

LA ESPAÑA DE ALFONSO XIII EN EL SISTEMA INTERNACIONAL DE POSGUERRA (1919-1931)

Juan Carlos Pereira Castañares
Catedrático de Historia Contemporánea
Universidad Complutense de Madrid

José Luis Neila Hernández
Profesor Titular de Historia Contemporánea
Universidad Autónoma de Madrid

1. El acomodo de España en el sistema internacional de Versalles

El análisis de la posición internacional de la España de Alfonso XIII debería conducirnos, en primer término, a la consideración de algunas claves interpretativas sobre la proyección y su estatus internacional como peledaño previo a su incardinación en el sistema internacional de la posguerra mundial.¹

1.1. *La proyección y el estatus internacional de la España alfoncina*

Con la modernización como telón de fondo e hilo discursivo en el análisis del Regeneracionismo, en su dimensión exterior, desearíamos introducir una primera clave explicativa a tenor de la posición y la proyección internacional de España desde la tensión centro-periferia. El desafío secu-

¹ Una aproximación más pormenorizada al conjunto de la política exterior de la España alfoncina puede consultarse en J. L. Neila, *Regeneracionismo y política exterior en el reinado de Alfonso XIII (1902-1931)*, en *Cuadernos de Historia de las Relaciones Internacionales*, n.º 3, 2002. y en J. C. Pereira (Coord.), *La Política Exterior de España (1800-2003)*, Barcelona, Ariel, 2003

lar 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. Desde esta panorámica España, así lo afirma José Luis Abellán, fue quedando marginada desde el siglo XVIII del concierto de las naciones.²

Desde la perspectiva histórica de las relaciones internacionales de la España del siglo XIX, el profesor José María Jover Zamora argumenta que:

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 internas.³

La condición periférica, o semiperiférica 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. De hecho, como hemos apuntado en varias ocasiones, España podría ser caracterizada como una potencia periférica en el sistema central de las relaciones internacionales.⁴

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

² Véase J. L. Abellán, «El significado de la idea de Europa en la política y la historia de España», en *Sistema*, n.º 86-87, 1988, p. 35. Para una visión de conjunto el trabajo de A. Moreno, «Las relaciones España/Europa en el siglo XX: notas para una interpretación», en *Cuadernos de Historia Contemporánea*, n.º 22, 2000, pp. 95-133.

³ J. M.ª Jover Zamora, *Política, diplomacia y humanismo popular en la España del siglo XIX*, Madrid, Turner, 1976, p. 86.

⁴ Así, por ejemplo, lo apuntábamos en el trabajo J. C. Pereira, «Europeización de España/Españolización de Europa: el dilema histórico resuelto», en *Documentación Social*, n.º 111, 1998, pp. 39-58

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:

(...) 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 meridional.⁵

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», nos dirá también Jover. 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 y de forma general, a través de una conexión continental sino a través de una conexión periférica.

De otro lado, España a lo largo de los dos últimos siglos ha sido y hasta fechas muy recientes un poder menor en la escena internacional. La España de comienzos del reinado de Alfonso XIII, como lo había sido la España del ochocientos, era una potencia que ha sido caracterizada de muy diversas formas desde una verdadera «impotencia»⁶, hasta una «potencia media», que adquiere esa categoría, precisamente, desde el Tratado de la Cuádruple Alianza de 1834 y así se mantiene hasta hoy, atravesado diferentes niveles de reconocimiento y actuación en la esfera internacional⁷ Un debate intere-

⁵ 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)*. T. XXVIII (*) Madrid, Espasa Calpe, 1995, p. XX

⁶ Así lo indica Hipólito de la Torre, cuando 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 la *Regeneración* internacional de España (1989-1918)», en *Proserpina*, n.º 1, diciembre de 1984, Mérida, UNED, p. 9).

⁷ Cfr. Los debates en el libro de J. C. PEREIRA: *op. cit.*

sante al que se une, por ejemplo, argumentos como los esgrimidos por Francisco Quintana —uno de los historiadores más sensibles a esta cuestión—, que caracteriza a España de «pequeña potencia» estatus que 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, 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 definitiva, es para Quintana:

(...) una pequeña potencia que se encuentra atezada por el conflicto interior, que se despliega en el flanco extremoccidental 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 naciones⁸.

