español en Chile -Ricardo Baeza- escribía el 16 de agosto de 1933 un despacho al entonces ministro de Estado, Luis de Zulueta, en el que presentaba la cuestión en los siguientes términos:

²⁰³ El americanista Mario Hernández Sánchez-Barba sostiene que el hispanoamericanismo comienza a mostrar su tímido nacimiento en las “inciertos y difíciles años” posteriores a la Independencia y que alcanza su posibilidad de argumentación en los inmediatos del “desastre” (M. HERNÁNDEZ SÁNCHEZ-BARBA “Los orígenes sociales del hispanoamericanismo español a finales de la Modernidad”, en *Mar Océana*, n. 1, 1994, p. 124).

(...) se dibujan ahora tres tendencias internacionales que se hallan claramente limitadas y definidas. De un lado, la tesis hispano-americanista, patrocinada por nosotros y débilmente por Portugal, tesis que tiene una sólida base de cultura y comunidad de origen y tradiciones que llega al fondo de los espíritus. Frente a esta tendencia, y muchas veces contra ella, aparece el panamericanismo, patrocinado a ultranza, por los EE.UU. que se esfuerzan en crear una coincidencia continental, disipando al mismo tiempo los recelos que inspira su actuación; y por último, el latino-americanismo, que propulsa Francia e Italia con gran energía y que trata de demostrar a estos países americanos que no puede considerarse como insignificantes sus aportaciones respectivas de cultura y población. Ninguna de estas tendencias, de diversa forma expansiva y de variado contenido espiritual, predomina exclusivamente sobre las demás (...)²⁰⁴

El documento evoca el hispanoamericanismo e Hispanoamérica como un objetivo activo, como efectivamente lo era de la II República española. Sin embargo, la articulación de Hispanoamérica como un objetivo activo de la política exterior tardó en cristalizar a lo largo del reinado de Alfonso XIII. Habría que esperar realmente a la dictadura de Primo de Rivera, a partir de 1926 -un hecho no del todo indiferente a las frustraciones internacionales de aquel mismo año- para que la atención hasta entonces esporádica y puntual del Estado se tornara en una voluntad política definida y en un objetivo activo, sobre el que se proyectó un notable esfuerzo humano y material desde la administración exterior. Una realidad que ilustra el carácter secundario que la política hacia Hispanoamérica había desempeñado en el universo de la política exterior española alfonsina, frente a la entidad de la política mediterránea y de forma más puntual y coyuntural la política portuguesa como anclajes en el sistema internacional.

²⁰⁴ A.M.A.E. R - 941 exp. 2. D. n. 89. Embajador de España a ministro de Estado. Santiago de Chile, 16 de agosto de 1933.

La política hispanoamericana²⁰⁵ se orientó fundamentalmente hacia el terreno “espiritual” y de propaganda -el ámbito cultural- ante las dificultades objetivas de España para competir con otras potencias en el terreno económico y político. Un terreno sobre el que la sociedad civil, la iniciativa privada, había generado un caldo de cultivo sobre el que posteriormente se labraría la acción del Estado hacia las repúblicas hispanoamericanas.

Un proceso socio-político que adquiere una dimensión especial desde la condición de España de pequeña potencia y desde su posición semiperiférica en el sistema internacional. La protección de la identidad cultural, en las naciones abocadas a la subordinación internacional, se convertiría progresivamente en un objetivo de primer rango, en la medida en que suponía un elemento clave para la preservación de una conciencia nacional autóctona. Para estos Estados, afirma Lorenzo Delgado, el recurso a la diplomacia cultural tuvo un carácter de “estrategia de independencia”. En su opinión:

