

## Los compromisos internacionales de un país “neutral”

Ángeles Egido León

Conociendo, como conocemos hoy, las razones que fraguaron el acuerdo de no intervención en la guerra civil española y sobre todo las que llevaron especialmente a Francia y a Gran Bretaña a tomar esa decisión, resulta casi pueril pretender desmontar todavía la creencia de que en no poca medida esa actitud franco-británica se debió a la inhibición de la II República en materia de política exterior. No obstante, lo cierto es que durante mucho tiempo los propios republicanos, intentando explicarse las causas de su derrota, achacaron a la falta de interés por los asuntos internacionales, y especialmente a la actitud de Azaña cuando el jefe del gobierno francés, Édouard Herriot, visitó España en noviembre de 1932, parte de la “culpa” de ese acuerdo y de esa decisión. En este artículo desmontamos los principales argumentos en que se basó esa creencia.

Como es sabido, el 14 de abril de 2006 se han cumplido los 75 años de la proclamación de la II República. Un nuevo aniversario de una etapa de la historia contemporánea de España que permanece en la memoria colectiva con inusitada fuerza y vitalidad, a pesar de que oficialmente muy poco se ha hecho por mantenerla. Esta dualidad es una de las primeras constantes que observamos en relación con la República. No voy a insistir en las razones que, a mi juicio, la explican y que tienen no poco que ver con la existencia de una doble memoria: una memoria *positiva*, que identifica la República con el primer intento serio de establecer en España un sistema verdaderamente democrático, y una memoria *negativa* que liga inevitablemente el recuerdo de la República a su inmediata consecuencia: la guerra civil. Recuerdo que a su vez explica, si bien no justifica, el cierre en falso de su memoria durante la transición, cuyo carácter “modélico” comienza por ese motivo, entre otro, últimamente a ser cuestionado.

Pero no es en este aspecto en el que nos proponemos insistir. Queremos hacerlo en otro, no menos polémico y, sin embargo, ya bien

estudiado<sup>8</sup>. A pesar del interés que sin duda el periodo todavía despierta y de la ingente bibliografía que ha producido a lo largo de décadas, hay un aspecto relacionado con la II República que ha permanecido poco aireado, cuando no claramente obviado, y que resulta imposible omitir al abordar la posición de las democracias occidentales en la antecámara de la guerra civil española. Me refiero a la política exterior<sup>9</sup>. Lo tradicionalmente admitido ha sido que la II República careció de política exterior, que a sus principales responsables, y muy singularmente a Azaña, no les interesó esta materia y que de ambas actitudes derivó en buena medida la inhibición de Francia y Gran Bretaña cuando estalló la guerra civil, comportándose ambas potencias con cobardía la una y “perfidia” la otra, abandonando a su suerte al bando gubernamental y provocando, en último extremo, su derrota<sup>10</sup>.

Como suele ocurrir en la mayoría de las argumentaciones históricas, siempre hay algo de verdad, pero en este caso una verdad muy matizable e incluso, en lo relativo a los dos primeros asertos, claramente desmontable. De ahí que este trabajo bien pudiera estructurarse en torno a una peculiar bipolaridad, porque en la práctica España pasó de *interventora* entre 1931-1936, en cuanto la República tuvo desde su misma proclamación una voluntad, y una práctica, claramente europeísta, a *intervenida* entre 1936 y 1939, en tanto el golpe militar y su degeneración en guerra civil acabaron convirtiéndola en una suerte de ensayo previo de lo

---

<sup>8</sup> Véanse especialmente dos monografías de conjunto, una sobre el proyecto de política exterior republicano y otra sobre la política de la República en la SDN: EGIDO LEÓN, Ángeles, *La concepción de la política exterior española durante la II República (1931-1936)*. Madrid, UNED, 1987 y QUINTANA NAVARRO, Francisco, *España en Europa, 1931-1936. Del compromiso por la paz a la huida de la guerra*. Madrid, Nerea, 1993.

<sup>9</sup> Una reflexión reciente sobre la persistencia de este desconocimiento: “Pacifismo y Europeísmo”, en EGIDO LEÓN, Á. (ed.), *Memoria de la II República. Mito y realidad*, Madrid, Biblioteca Nueva, 2006 (en prensa, cuando se escriben estas líneas).

<sup>10</sup> Esta tesis derivada de la propia interpretación de los republicanos, que durante mucho tiempo se interrogaron por las causas de su derrota, es la que sostuvo implícitamente Salvador de MADARIAGA, en sus *Memorias (1921-1936)*. *Amanecer sin mediodía*. Madrid, Espasa-Calpe, 1977 [primera edición, 1974] y en sus obras *Españoles de mi tiempo*. Barcelona, Planeta, 1974 y *España. Ensayo de historia contemporánea*. Madrid, Espasa-Calpe, 1979; y la que sigue manteniéndose, por ejemplo, en las “memorias” de José Giral, recientemente publicadas en México: GIRAL GONZÁLEZ, Francisco, *Vida y obra de José Giral Pereira*, México, UNAM, 2004, pp. 145-146.

que luego sería la Segunda Guerra Mundial<sup>11</sup>. Lo paradójico del caso es que mientras su *intervención* se centró esencialmente en el ámbito de las potencias europeas occidentales, con las que por vocación y decisión se identificaba, es decir, en Francia, Gran Bretaña<sup>12</sup> (y en el organismo internacional de la época que encarnaba esa vocación y esa decisión: la SDN), fue *intervenida* por las potencias fascistas, Italia y Alemania, y también Portugal<sup>13</sup>, que apoyaron decisivamente a los sublevados, y “abandonada” por aquellas que, en buena lógica, habrían debido apoyarla, amparándose en la farsa del acuerdo de no intervención<sup>14</sup>. Entre todas –y esto tampoco excluye los propios errores, que también los hubo– abocaron a la República a la derrota en la guerra civil.