Desde esta red de claves interpretativas cabría preguntarse en torno al lugar y a las expectativas que España como potencia periférica pudo abrigar en el seno del sistema internacional de Versalles, una vez finalizada la Primera Guerra Mundial.

1.2. *España ante el sistema internacional de posguerra*

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 contemporánea. El inicio del siglo XX, en el plano de las relaciones internacionales, devenía de la introducción de elementos indiscutiblemente inéditos como la vocacional globalidad y mundialización del nuevo sistema, así como la creación

⁸ F. Quintana «España en la política europea contemporánea: ¿secular aislamiento o acomodo circunstancial?», en Associação Portuguesa de História 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, pp. 222-223.

de la primera organización internacional de carácter político, la Sociedad de Naciones.

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, 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.⁹

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, 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 política 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. 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

⁹ Una visión de conjunto en J.C.Pereira (Coord.), *Historia de las Relaciones Internacionales Contemporáneas*, Barcelona, Ariel, 2001.

en las convicciones generales, que forman la base de la opinión pública». ¹⁰ 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 «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». ¹¹

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. Pero la nueva organización internacional fue en esencia, como se ha dicho, 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.

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 y medias potencias experimentaría un cambio cualitativo. La Sociedad de Naciones ofrecía nuevos alicientes y nuevos horizontes a estas potencias para participar en la vida internacional. A priori, la seguridad colectiva suponía que todas las potencias, debían asumir un compromiso en pro del mantenimiento de la paz. Grandes y pequeñas potencias, afirma Francisco Quintana, debían cambiar sus tradicionales

¹⁰ F.P. Walters, *Historia de la Sociedad de Naciones*, Madrid, Tecnos, 1971, p. 19.

¹¹ J.A. Carrillo Salcedo, *El Derecho Internacional en perspectiva histórica*, Madrid, Tecnos, 1991, p. 65.

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.¹²

Mientras el sueño fue posible y la distensión se afianzó en la escena internacional hasta los primeros años treinta, las pequeñas y medias 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 y medias 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 Ginebra.¹³

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 en los años veinte

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 rege-

¹² F. Quintana, «España en la...», pp. 226-227.

¹³ Cfr. 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.

neracionista, 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 14.¹⁴

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 1931.¹⁵

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

2.1. *La regeneración internacional de España*

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 elites 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 exigüos recursos materiales ante las exigencias de la modernización interna,

¹⁴ Obra general sobre el tema la de J.C.Mainer, *La Edad de Plata (1902-1939). Ensayo de interpretación de un proceso cultural*, Madrid, 1987, así como las obras de M. Ramirez, *Europa en la conciencia española y otros estudios*, Madrid, Trotta, 1996 y J.M.Beneyto, *Tragedia y razón. Europa en el pensamiento español del siglo xx*, Madrid, Taurus, 1999

¹⁵ 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; J. Moreno (Coord), *Romanones. Caciquismo y política liberal*, Madrid, 1998 y M. Suárez Cortina, *La Restauración, entre el liberalismo y la democracia*, Madrid, 1997.

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 en la sociedad 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:

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 conmoción 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 Altamira.¹⁶

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

¹⁶ J. M.^a Jover Zamora, «Introducción. Después del...», p. CLVI.

dominantes; y la conversión del obligado neutralismo, expresión 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», en su inserción en el sistema internacional de Versalles.¹⁷

La inmediata posguerra mundial, 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, heredados de sus objetivos activos en el ámbito predilecto de su acción exterior, el escenario mediterráneo-atlántico. Posteriormente, 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 perfilarían, 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 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

¹⁷ Una nueva interpretación del significado de la crisis del 98 en el proceso de cambio de la política exterior española, en términos bien distintos de los apuntados por otros autores, se pueden encontrar en el trabajo escrito por J. C. Pereira, «Aislamiento internacional y crisis finisecular: argumentos para una reinterpretación de la Historia de la Política Exterior Española», en O. Ruíz-Manjón, A. Langa (Eds.), *Los significados del 98. La sociedad española en el génesis del siglo XX*, Madrid, UCM/Biblioteca Nueva, 1999, pp. 101-118