²⁰⁵ De la amplia historiografía sobre el hispanoamericanismo, y en menor medida sobre la política hispanoamericana de la Monarquía de Alfonso XIII, remitimos a los siguientes títulos: J.E. ENGLEKIRK “El Hispanoamericanismo y la generación del 98”, en *Revista Iberoamericana*, II-4, 1940, México, pp. 321-325; M. HUGUET-A. NIÑO-P. PÉREZ (coords.) *La formación de la imagen de América Latina en España, 1898-1989*, Madrid, OEI, 1992; J.C. MAINER “Un capítulo regeneracionista: el hispanoamericanismo (1892-1923)”, en *VII Coloquio de Pau, Ideología y sociedad en la España contemporánea. Por un análisis del franquismo*, Madrid, Edicusa, 1977; A. MARTÍNEZ DE VELASCO “Política exterior del Gobierno de Primo de Rivera en Iberoamérica”, en *Revista de Indias*, 149-150, 1977, pp. 788-798; del mismo autor “España e Iberoamérica...”; A. NIÑO “L’expansion culturelle espagnole en Amérique hispanique (1898-1936)”, en *Relations Internationales*, 50, 1987, pp. 197-213; J.C. PEREIRA “Primo de Rivera y la diplomacia española en Hispanoamérica: el instrumento de un objetivo”, en *Quinto Centenario*, 10, 1986, pp. 131-156; J.C. PEREIRA-A. CERVANTES *Relaciones diplomáticas entre...*; F.B. PIKE *Hispanismo, 1898-1936. Spanish conservatives and liberals and their relations with Spanish America*, Indiana, University of Notre-Dame, 1971; D. RIVADULLA *La “amistad irreconciliable”. España y Argentina, 1900-1914*, Madrid, Mapfre, 1992; M. HERNÁNDEZ SÁNCHEZ-BARBA “Los orígenes sociales...”; C. MARTÍN-M^a.R. MARTÍN-M^a.T. SOLANO “El hispanoamericanismo, 1880-1930”, en *Quinto Centenario*, 8, 1985, pp. 149-165; I. SEPÚLVEDA *Comunidad Cultural e Hispanoamericanismo, 1885-1936*, Madrid, UNED, 1994; S. SUEIRO “Retórica y realidades del hispanoamericanismo en la Dictadura de Primo de Rivera”, en *Mélanges de la Casa de Velázquez, École des Hautes Études Hispaniques. Époque contemporaine*, tome XVIII-3, Madrid, 1992, pp. 143-159; N. TABANERA-L. DELGADO (eds.) *España/América Latina: un siglo de políticas culturales*, Madrid, OEI, 1993; E. ZULETA “La idea de América en el pensamiento español contemporáneo”, en *Boletín de Ciencias Políticas y Sociales*, 24, 1979, pp. 5-42.

El caso español se ajusta en buena medida a este planteamiento, aunque presenta una variable adicional. Su condición de antigua metrópoli colonial reducida con el tiempo a pequeña potencia, su triple dimensión -europea, americana y africana-, su estructura económica y demográfica y, en fin, el peso de su tradición histórica y cultural, le sitúan en un lugar intermedio dentro de lo que simbólicamente se ha denominado centro y periferia del sistema internacional²⁰⁶.

A comienzos del reinado de Alfonso XIII el balance de la política exterior hacia Hispanoamérica era poco alentador. Al margen de la normalización diplomática y la firma de algunos acuerdos internacionales, poco más se había avanzado en los vínculos comunes oficiales entre ambos lados del Atlántico. Asimismo, las escasas iniciativas que pretendían generar nuevos estímulos en las relaciones con aquellas repúblicas emanaron de la iniciativa privada, como fue el caso de la Unión Iberoamericana creada en 1884 o el Congreso hispano-luso-americano de 1892.

²⁰⁶ L. DELGADO *Diplomacia franquista y política cultural hacia Iberoamérica, 1939-1953*, Madrid, CSIC, 1988, p. 16.