De acuerdo con estas premisas, que desarrollan autores cualificados en sus respectivos capítulos, hemos optado para el nuestro por un título que consideramos necesario explicar: “Los compromisos internacionales de un país neutral”. Esto nos obliga a preguntarnos ¿qué compromisos, si es que los había? Y ¿qué neutralidad?

---

<sup>11</sup> No en vano, la Guerra Civil ha sido sin duda el acontecimiento español que más atención y bibliografía foránea ha generado, en tanto desde sus mismos inicios fue considerada un prolegómeno del enfrentamiento que a renglón seguido sufriría Europa entre el fascismo y la democracia. Véase MORADIELLOS, Enrique, *1936. Los mitos de la Guerra Civil*, Barcelona, Península, 2004.

<sup>12</sup> Sobre las relaciones con Francia PÁEZ-CAMINO ARIAS, Feliciano, *La significación de Francia en el contexto internacional de la Segunda República española (1931-1936)*, Tesis doctoral inédita presentada en la Universidad Complutense, 4 vols., Madrid, 1989. Para la actitud de Francia ante la guerra civil española, el estudio pionero de BORRÁS LLOP, José M<sup>a</sup>., *Francia ante la guerra civil española. Burguesía, interés nacional e interés de clase*, Madrid, CIS, 1977 y el más reciente de BERDAH, Jean-François, *La democracia asesinada. La República española y las grandes potencias, 1931-1939*, Crítica, Barcelona, 2002. Sobre la actitud de Gran Bretaña, MORADIELLOS, Enrique, *La pérfida Albión. El gobierno británico y la guerra civil española*, Madrid, Siglo XXI, 1996 y *Neutralidad benévola. El gobierno británico y la insurrección militar española de 1936*, Oviedo, Pentalfa, 1990.

<sup>13</sup> Son sobradamente conocidos los estudios de VIÑAS, Ángel, *La Alemania nazi y el 18 de julio*, Madrid, Alianza Editorial, 1974; SAZ, Ismael, *Mussolini contra la II República*. Valencia, Edicions Alfons el Magnànim, 1986; COVERDALE, John F., *La intervención fascista en la Guerra Civil española*, Madrid, Alianza Editorial, 1975 y TORRE GÓMEZ, Hipólito De la, *La relación peninsular en la antecámara de la guerra civil española (1931-1936)*. Mérida, UNED, 1988.

<sup>14</sup> Extensamente analizado por AVILES FARRÉ, Juan, *Pasión y farsa. Franceses y británicos ante la guerra civil española*, Madrid, Eudema, 1994. Véase también LITTLE, Douglas, *Malevolent neutrality. The United States, Great Britain and the origins of the Spanish Civil War*, Ithaca, Cornell University Press, 1985.

### ¿Qué neutralidad?

No es ningún secreto que la política exterior de España en la época contemporánea no ha sido prioritaria, sobre todo desde la óptica de la opinión pública, más que acostumbrada, por inercia histórica, a mirar los toros desde la barrera. La neutralidad de España durante la Primera Guerra Mundial y el hastío, y la sangría, provocadas por los últimos coletazos de la guerra de África, a la que Primo de Rivera logró finalmente poner término, dejaron a los españoles implícitamente al margen de una implicación directa en los asuntos internacionales. Otra cosa fue el debate interno a propósito de las cuestiones externas, las filias, las fobias, la identificación con unos o con otros, siempre en clave de política interior, y la evocación idealizada de una Europa que representaba todo aquello a lo que España aspiraba, pero que aún estaba muy lejos de poder lograr.

“España es el problema, Europa la solución”, había dicho Ortega en los albores del pasado siglo y esta máxima precedió, en el ámbito exterior, la vocación internacionalista del nuevo régimen, con el que llegaba al poder aquella generación del 14, que se había definido política y culturalmente en función de su adscripción teórica a uno de los dos bandos enfrentados en la Gran Guerra europea. Europa, en el contexto del periodo de entreguerras, tenía un nombre: La Sociedad de Naciones, el flamante organismo internacional nacido de los tratados de paz, y un compromiso de referencia: el Pacto ginebrino, el *Covenant*, que firmaron todos los países decididos a impedir que estallara una nueva guerra y a garantizar la seguridad colectiva mediante un sistema de arbitraje internacional y unas reglas comunes previamente aceptadas por todos los estados que se integraron en él.

Ésta era la línea que reflejaba la Constitución de 1931, claramente pacifista, y la que secundaban la mayoría de las declaraciones programáticas de los principales partidos en el apartado dedicado a la política internacional, que solía incluir una escueta: Adhesión incondicional a la SDN<sup>15</sup>. Ahora bien, si el pacifismo y el europeísmo resultaban transparentes, al menos en el plano simple de las intenciones, la neutralidad, nunca abandonada, sería objeto de una nueva formulación que respondía básicamente a dos condicionantes. El primero, de orden interno, enlazaba con la crítica que expresó, por ejemplo, Azaña, en *Los motivos de la ger-*

---

<sup>15</sup> Cfr. ARTOLA, Miguel, *Partidos y programas políticos, 1808-1936*, 2 vols., Madrid, Alianza Editorial, 1991 [primera edición Aguilar, 1974].