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 nación.¹⁸

Tras aquellas premisas y objetivos implícitos para 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*

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 país.¹⁹

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

¹⁸ A. Niño, «Política de alianzas y compromisos coloniales para la *Regeneración* internacional de España, 1898-1914», en J. Tusell-J. Avilés-R. Pardo, *La política exterior de España en el siglo xx*, Madrid, Biblioteca Nueva, 2000, pp. 47-48.

¹⁹ Vid. H. de la Torre, «España en el...», pp. 180-181

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.²⁰ 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.²¹

El talante regeneracionista del Rey,²² 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.

Las preocupaciones internacionales del Rey y su estilo como diplomático en ejercicio se orientaron preferentemente hacia unos objetivos precisos. 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. En tercer lugar, Portugal. Los proyectos iberistas del Rey, circunscritos a los años previos a la Gran Guerra se canalizarían a través de tres motivaciones: el principio

²⁰ A. Niño, «Política de alianzas...», p. 40.

²¹ Una buena interpretación del papel del monarca en J. Tusell y G. Garcia Queipo de Llano, *Alfonso XIII. El rey polémico*, Madrid, Taurus, 2001.

²² Talante evocado en las obras de C. Seco Serrano, *Alfonso XIII y la Restauración*, Madrid, Rialp, 1969; y *Alfonso XIII*, Madrid, Arlanza Ediciones, 2002.

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 1909.²³ 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. Por encima de ellos, siempre las especiales relaciones con la Monarquía británica — jugando un papel clave la Reina — y la República Francesa.

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 para intervenir en Portugal, bien fuera para conjurar el peligro de contagio revolucionario o para consumir la unidad peninsular, no había duda en perseverar y acrecentar los compromisos con la Entente franco-británica.²⁴

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 española.²⁵ 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.²⁶ 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 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 Naciones.²⁷

²³ 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.

²⁴ Véase J. M.^a Jover Zamora, «Introducción. Después del...», pp. CXL-CXLIII.

²⁵ H. de la Torre, *El imperio del...*, pp. 16-17.

²⁶ El ambiguo discurso del Rey en función de sus interlocutores internacionales es, asimismo, analizado en J. Tusell-G. Queipo de Llano *Alfonso XIII...*

²⁷ 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. Sazaz, «La dictadura de Primo de Rivera: un revisionismo a media tensión», en S. Balfour-P. Preston (Eds.), *España y las grandes potencias en el siglo xx*, Barcelona, Crítica, 2002, p. 41.

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 de la época. 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».²⁸ Una apreciación que ilustra el restringido círculo en que se desenvolvía la *Diplomacia de Gabinete*, característica de la España alfonsina. 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».²⁹ 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.³⁰

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 exterior.³¹

No obstante, a medida que se fue nacionalizando la política exterior, incorporando objetivos activos y quebrando la unanimidad inicial proponente se iría suscitando entre las elites político-ideológicas un debate sobre la política exterior que tendría como escenario las Cortes, aunque en circunstancias y momentos muy puntuales como las condiciones en que España habría de incorporarse a la Sociedad de Naciones en 1918

²⁸ H. de la Torre, *El imperio del...*, p. 19.

²⁹ A. Niño, «Política de alianzas...», p. 38.

³⁰ Cfr. Los trabajos de C. Sanz Díaz y R. Valdivielso, en la obra colectiva de J. C. Pereira, *La política exterior...*, Capítulos 7 y 12.

³¹ Véase S. Balfour, «España y las grandes potencias y los efectos del desastre de 1898», en S. Balfour-P. Preston (Eds.), *op. cit.* p. 8.

y 1919 o las posteriores discusiones sobre la presencia española en Marruecos y el debate sobre las responsabilidades tras la derrota de Annual en 1921.³²

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».³³ 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 prevalecería 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 interno.³⁴

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—. 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:

³² Vid. P. La Porte, *La atracción del Imán. El desastre de Annual y sus repercusiones en la política europea (1921-1923)*, Madrid, Biblioteca Nueva, 2000.