El Estado -afirma Juan Carlos Pereira²⁰⁷-, a diferencia de las grandes potencias, apenas asumiría iniciativa alguna, salvo ciertos actos puntuales y de alto contenido retórico como la celebración del IV Centenario del Descubrimiento de América en 1892. Aquella indiferencia era manifiesta en la múltiples vertientes de la actividad exterior. La escasa atención a la promoción de la actividad económica con aquellas repúblicas, a pesar de los llamamientos constantes desde medios americanistas desde 1885 a la firma de tratados comerciales para facilitar y canalizar los intercambios, era palmaria si consideramos que de los 44 tratados que se firmaron con aquellas repúblicas entre 1911 y 1931, tan sólo uno, firmado con Cuba, tenía un claro contenido económico²⁰⁸. En el año 1900 Rafael Altamira se preguntaba “¿cómo podremos, a pesar del indudable y pujante renacer de la industria, desarrollar en América las iniciativas del trabajo, si el Estado, que nada hizo para producirlas, se goza en desalentarlas y en oponerles obstáculos con un presupuesto que invierte los más de los ingresos en gastos impopulares, aumenta desordenadamente los tributos y protege los monopolios?”²⁰⁹.

No menos elocuente fue la desatención hacia la numerosa colonia española, no sólo la población criolla sino también la proveniente de unos flujos migratorios que alcanzarían su fase culminante entre 1882-1896 y 1900-1914. Aquel “ultramar poblacional” fue objeto de una casi absoluta falta de sensibilidad por parte de la administración exterior española, precisamente cuando las grandes potencias europeas estaban levantando una poderosa estructura asistencial para sus respectivos nacionales. A falta de un asistencia educativa, cultural y asociativa, los consulados españoles se limitaron a ejercer una mera administración de policía²¹⁰.

La crisis de fin de siglo, con la que se ponía fin a la presencia colonial española en América, estimularía el desarrollo de un movimiento americanista en España, animado por la corriente paralela de opinión iberoamericana. La emergencia de la “conciencia hispanoamericana”, en opinión de Lorenzo Delgado y José María Jover, no fue ajena a su situación internacional, al dejar de ser definitivamente una potencia americana y alejarse toda posibilidad de pretensiones imperialistas, dado su empequeñecimiento internacional²¹¹.

²⁰⁷ Amparándose en los trabajos de F. Taylor Peck, el autor contrapone la indigencia de España a la activa presencia de las grandes potencias: Gran Bretaña seguía siendo el más influyente poder financiero y comercial; Francia, que había ejercido una notable influencia cultural durante décadas, añadía en el amanecer del siglo XX la fascinación de su modelo político entre las élites americanas; Alemania había establecido importantes lazos con sus poblaciones en Brasil y al sur de Sud-américa; e Italia, era venerada por su arte y por su música. (Véase J.C. PEREIRA-A. CERVANTES *Relaciones diplomáticas entre...*, p. 37).

²⁰⁸ Véase A. MARTÍNEZ DE VELASCO “España e Iberoamérica...”, pp. 55-56.

²⁰⁹ R. ALTAMIRA *Cuestiones hispanoamericanas*, Madrid, Rodríguez Serra Editor, 1900, p. 56.

²¹⁰ *Ibidem*. P. 51-52; y A. NIÑO “Política de alianzas...”, p. 93.

²¹¹ Véase L. DELGADO *Diplomacia franquista y...*, p. 18; y J.M^a. JOVER-G. GÓMEZ-FERRER-J.P. FUSI *España: sociedad, política...*, pp. 664-665.