*manofilia*, a la posición mantenida por la Monarquía en la Primera Guerra Mundial. Desde esta interpretación, fuimos neutrales porque no podíamos ser otra cosa, es decir, por impotencia y por indefensión<sup>16</sup>. El segundo, relacionado con el contexto general la Europa del momento, respondía al nuevo tono de una época que había apostado por la garantía colectiva (internacional), en detrimento de la estrictamente individual (nacional), para mantener el *statu quo* pactado en los acuerdos de paz que se firmaron tras la guerra<sup>17</sup>.

Durante el primer bienio republicano, Azaña desde el ministerio de la Guerra y al frente del propio gobierno, definiría este nuevo concepto como *neutralidad activa*, ligada directamente a la vocación europeísta y al compromiso pacifista implícito en el Pacto de la SDN, en el plano general. En el plano particular, y habida cuenta de que la política exterior "se hereda de régimen a régimen"<sup>18</sup>, en tanto viene determinada por condicionantes geoestratégicos difícilmente alterables y por condicionantes económicos y políticos de variación poco probable, la República mantendría la tradicional adscripción española al bloque franco-británico, aunque sin firmes alianzas que lo ratificasen expresamente, como había hecho el régimen anterior (los Acuerdos de Cartagena), y trataría de mantener la equidistancia de Londres y París, y una cierta independencia de ambas en Ginebra, donde se implicó directamente en la política seguida por las pequeñas potencias neutrales, con las que por condición y naturaleza se identificaba<sup>19</sup>.

Aunque durante el segundo bienio tuvieron ocasión de manifestarse las tentaciones filofascistas de la CEDA, más partidaria de un acercamiento a Italia, y un mayor apoyo a las posiciones británicas en los asuntos de Ginebra, los ejes esenciales someramente esbozados (deter-

---

<sup>16</sup> AZAÑA, Manuel "Los motivos de la germanofilia", discurso pronunciado en el Ateneo de Madrid el 25 de mayo de 1917, en *Obras completas*, edición y prólogos de Juan MARICHAL, México, Oasis, 1966-68 (Reedición: Madrid, Giner, 1990), tomo I, pp.140-157.

<sup>17</sup> Véase ESPADAS BURGOS, Manuel, "Un político intelectual, ministro de la Guerra" en Alicia ALTED, Ángeles EGIDO y María Fernanda MANCEBO (eds.), *Manuel Azaña: pensamiento y acción*. Madrid, Alianza Editorial, 1996, pp. 125-127. Y NEILA HERNÁNDEZ, José Luis, "España y el modelo de integración de la Sociedad de las Naciones (1919-1939): una aproximación historiográfica", en *Hispania*, vol. L/3 núm. 176, 1990, pp. 1373-1391.

<sup>18</sup> AZAÑA, Manuel, "Discurso en el campo de Comillas, 20 de octubre de 1935, O.C., III, pp. 277.

<sup>19</sup> Véase QUINTANA, Francisco, *op. cit., passim*. El pensamiento de Azaña, en Ángeles EGIDO LEÓN, *Manuel Azaña. Entre el mito y la leyenda*, Valladolid, Junta de Castilla y León, 1998, especialmente capítulo 6.

minados por la geografía, la historia y el simple pragmatismo), no podían alterarse sustancialmente ni durante la segunda legislatura republicana ni en el breve periodo del Frente Popular<sup>20</sup>. Sí sufrió, en cambio, la neutralidad una nueva reformulación, esta vez en sentido involutivo. *El Debate*, órgano de la CEDA, defendió siempre una neutralidad no sólo a la vieja usanza sino aún más radical, una neutralidad “a machamartillo”, que se tradujo quizás en una cohesión mayor en torno al grupo de neutrales en Ginebra. Pero esto cabe atribuirlo, además de a una decisión expresa del ejecutivo español, a una imposición de la coyuntura internacional, cada vez más amenazada por el fantasma de una nueva guerra<sup>21</sup>.

### ¿Qué compromisos?

Partiendo de la base de la vocación europeísta e internacionalista del régimen republicano, que hemos analizado en otro lugar<sup>22</sup>, el compromiso republicano se plasmó de manera expresa en un doble plano: teórico y práctico. En el plano teórico, en el de los principios, en la Constitución de 1931, que en su artículo 6 declaraba expresamente: «España renuncia a la guerra como instrumento de política nacional», mientras el 7 acataba «las normas universales del Derecho internacional, incorporándolas a su derecho positivo». Y en el plano práctico, el de los hechos, en su participación activa en el principal organismo que la época le ofrecía para hacerlo: la Sociedad de Naciones, con sede en Ginebra.

En el primer sentido, el texto constitucional se adhería expresamente al Pacto Briand-Kellogg de renuncia a la guerra. En el segundo asumía como suyos los compromisos inherentes a la adhesión incondicional del Pacto de la SDN, que regulaba las relaciones entre todos los

---

<sup>20</sup> Aunque sí oscilaron las simpatías y apoyos hacia una u otra potencia. Sobre la necesaria distinción, que suscribimos, entre las diferentes legislaturas republicanas en materia de política exterior, llamó tempranamente la atención SAZ, Ismael, “La política exterior de la Segunda República en el primer bienio (1931-1933): una valoración”, *Revista de Estudios Internacionales*, 6-4 (octubre-diciembre 1985), pp. 843-858.