³³ I. Saz, «La dictadura de...», p. 34.

³⁴ J. M.^a Jover Zamora-G. Gómez-Ferrer- J. P. Fusi, *España: sociedad, política y civilización (siglos XIX y XX)*, Madrid, Areté, 2001, 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 parangonar.³⁵

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 consideración por los gabinetes ministeriales. El protagonismo de algunos embajadores como Quiñones de León en la década de 1920, desde la embajada española en París y como delegado español ante la Sociedad de Naciones, así como Alfonso Merry del Val desde la Embajada en Londres, fueron sumamente ilustrativos en este sentido.³⁶

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...)».³⁷ 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

³⁵ 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.

³⁶ Un amplio estudio de estos diplomáticos y su papel en la política exterior en J. C. Pereira, *Las relaciones entre España y Gran Bretaña durante el reinado de Alfonso XIII (1919-1931)*, Madrid, UCM., 1996. Algunos testimonios de diplomáticos de la época son también reveladores de esta nueva situación como las obras de F. Agramonte, *El frac a veces aprieta*, Madrid, Aguilar, 1925 y R. DE Villaurrutia, *Palique diplomático: recuerdos de un embajador*, Madrid, s.e. 1928

³⁷ B. Lozano, «Pasado, presente y futuro de la carrera diplomática», en *Documentación Administrativa*, n.º 210-211, mayo-septiembre 1987, p. 336 Vid. también, A. Ballesteros, *El diplomático de carrera en España*, Mendoza, Argentina, 1995.

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».

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 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 Ministerio, básicamente permanecerían inalterables hasta el giro autoritario de la Monarquía.

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 consulados.³⁸ Reflejo de otro de los males endémicos de la administración exterior, la estrechez presupuestaria del Ministerio de Estado. Esta inercia tan solo se vería invertida, tardíamente y en términos muy modestos, durante la dictadura de Primo de Rivera.³⁹

La regeneración autoritaria del Estado y de la administración exterior emprendida por la dictadura de Primo de Rivera tuvo inequívocos aciertos. 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 reformas.⁴⁰ El Ministerio de Estado fue suprimido 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

³⁸ A. Martínez de Velasco, «España e Iberoamérica (1900-1931)», en *Proserpina*, n.º 1, diciembre de 1984, p. 54.

³⁹ J.C. Pereira, *Las relaciones entre España y Gran Bretaña* p. 198 y ss.

⁴⁰ Véase I. Saz, «La dictadura de...», p. 34.

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.

Asimismo, 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 Estado.⁴¹

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

⁴¹ Véase L.E. Togados-J.L. Neila, *La Escuela Diplomática: cincuenta años de servicio al Estado (1942-1992)*, Madrid, Escuela Diplomática, 1993, p. 111.

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 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.⁴²

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. 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 cambios.⁴³

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

⁴² Véase J.L. Neila, *La Sociedad de Naciones*, Madrid, Arco/Libros, 1997, pp. 76-77.

⁴³ Datos extraídos 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, pp. 671-682.

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, especialmente en el ámbito hispanoamericano. En 1931 se habían establecido cinco embajadas en América.⁴⁴

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».⁴⁵ Un club eminentemente aristocrático, cosmopolita y muy reservado.⁴⁶

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.

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. La reforma auspiciada por la Dictadura al fundir las dos carreras promovió la renovación del plan de estudios acorde a

⁴⁴ 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; y del mismo autor «La reforma del cuerpo diplomático por Primo de Rivera», en *Revista Internacional de Sociología*, n.º 35, 1980, pp. 409-442.

⁴⁵ 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.

⁴⁶ Una interesante visión de conjunto nos la ofrecen J. M. Cuenca-S. Miranda, *El poder y sus hombres. ¿Por quién hemos sido gobernados los españoles?* Madrid, Actas, 1998.

las necesidades anteriormente explicitadas y la conversión del centro en «Instituto Diplomático y centro de Estudios Marroquíes».⁴⁷

Sobre este cúmulo de consideraciones previas, nuestro interés se dirigirá, por último, a los escenarios de la acción exterior de la España alfonsina.