El Hispanoamericanismo como movimiento reivindicador de una identidad y una comunidad común, sobre el que convergían consideraciones de tipo religioso, histórico, económico, demográfico o racial, en el contexto del 98 confluye con ciertos cambios culturales e ideológicos de gran calado en América. El profesor José María Jover advierte como en el curso de entresiglos se iría afianzando en América un identidad diferenciada entre la “América sajona”, básicamente los EE.UU. y la “América “latina” e “ibérica”. El empuje imperialista del vecino del Norte, que ejerce una hegemonía sin contrapeso político alguno, amparado por su creciente presencia económica e intervencionismo -ejercido en el Caribe desde 1898-, permite hablar en América como en Europa de una hegemonía anglosajona y de una decadencia de las naciones latinas. La creación misma de Panamá en 1903, como Estado gendarme del canal de algún modo presenta los caracteres de un 98 americano. Todo ello generaría una reacción defensiva en el mundo iberoamericano. Iría surgiendo un sustrato cultural en el que los filósofos y pensadores iberoamericanos, pertenecientes a las promociones posteriores al positivismo, promoverían desde principios del siglo XX una nueva valoración de la cultura norteamericana en relación a la iberoamericana. Al mito anglosajón, identificado con las causas de la libertad y la democracia que presidió la formación de las patrias americanas, le sucedería tras la eclosión imperial norteamericana una valoración crítica y una reticente lectura de la doctrina Monroe. La obra de autores como el uruguayo José Enrique Rodó o el nicaragüense Rubén Darío modelarían una visión reivindicativa de la afirmación del humanismo y los valores del clasicismo europeo encarnados en la civilización iberoamericana frente al sentimiento de decadencia e inseguridad²¹².

En España, el hispanoamericanismo, como una expresión fundamentalmente cultural, formó parte del programa de Regeneración nacional, tanto interna como externa, protagonizado por las elites político-intelectuales españolas del primer tercio de siglo. El hispanoamericanismo, al que ya hemos aludido con anterioridad, emanaba de la sociedad civil, a tenor de la actividad de las asociaciones -como la Unión Iberoamericana (1885), los círculos universitarios o académicos institucionales -como el núcleo de la Universidad de Oviedo o la Junta de Ampliación de Estudios-, junto al mundo de los negocios vinculado al mercado de ultramar -básicamente catalanes, que crearían en 1910 la Casa de América-. A su vez, Adolfo Posada y especialmente Rafael Altamira se erigirían en los portavoces cualificados y en los grandes animadores de las iniciativas para estrechar los vínculos interatlánticos, mediante su participación en congresos y foros de debate prestigiosos como el Ateneo de Madrid, sus viajes a las repúblicas hispanoamericanas y la divulgación editorial y periodística de su pensamiento.

Un americanismo español que para Rafael Altamira había de ser radicalmente diferente de otros americanismos. Para España el interés no podía radicar en cuestiones económicas o en razones políticas, sino que la razón fundamental que había de mover a los españoles debía ser la de “cultivar, defender y perfeccionar dentro de su molde nuestra modalidad hispánica que es común a aquellos pueblos y a nosotros”. Es decir, la defensa de la propia identidad para hacer frente a la dominación que provenía del Norte

²¹² Véase J.Mª. JOVER ZAMORA-G. GÓMEZ-FERRER-J.P. FUSI *España: sociedad, política...*, pp. 665-666.

en forma de dominación política, económica y cultural²¹³.

La Guerra del Catorce pareció abrir nuevas expectativas para que el Estado asumiese mayor protagonismo en la proyección hacia Hispanoamérica. La neutralidad española generó optimistas expectativas al calor del aumento en los intercambios y comunicaciones con la América hispana²¹⁴, convirtiendo a la península en obligada cabeza de puente para aquellos americanos que deseaban establecer algún tipo de intercambio con Europa. En aquel contexto las voces de los círculos americanistas españoles parecían ir calando en el Gobierno. El marqués de Lema, ministro de Estado en 1915, manifestó que las relaciones con las repúblicas americanas debían ser un objetivo básico del Gobierno. Pero al margen de alguna iniciativa institucional, como la organización del Primer Congreso del Comercio Español en Ultramar y la declaración por Real Decreto en junio de 1918 del 12 de octubre como “día de la raza”, aquella atmósfera no se tradujo en una auténtica y decidida proyección exterior oficial hacia el otro lado del Atlántico.

En la posguerra, nuevamente una intensa campaña de prensa denunció la desidia y la apatía del Gobierno. Lentamente la Monarquía fue tomando a lo largo de la década de 1920 conciencia de Hispanoamérica como objetivo activo de la política exterior. En aquellos primeros años se pusieron las primeras iniciativas en marcha para generar una infraestructura que mejorase la eficacia de la presencia española en Hispanoamérica: la modesta mejora del servicio exterior en la región, tras la elevación a la categoría de Embajada de la Legación en Buenos Aires; o la organización de una política de propaganda cultural hacia la zona, cuya planificación se habría de hacer desde la Oficina de Relaciones Culturales, creada en el Ministerio de Estado en 1921 siguiendo el modelo francés.