<sup>21</sup> *La concepción...*, capítulo 3. Precisiones sobre la relación con Italia en Ismael SAZ, *op. cit.*, *passim*.

<sup>22</sup> Una síntesis reciente de sus principales realizaciones en “La dimensión internacional de la Segunda República: un proyecto en el crisol”, en Javier TUSELL, Juan AVILÉS y Rosa PARDO (eds.), *La política exterior de España en el siglo XX*, Madrid, Biblioteca Nueva, 2000, pp. 189-220. Véase también NEILA HERNÁNDEZ, José Luis, “El proyecto internacional de la República: democracia, paz y neutralidad (1931-1936)”, en Juan Carlos PEREIRA (coord.), *La política exterior de España (1800-2003)*, Madrid, Ariel-Historia, 2003, pp. 453-474.

estados que se adhirieron a él. El Pacto societario ofrecía una doble característica: garantía y compromiso. Así, mientras el artículo 10 obligaba «a respetar y a mantener contra toda agresión exterior la integridad territorial y la independencia política presente de todos los miembros de la Sociedad», el artículo 16 afirmaba explícitamente que «si un miembro de la Sociedad recurriese a la guerra (...), se le considerará *ipso facto* como si hubiere cometido un acto de guerra contra todos los demás miembros de la Sociedad».

Lo primero representaba una indudable garantía para las pequeñas potencias, como España, que, incapaces de asegurar por sí solas su propia defensa nacional, se hallaban inmejorablemente cubiertas por el manto colectivo de seguridad internacional. En esta situación estaban, además de España, otras pequeñas potencias como Noruega, Suecia, Dinamarca, Checoslovaquia, Bélgica, Holanda y Suiza, que se unieron en el llamado Grupo de los Ocho, al que España lideró. Más adelante, al consumarse la defección de Bélgica y Checoslovaquia, ligadas más directamente a Francia, quedaría en Grupo de los Seis, ya específicamente llamado Grupo de los Neutrales. Lo segundo, el compromiso, colectivamente asumido, de que en caso de guerra contra un estado miembro, en estricto cumplimiento del Pacto societario, todos los estados miembros se verían arrastrados a ella en defensa del estado agredido.

Había, pues, un claro compromiso colectivo, derivado del artículo 16 del Pacto societario, que, sobre todo en los primeros años del régimen republicano, coincidentes con los momentos todavía esperanzadores respecto de la eficacia real de los mecanismos ginebrinos para mantener la paz, aparecía difuminado y a buen recaudo bajo el manto protector de la garantía, mucho más evidente, derivada del artículo 10. Ahora la pregunta es ¿había también compromisos en el plano particular, es decir, el de las relaciones de estado a estado?, ¿los había con Francia?, ¿los había con Gran Bretaña?

Con Gran Bretaña parece claro que no. La posición mediterránea de España, el viejo contencioso de Gibraltar y las tradicionales relaciones económicas bilaterales son los tres ejes sobre los que gira la política de estado a estado durante los años republicanos. A ellos habría que añadir el momento álgido generado por el conflicto ítalo-etiope que situó a España ante una difícil coyuntura, igualmente incómoda si se decantaba por Italia o se decantaba por Gran Bretaña. Más importante, a la hora de entender la posición británica cuando estalló la guerra civil, es la desconfianza que el gobierno británico nunca abandonó del todo respecto al

nuevo régimen español, desde su misma proclamación<sup>23</sup>. En Londres, a pesar de los buenos oficios del embajador, Ramón Pérez de Ayala, que ayudó a proporcionar una imagen más positiva, siempre se receló profundamente del verdadero carácter de la República, que se consideraba propensa a degenerar en revolución, lo que no era en absoluto aconsejable para las inversiones británicas en España.

Con la victoria electoral de las derechas, se modificó ligeramente la situación. Podría pensarse que el nuevo gobierno alejaba los temores de revolución, pero el cambio se debió sobre todo a la situación internacional. La agresión italiana a Etiopía en 1935 y el contencioso de Tánger (se acercaba el plazo de renovación del estatuto internacional por el que se regía la ciudad) desviaron la atención hacia el ámbito mediterráneo<sup>24</sup>. El nuevo gobierno, teóricamente más proclive a no enemistarse con Italia, acabaría secundando no obstante la política británica de sanciones, en el marco de la SDN. La situación internacional, por otra parte, vivió un ligero respiro al calor de los acuerdos de Stresa (abril de 1935). Por un momento pareció posible conciliar los intereses de todos: franceses, italianos y británicos en un frente común destinado a mantener el *statu quo* mediterráneo, idea que también convenía a España y le permitía mantenerse a bien con todas las potencias con intereses en la zona.

La tranquilidad, sin embargo, duró poco. Los llamados acuerdos de Roma, en los que la opinión pública creyó ver una marginación de los intereses españoles, levantaron amplia polvareda en la prensa y provocaron un intenso debate en las Cortes sobre política exterior, que los sectores filoitalianos aprovecharon para defender sus tesis revisionistas<sup>25</sup>, poniéndose de manifiesto las contradicciones que provocaba la posición

<sup>23</sup> Cfr. SAZ, Ismael y MORADIELLOS, Enrique, *op. cit.*. También NEILA HERNÁNDEZ, José Luis, *La II República española y el Mediterráneo: España ante el desarme y la seguridad colectiva*, Dilema, 2006.

<sup>24</sup> Sobre el impacto del conflicto etíope en la opinión pública, SAZ CAMPOS, Ismael, "Acerca de la política exterior de la 2ª República. La opinión pública y los gobiernos españoles ante la guerra de Etiopía", en *Itálica*, núm. 16, 1982, pp. 51-74. Para la cuestión tangerina, NEILA, José Luis, "Revisionismo y reajustes en el Mediterráneo: Tánger en las expectativas de la II República Española (1934-1936)", en *Hispania* 52, 1992, pp. 655-685 y EGIDO, Ángeles, "Las reivindicaciones españolas sobre Tánger durante la II República: cuestiones políticas y debate ideológico", *Actas del Congreso Internacional "El Estrecho de Gibraltar"*, tomo III, 1988, pp. 477-488.

<sup>25</sup> AC-DSC, debate sobre política internacional, 14-17 y 22 de mayo de 1935, tomo XI. Una reflexión de conjunto en *La concepción...*, pp. 320-373. Los portadores en QUINTANA, Francisco, *op. cit.*, capítulo 7.



geoestratégica de España y las dificultades para mantener la preconizada neutralidad, en un marco de tensión internacional cada vez más evidente.

La tensión estalló finalmente cuando Italia invadió Abisinia. Ambos estados (el agredido y el agresor) eran miembros de la SDN y, por tanto, firmantes del Pacto. Si se hubiera aplicado estrictamente el artículo 16, todos los estados miembros deberían haber apoyado al estado agredido en detrimento del estado agresor. Pero, obviamente, el contexto prebélico y la clara desigualdad entre los contendientes acabó decantando la balanza a favor del más fuerte. La SDN y los mecanismos de seguridad colectiva previstos en el Pacto quedaron en franca evidencia. A partir de entonces se hizo patente que ya no era posible confiar en ellos para mantener la paz. Aunque Italia fue declarada agresora y se le aplicaron sanciones como tal, las tropas de Mussolini ocuparon Addis-Abbeba sin que nadie lo impidiera. La posición española acabó decantándose del lado británico y aceptando el hecho consumado italiano, no sin que Azaña se pronunciase, en los desafortunados términos que Madariaga se apresuró a recoger: «Tiene usted que echarme fuera ese artículo 16. A mí qué me importa el Negus»<sup>26</sup>.

### ¿Un pacto de guerra?

Si parece claro que no había un compromiso bilateral con Gran Bretaña, con Francia, sin embargo, no lo está tanto o, al menos, no lo ha estado durante más tiempo en la memoria colectiva de muchos de los que vivieron el periodo. La idea de que existió ese compromiso se basó especialmente en un hecho concreto: la visita del jefe del gobierno francés, Édouard Herriot, a España en noviembre de 1932 y la creencia, no poco extendida, de que de esa visita derivó algún tipo de acuerdo explícito entre Francia y España, cuyo alcance habría tenido ocasión de manifestarse durante la guerra civil.

La visita de Herriot levantó en su momento una gran polvareda en la prensa española y no poca expectación inicial en las principales cancillerías europeas<sup>27</sup>. En España no había costumbre de practicar una

---

<sup>26</sup> Cf. MADARIAGA, Salvador de, *España. Ensayo de historia contemporánea...*, p. 401 y *Memorias...*, p. 554 y AZAÑA, Manuel, O. C., III, pp. 269-293. Una síntesis del conflicto etíope y la postura que adoptó España en la SDN, en QUINTANA, Francisco, *op. cit.*, pp. 251-311, SAZ, Ismael, *op. cit.*, pp. 147-156 y EGIDO, Ángeles, *La concepción...*, *op. cit.*, pp. 339-373.

<sup>27</sup> Hemos analizado especialmente los pormenores de la visita en "Azaña y Herriot", en EGIDO LEÓN, Ángeles (ed.), *Azaña y los otros*, Madrid, Biblioteca Nueva, 2001, pp. 103-126. La posición de Azaña al respecto en *Manuel Azaña*.

diplomacia de altura y la visita del jefe del gobierno de la III República francesa, considerada la hermana mayor de la española, una de las primeras potencias europeas, que tras su victoria en la Primera Guerra Mundial tenía una posición hegemónica en las asambleas de Ginebra, y que constituía además un referente de liberalismo, laicismo y modernidad, no podía sino levantar ampollas en sectores del pensamiento y de la política españoles claramente opuestos a todo lo que Francia representaba. Se daba además el caso de que los exiliados monárquicos, la propia familia real entre ellos, estaban allí refugiados, que España mantenía contenciosos territoriales con Francia en Marruecos, que había una rivalidad económica derivada de la política de contingentes... Por tanto, todos se preguntaron «¿Qué viene a hacer Herriot en España?».