Sin embargo, la crisis política y la discontinuidad ministerial restarían toda eficacia a aquellas iniciativas. Sería, finalmente, bajo la dictadura de Primo de Rivera el momento en que Hispanoamérica se convertiría en un objetivo activo de la política exterior española, aunque habría de esperarse hasta el año 1926, tras la absorción del régimen por las cuestiones mediterráneo-africanas y las frustraciones diplomáticas de aquel año. A juicio de Lorenzo Delgado aquellas decepciones no estarían al margen del giro que experimentaría la política hacia Hispanoamérica, a la que habría de añadirse el tono de las relaciones de amistad entre España y Portugal. En aquellos años el asentamiento definitivo de una política consciente y realista hacia Hispanoamérica, no exenta de retoricismo, se emprendería acompañada de un ambicioso proceso de reformas que alcanzarían: al ascenso y ampliación de la representación diplomática española al otro lado del Atlántico, a la reforma de las carreras diplomática y consular²¹⁵, y a la introducción de reformas sustantivas en el Ministerio de Estado -la creación de una subsección específica

²¹³ *Ibíd.* Pg. 668.

²¹⁴ Entre 1914 y 1920 las exportaciones españolas hacia Hispanoamérica ascendieron de 9 al 17,9%, mientras las importaciones lo hicieron desde el 13,82 al 22,73% (Véase J.M^a JOVER ZAMORA-G. GÓMEZ-FERRER-J.P. FUSI *España: sociedad, política...*, p. 667)

²¹⁵ Véase A. MARTÍNEZ DE VELASCO “España e Iberoamérica...”, pp. 54-55.

de América en la “Sección Política”, la creación en diciembre de 1926 de la Junta de Relaciones Culturales bajo el patronato del Ministerio de Estado, la reforma en agosto de 1927 de la Junta Nacional del Comercio Español en Ultramar y la disposición de la Casa de América bajo el Ministerio de Estado en junio de 1928-²¹⁶. Acciones acompañadas de iniciativas propagandísticas de alto valor simbólico como el vuelo del hidroavión “Plus Ultra” en 1926, primera travesía aérea del Atlántico sur desde Palos de Moguer hasta Buenos Aires, o la celebración en 1929 de la Exposición Iberoamericana de Sevilla.

Una proyección, por último, que sería instrumentalizada desde principios de la década hacia los objetivos políticos españoles en la Sociedad de Naciones, bien en aras a las sucesivas reelecciones o más tarde para generar un estado de opinión favorable, desde 1925, a las aspiraciones de España a lograr un puesto permanente en el Consejo. Es decir, la instrumentalización política de la proyección hispanoamericana para mejorar su posición relativa en el sistema internacional. En el seno de la Sociedad de Naciones se iría formulando, en opinión de Juan Carlos Pereira y Ángel Cervantes la “teoría del liderazgo español en la comunidad iberoamericana”²¹⁷.

BALANCE: LA REGENERACIÓN INTERNACIONAL DE UNA PEQUEÑA POTENCIA SEMIPERIFÉRICA

La negación de la existencia de una política exterior en la España de los siglos XIX y XX resulta un lugar común de encuentro en la publicística de todo el periodo, ya sea desde los documentos de trabajo y reflexiones de los diplomáticos ya sea desde perspectiva de las elites intelectuales y políticas a través de la tribuna pública, y en las investigaciones llevadas a cabo por un buen número de científicos sociales, incluidos los historiadores. La España de principios del siglo XX, en plena resaca del desastre colonial, se vio con mayor motivo, a priori, en el centro de aquellas consideraciones en torno a la indigencia exterior española. En mayor o menor medida, aquellas valoraciones son del todo comprensibles en virtud de las coordenadas espacio-temporales y del orden intelectual desde los cuales se fraguaron tales juicios y valoraciones.

La historiografía española sobre la historia de las relaciones internacionales en el curso del último cuarto de siglo ha ido no sólo profundizando y ampliando el perímetro de estudio en el que se desenvuelven históricamente nuestras relaciones internacionales, sino también revisando conceptual y metodológicamente nuestro conocimiento y enriqueciendo el debate historiográfico. Un esfuerzo, por otro lado, permeable a uno de los debates más recientes e influyentes en el pensamiento historiográfico español: las tesis sobre la normalidad de España, aún dentro de su propia singularidad, frente a los hitos y prejuicios historiográficos sobre el fatalismo y el pesimismo reinante hasta no hace mucho tiempo respecto a nuestra historia contemporánea. En este plano argumental la valoración y la reflexión historiográfica sobre la historia de las relaciones internacionales de España en el curso de los dos últimos siglos, desde las coordenadas propias de una pequeña o media potencia según el momento histórico, nos provee de unas lentes

²¹⁶ J.C. PEREIRA-A. CERVANTES *Relaciones diplomáticas entre...*, pp.94-96.

²¹⁷ *Ibidem*. Pp. 212-213 y 217.

adecuadamente graduadas para percibir fenómenos, procesos, formulaciones y acontecimientos desde un nuevo prisma.

No pocos son los trabajos e investigaciones aparecidos en el curso de los últimos años desde los cuales se ha rebatido y animado este debate en torno a la indigencia de España en su política exterior. Desde esta perspectiva estas páginas se han esforzado por valorar el equipaje historiográfico que acompaña al estudio de la política exterior durante el reinado de Alfonso XIII y el esbozo de pinceladas de diferente trazo sobre ciertas claves interpretativas acerca de: la posición de España en el cambiante sistema internacional; sus objetivos e instrumentos, atendiendo tanto a sus cambios y discontinuidades como la proyección del espíritu modernizador del regeneracionismo; y, por último, sus áreas predilectas de acción.

La inserción de España en los sistemas internacionales que jalonan las relaciones internacionales durante el reinado de Alfonso XIII - el sistema internacional de la paz armada y del imperialismo y el sistema internacional de Versalles- han de ser valoradas desde la condición semiperiférica de España y su condición de pequeña potencia. Un Estado, que como otros pueblos europeos semiperiféricos -caso de Portugal-, se incardinaría en el sistema internacional y en el núcleo del mismo, la política europea, a través de la ventana de ultramar. El retorno a la vida internacional, desde las claves imperialistas predominantes en el sistema, se tejerían desde su ultramar próximo, el Mediterráneo y el Norte de África. Se abriría así un nuevo ciclo en la política exterior y en las relaciones internacionales de España, pero desde unas constantes perceptibles, reconocidas y determinantes en las relaciones internacionales decimonónicas: la conexión a Europa a través de la extraversion hacia el mundo de ultramar.

La redefinición de la posición internacional de España con el amanecer del nuevo siglo fue la divisa externa del esfuerzo modernizador que se impulsaría tras la crisis de fin de siglo. La regeneración internacional de la España alfonsina, impulsada y concebida por sus elites político-intelectuales, transitaría a través de dos escalones: en un primer momento, desde una regeneración intrasistémica, concebida y desplegada desde el seno de la Monarquía demoliberal; y en un segundo tiempo, desde la versión autoritaria que devendría tras el golpe de estado de 1923, en la que la Monarquía se encomendaría al reformismo conservador del general Primo de Rivera. El destino internacional de la regeneración se pondría en marcha a través de los medios humanos y materiales desde los cuales se afrontó la modernización de la sociedad española en su camino hacia Europa, percibida desde diferentes ópticas en el seno de las elites políticas e intelectuales. En este sentido las inercias, la naturaleza y la eficacia de los medios humanos -el rey, la clase política y el personal de las carreras diplomática y consular y los medios de opinión emanados de la sociedad civil- determinarían la naturaleza de las decisiones, los debates y la atmósfera desde la que se percibió y afrontó el acomodo internacional de España. Del mismo modo, el ritmo de la modernización de la administración exterior y otros medios incidentes en la acción exterior -el ejército y la armada- sería un ilustrativo indicador de la capacidad de adaptación del país a las exigencias de un medio internacional en continua mutación.