La excusa oficial, entregar la Legión de Honor al presidente de la República española, no convenció a nadie. En un contexto internacional convulso, en el que las relaciones franco-italianas no atravesaban su mejor momento, en plenas negociaciones sobre el desarme en Ginebra y apenas superado el impacto de la Sanjurjada, Herriot debía buscar en España algo más. Así lo creyó la prensa conservadora y también la prensa obrera. Para la primera, Herriot venía en busca de una alianza militar que le garantizara la aquiescencia de España en caso de guerra con Alemania. Para la segunda, un pacto de guerra con una potencia capitalista que impidiera la revolución proletaria universal. En ambos casos se acusó a la República en general, y a Azaña en particular, de violar la neutralidad de España, un sentimiento firmemente asentado en la mentalidad colectiva de los españoles, fueran del signo político que fueran.

Desde el punto de vista exclusivamente español, la visita se interpretó en clave de política interna y se empleó como arma arrojadiza en las elecciones de 1933. Especialmente porque se consideró, y durante mucho tiempo esa creencia se mantuvo, que Herriot vino a solicitar un compromiso efectivo de España, a conseguir, por ejemplo, el permiso de que las tropas coloniales francesas pasaran por territorio español en caso de guerra, que pudieran utilizarse las islas españolas —especialmente las Baleares— para aprovisionamiento (dragado del puerto de Mahón) y que

---

*Diarios, 1932-1933. "Los cuadernos robados".* Introducción de Santos JULIÁ, Barcelona, Crítica, 1997. Un análisis pormenorizado de sus anotaciones en EGI-DO LEÓN, Ángeles, "A propósito de los nuevos cuadernos. Algunas reflexiones sobre el pensamiento político internacional de Manuel Azaña", *Bulletin d'Histoire Contemporaine de l'Espagne*, Centre National de la Recherche Scientifique, Université de Provence, 28-29 (diciembre 1998 - junio 1999), pp. 303-324. Y en *Manuel Azaña. Entre el mito y la leyenda*, Valladolid, Junta de Castilla y León, 1998, pp. 235-268.

su hermana menor se comportara, llegado el momento, como un ferviente aliado en caso de conflicto con Alemania. En definitiva, que España dejara de ser neutral, como supuestamente lo era, a pesar del compromiso colectivo implícito en el Pacto de la SDN en caso de guerra, al que nadie parecía conceder excesiva importancia en tiempos de paz.

La investigación posterior ha demostrado hasta la saciedad que no hubo nada de esto. En noviembre de 1932, Francia estaba inmersa en las negociaciones sobre el desarme, que eran la preocupación central de la SDN en aquel momento. Lo que Herriot vino a buscar a España fue un apoyo mayor, aunque sólo fuera moral, a las posiciones francesas en Ginebra destinadas a frenar la política de rearme alemana y las pretensiones italianas que parecían entonces más cercanas al enemigo por excelencia de Francia. Esto era lo que preocupaba a Francia, que se conformaba con lo que a la postre resultó: asestar un golpe psicológico a sus rivales centroeuropeos.

Así lo entendieron pronto las cancillerías europeas, en las que, tras las primeras indagaciones, pronto se comprobó que España no estaba en condiciones de ofrecer otra cosa y que Francia no podía solicitar nada más. La visita, que se preparó por otra parte con demasiada improvisación y poco rigor diplomático, arrojó en la práctica un escaso balance: se firmaron tres tratados bilaterales de reciprocidad sobre el régimen de trabajo, asistencia y seguros sociales de los trabajadores españoles en Francia y de los trabajadores franceses en España (un tratado de arbitraje y asistencia, un convenio sobre seguros sociales y un acuerdo para facilitar la admisión de residentes).

A pesar del escaso balance, durante mucho tiempo se creyó que de uno de esos tratados se dedujo después la compra de armas a Francia<sup>28</sup>. De ella se derivó también la presunta culpabilidad de Azaña, dándose la paradoja de que, mientras en su momento sus enemigos políticos le acusaron de violar la neutralidad de España, sus correligionarios le cuestionaron después por no haberlo hecho: si Azaña hubiera sido más receptivo con Francia, cuando Herriot vino a solicitar su apoyo, tal vez Francia se habría manifestado más receptiva con España cuando la República hubo de enfrentarse a la guerra civil.

Lo primero es completamente falso. El tratado de comercio hispano-francés se firmó en 1935, no en 1932; lo segundo también, pero así se vivió y pervivió en el exilio, entre otras cosas porque había que encontrar una explicación para lo inexplicable: el abandono por Francia de la República española, a pesar de las simpatías ideológicas e incluso perso-

---

<sup>28</sup> Así lo recogía, por ejemplo, TUÑÓN DE LARA, Manuel, en *La España del siglo XX*, Barcelona, Laia, 1966, p. 347.

nales entre sus principales representantes, a pesar de la similitud de regímenes, los Frentes Populares, y a pesar de los escrúpulos iniciales de León Blum. A pesar de todas esas cosas, lo cierto es que Francia se sumó a la política de no intervención liderada por Gran Bretaña, al apaciguamiento de Churchill, a la vana (y egoísta) esperanza de que el ataque alemán no la alcanzara, aunque por el camino se cobrara otras víctimas: la primera, España.