La regeneración internacional de España, desde su condición semiperiférica y de

pequeña potencia, se pondría de manifiesto en los escenarios tradicionales de su proyección internacional: la conexión a Europa y al sistema internacional a través de la ventana del ultramar mediterráneo, del teatro ibérico y de su proyección atlántico-mediterránea.

El escenario atlántico-mediterráneo y el Norte de África, es decir, el área del Estrecho de Gibraltar se erigiría en el principal canal de acceso a la política europea y la vía a través de la cual la España alfonsina se incardinaría en el sistema internacional. Espoleada por el problema de la seguridad de sus costas, islas y posesiones en el ultramar africano España lograría finalmente insertarse en el nuevo sistema internacional a través del nuevo equilibrio regional en el Mediterráneo Occidental diseñado por franceses y británicos. De este modo, asistimos a una reedición de la Cuádruple Alianza al producirse la satelización de la península ibérica respecto a Londres y París. La definición del nuevo equilibrio de poder de forma definitiva en 1907 ilustraría la mejoría relativa de la posición internacional de España, acompañada de los modestos logros de la modernización interior y la emergencia de una nueva sensibilidad en la política exterior. Un nuevo estilo que, sin poner en peligro la integridad del sistema franco-británico, mostraría la emergencia de objetivos activos de talante imperialista, tanto en el Norte de África como en la península. Un talante inconformista, que salvo los años de la Guerra del Catorce, se proyectaría a lo largo de todo el reinado, incluida su fase autoritaria. El compromiso aliancista de la España alfonsina conviviría con otra pauta secular de su comportamiento internacional, el alejamiento de los grandes conflictos europeos, que adquiriría carta de naturaleza con la neutralidad, consensuadamente asumida pero impuesta por las circunstancias externas dada la propia fragilidad del país.

El horizonte de los objetivos activos tendría un breve pero ilustrativo capítulo en la extraversión iberizante de la España alfonsina en la antecámara de la Guerra del Catorce. El curso de la relación peninsular, marcada por la asincronía y un antagonismo que emergería y se agravaría tras la proclamación de la República en Portugal en 1910, evolucionaría como objetivo activo desde la intervención contrarrevolucionaria y la solidaridad monárquica hasta la evocación reiterada de unas pulsaciones imperiales iberistas que, protagonizadas por el rey Alfonso XIII, alcanzarían su cenit en 1913. La Guerra del Catorce cambiaría el signo de las relaciones peninsulares en la década de 1920, de modo que al antagonismo peninsular, nunca del todo eliminado, le seguiría una política de buena vecindad que alcanzaría su más entusiasta expresión en la sincronía autoritaria de los Estados ibéricos a partir de 1926.

Por último, la proyección atlántico-mediterránea, ajena a ambiciones imperialistas formales y a la mediatización franco-británica, mostraría un ritmo propio y diferenciado. Sostenida en el marco del Regeneracionismo por las iniciativas de la sociedad civil, auténtico promotor del americanismo español, la Monarquía se mostraría indiferente hasta bien entrado el reinado al reclamo de los americanistas. Habría que esperar a la coyuntura de la Guerra del Catorce, en la euforia generada por los beneficios económicos de la neutralidad, para que comenzaran a aparecer ciertos indicios de interés por parte del Estado. Sin embargo, habría que esperar a mediados de la década de 1920 para que la dictadura de Primo de Rivera asumiese, por fin, la articulación de una política hispanoamericana, como un objetivo activo de la política exterior, cuya ejecución se viera acompañada de un esfuerzo institucional sobre el que canalizar aquella labor política.