La postura de Azaña, especialmente desde la aparición de sus cuadernos robados, en los que se encontraban las anotaciones relativas a las fechas del viaje, también ha sido convenientemente aquilatada<sup>29</sup>. Sus observaciones remiten a la prudencia derivada del conocimiento de la precariedad española en materia de defensa nacional, de la falta de medios para asumir un compromiso mayor, a la prioridad de los intereses mediterráneos de España (que obligaban a tener en cuenta a Italia, además de a Francia y Gran Bretaña), al simple pragmatismo, en definitiva. Es verdad que podría haber profundizado un poco más en lo que presumiblemente había detrás de una mera visita de cortesía, pero desconocedor, como era, del ambiente interno de la política ginebrina (nunca se materializó la ocasión de asistir directamente a las asambleas de Ginebra, que, sin duda, le habrían causado gran impacto); inmerso en las preocupaciones acuciantes de la política interna —que no eran pocas, recién salida la República del golpe militar de Sanjurjo—; “espantada la caza”, por la polvareda que la prensa levantó en torno a la estancia de Herriot en España, y en un contexto en el que en todo caso todavía nada hacía prever una futura guerra civil, lo más sensato parecía no ir más allá de lo que iba el propio compromiso derivado del Pacto ginebrino, ya explícitamente asumido por España y por la República.

### Hacia el repliegue final

El compromiso de la República española se inscribe, por tanto, en el marco específico de la SDN y en los límites exclusivos del Pacto societario, que para las pequeñas potencias con vocación de neutralidad aunaba esa doble condición de garantía individual y responsabilidad

---

<sup>29</sup> Un análisis pormenorizado de sus anotaciones en EGIDO LEÓN, Ángeles “A propósito de los nuevos cuadernos. Algunas reflexiones sobre el pensamiento político internacional de Manuel Azaña”, *Bulletin d' Histoire Contemporaine de l'Espagne*, Centre National de la Recherche Scientifique, Université de Provence, 28-29 (diciembre 1998 - junio 1999), pp. 303-324. Y en *ead.*, *Manuel Azaña. Entre el mito y la leyenda*, Valladolid, Junta de Castilla y León, 1998, pp. 235-268. También la de Madariaga, cf. QUINTANA, Francisco, *op. cit.*, p. 134.

compartida. Ahora bien, no debe olvidarse que esa dialéctica garantía-compromiso muy pronto comenzaría a decantarse, tanto en España como en Europa, a favor de la primera y en claro detrimento del segundo. En este sentido, la trayectoria de la República y la trayectoria de la SDN discurren de forma casi paralela: se confió en la garantía y en el compromiso colectivo mientras fue posible mantener la esperanza en la paz. Se abandonaron ambos, cuando se hizo evidente que se caminaba hacia una nueva guerra.

La SDN fue la primera que quebró. Quebró en Manchuria, cuando el conflicto entre China y Japón se saldó con el abandono colectivo de los intereses legítimos de China (que España defendió con tanto ardor en Ginebra, a través de su delegado *de facto* Salvador de Madariaga, apodado por esta causa “Don Quijote de la Manchuria”) y el reconocimiento del estado del Manchukuo. Quebró en la Conferencia de desarme, que no logró impedir el rearme alemán y culminó con la retirada de Alemania de la SDN. Quebró al no poder frenar las aspiraciones revisionistas de Hitler y quebró finalmente en Abisinia, cuando el conflicto italo-etíope hizo patente que los mecanismos del Pacto no habían funcionado: Ginebra abandonó a un estado miembro (Abisinia) que había sido agredido por otro estado miembro (Italia). Y aunque se reconoció la culpabilidad del estado agresor, las sanciones impuestas a Italia se aplicaron primero de forma claramente descafeinada y acabaron retirándose después. El compromiso colectivo previsto no se llevó a la práctica hasta sus últimas consecuencias. En un contexto prebélico, ni Francia ni Gran Bretaña querían correr el riesgo de enemistarse con Italia.

Las sucesivas quiebras del compromiso colectivo explícito en el artículo 16 del Pacto dejaron claramente al descubierto la debilidad de la Sociedad y su auténtico talón de Aquiles: Ginebra defendía los intereses de las grandes potencias, primero los de Francia, derivados de la Paz de París (y especialmente del Tratado de Versalles) y después los de Gran Bretaña (que se pusieron claramente de manifiesto a propósito de la guerra entre Italia y Etiopía).

Y esa quiebra del compromiso del artículo 16 fue advertida casi inmediatamente por las pequeñas potencias ginebrinas, entre las que se encontraba España, que asumieron gozosas la cobertura que el Pacto les proporcionaba en tiempo de paz, pero se replegaron, con no poca razón, cuando el tiempo internacional anunciaba guerra.

Así es como la República española, paradójica pero muy racionalmente, fue distanciándose paulatina pero inexorablemente de sus compromisos internacionales. Pero no lo hizo sola. Lo hicieron con ella las demás pequeñas potencias neutrales y acabarían haciéndolo también las grandes, a cuyos intereses en definitiva se había plegado a la postre el

flamante organismo internacional. España había liderado el grupo de pequeñas potencias desde muy pronto. Primero el Grupo de los Ocho, luego el de los Seis, llamado ya expresamente de los neutrales, y acabó finalmente encabezando una propuesta emanada de este conjunto de pequeñas potencias, aunque auspiciada por todos, para reformar el Pacto de la SDN, precisamente en una línea que reforzara la aspiración y voluntad de estas pequeñas potencias para mantener su neutralidad.

El sentimiento de fracaso, en efecto, se adueñó de Ginebra y obligó a la Sociedad a replantearse los límites y el alcance de su compromiso colectivo. El debate sobre la reforma del Pacto se inició oficialmente en la Asamblea de julio de 1936 y fueron las pequeñas potencias neutrales, las que más se habían significado en la defensa del Pacto, las que lo abrieron. Lo hicieron, obviamente, porque eran las que menos tenían que ganar y mucho más que perder en el caso de que se desencadenara una nueva guerra. El representante español, Salvador de Madariaga, recibió el encargo de redactar un memorándum sobre la reforma del Pacto, a modo de borrador que sirviera de base para la futura negociación. Asumió, una vez más (como había ocurrido en la crisis de Manchuria) un difícil papel: ni las pequeñas potencias, más interesadas en eludir el compromiso en caso de guerra que en articular una verdadera alternativa par mantener la paz, ni las grandes, enfrentadas directamente a la amenaza de una nueva guerra, estaban verdaderamente por la labor.

Madariaga ejerció nuevamente de “Quijote” y aceptó un encargo sumamente comprometido, porque ni había unanimidad entre las pequeñas potencias, ni las grandes, especialmente Francia (clara diana de la política revisionista de Hitler), estaban dispuestas a asumir cualquier iniciativa, por mínima que fuera, que pudiera debilitar el escudo (ya más que endeble) de la seguridad colectiva. En España, para mayor complicación, todo se leyó en clave de política interna. La “Nota” que redactó Madariaga se envió a todos los países miembros del Grupo de los Neutrales, a todos aquellos que la solicitaron y también, obviamente, al gobierno de Madrid. Pero mientras en otras capitales se estudió la propuesta con la atención que merecía, en Madrid -antes de que el gobierno pudiera hacerlo- se filtró a la prensa y estalló el escándalo.

Las explicaciones del ministro de Estado, Augusto Barcia, no las de Azaña (que no le defendió) llegaron tarde. Nadie quiso entender por qué la España republicana que tanto se había significado en la defensa del Pacto de Ginebra, lideraba ahora su reforma. Todo se leyó en clave de política interna y de correctivo a los deslices y al excesivo protagonismo de Madariaga, que fue elegido como oportuno chivo expiatorio de

la iniciativa<sup>30</sup>. Lo paradójico del caso es que Madariaga no había hecho sino expresar por escrito en su proyecto las dudas y contradicciones que Azaña y otros miembros del gobierno habían manifestado repetidamente en conversaciones privadas y en reuniones del Consejo de Ministros.

Al final, los ministros de Asuntos Exteriores de Noruega, Dinamarca, Suecia, Finlandia, Suiza, Países Bajos y España firmaron el 1 de julio una declaración conjunta, que leyó Barcia en su discurso del 3 de julio de 1936 ante la Asamblea de Ginebra, y que recogía en esencia el contenido del memorándum: una llamada a la prudencia y al pragmatismo, es decir, prevención y realismo. La misma actitud que se había consolidado entre los neutrales tras los repetidos fracasos de la SDN: en la Conferencia del Desarme, en la crisis etíope y en las sucesivas violaciones por parte de Alemania del Tratado de Versalles que acababan de culminar en la reciente remilitarización de Renania (marzo de 1936). Madariaga presentó su renuncia al cargo, que siempre ostentó sólo *de facto*, puesto que nunca llegó a crearse el puesto de delegado permanente de España en Ginebra y el gobierno del Frente Popular se sumó al ahora llamado Grupo de Oslo, es decir, reafirmó su voluntad de pertenecer al club de los neutrales, sin más consideraciones.

Muy poco después, esa “neutralidad” se aplicaría, sin ningún escrúpulo, en su propio detrimento. Ésta fue la gran paradoja de la República: pasó a la historia como un régimen que no tuvo política internacional, que sostuvo una clara vocación de neutralidad y que no asumió compromisos internacionales.

La realidad fue bien distinta: La República tuvo una política internacional definida y voluntarista, europeísta y pacifista, sobre todo en el primer bienio, en el marco que la época le ofrecía para tenerla: la SDN. En la SDN apostó firmemente por el Pacto, que incorporó a su Constitución, lideró el grupo de pequeñas potencias neutrales, seriamente comprometidas con lo que el Pacto representaba, y garantizaba, y tuvo una actuación nada pasiva en las asambleas ginebrinas, destacándose incluso llamativamente en la crisis de Manchuria. Asumió un compromiso internacional decisivo: el derivado del artículo 16 del Pacto, aunque ese compromiso conculcaba claramente la vocación de neutralidad. Reformuló esa neutralidad, activa y comprometida con la paz, para adecuarla al espíritu y la letra del Pacto, en el que tanto creyó, mientras la coyuntura internacional lo permitió.

¿Qué pasó al final? Su política internacional y sus compromisos internacionales hubieron de plegarse ante el verdadero objetivo de todo

---

<sup>30</sup> Los pormenores del asunto pueden consultarse en QUINTANA, Francisco, *op. cit.*, pp. 345-364.

país en política internacional: defender sus intereses nacionales. Lo mismo, en último término, que hicieron las grandes potencias, singularmente las democracias occidentales, cuando se inició la guerra civil en España. La República, en consecuencia, no fue culpable del abandono que sufrió. La abandonaron Francia y Gran Bretaña porque también el objetivo de sus respectivas políticas internacionales era defender sus políticas nacionales: mantener la guerra alejada de sus territorios. Ni lo logró España, ni lo lograron Francia y Gran Bretaña. La República sucumbió en medio de una cruenta guerra civil. Francia y Gran Bretaña lo harían en un no menos cruento conflicto mundial.