3. Los escenarios de la acción exterior de una potencia periférica

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 periférica 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, como se ha estudiado en los estudios precedentes de este volumen, 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 reinado de Alfonso XIII. En ese eje y esa proyección se pondría de manifiesto en toda su magnitud la posición periférica 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

⁴⁷ Vid. 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.º 8, 1993, pp. 185-224.

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; y la defensa de los intereses coloniales, mayoritariamente localizados en el Norte de África.

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 se manifestaría con clarividencia durante la guerra mundial, especialmente en el ánimo de la opinión pública al hilo del debate entre aliadófilos y germanófilos y, por supuesto, en el reacomodo de España ante el emergente sistema internacional de Versalles.

3.1.1. 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 internacional.⁴⁸

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

⁴⁸ 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.

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 jurisconsultos y economistas para estudiar los términos y las 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 fui a París».⁴⁹

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 Maura,⁵⁰ 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 Consejo.⁵¹

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

⁴⁹ A. Figueroa y Torres, Conde de Romanones, *Las responsabilidades políticas del Antiguo Régimen*, Madrid, 1924, p. 150.

⁵⁰ 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.

⁵¹ 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.º 132, 1976, pp. 134-138; y J.C. Pereira, *Las relaciones bilaterales...*, pp. 1032 y ss.

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 catalanes.⁵²

El 28 de abril se aprobaba en la conferencia de paz el Pacto de la Sociedad de Naciones. En el artículo 4.º, 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».⁵³

El debate sobre el nuevo organismo internacional, incardinado en la polémica entre aliadófilos y germanófilos, se suscitó 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 ne-

⁵² 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. El curso de los contactos entre Wilson y el conde de Romanones en París en diciembre de 1918 puede seguirse con detenimiento en el estudio de J.A. Montero Jiménez, «Las relaciones hispano-norteamericanas en los años de la Primera Guerra Mundial», en *Cuadernos de Historia Contemporánea*, n.º 26, 2004, pp. 40-44.

⁵³ F. Quintana, «La política exterior española en la ...», pp. 64-65.

cesaria 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». ⁵⁴ 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 nacional. ⁵⁵ Las fuerzas más reaccionarias, como el partido carlista o la mayor parte del 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 diplomática. ⁵⁶

A raíz del nuevo desastre colonial resurgió en España el «sentimiento de derrotismo», de la concepción de España como una nación moribunda.

⁵⁴ *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.

⁵⁵ 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 Militares*, Madrid, Editorial Ibérica, 1919.

⁵⁶ Véase el mejor estudio sobre este tema en el libro de F. M.^a Castiella, *Una batalla diplomática*, Barcelona, Planeta, 1976, pp. 40 y ss.; G. Bledsoe, «Spanish Foreign Policy...», pp. 16 y ss.

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 Sueiro⁵⁷— 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 1924.⁵⁸

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 orden internacional establecido.⁵⁹

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

⁵⁷ S. Sueiro Seoane, «La política exterior...», pp. 145-146.

⁵⁸ El tema está ampliamente tratado en J.C. Pereira, «La cuestión de Tánger en la Europa de entreguerras: España ante Francia y Gran Bretaña», en *Revista de Estudios Africanos*, vol.IV, 7, 1989, pp. 117-128.

⁵⁹ 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*, Madrid, CSIC, 1986.

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.

3.1.2. 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 inconformista,⁶⁰ 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 Mediterráneo.⁶¹ En el curso de aquel viaje, celebrado en el mes de 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

⁶⁰ 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.

⁶¹ 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 Seoane, «Primo de Rivera y Mussolini: las relaciones diplomáticas entre dos dictaduras», en *Proserpina*.n.º 1, 1984, pp. 23-33; y G. Palomares, *Mussolini y Primo de Rivera: política exterior de dos dictaduras*, Madrid, Eudema, 1989.

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 Italia.⁶²

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 trascendencia.⁶³ 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.

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,

⁶² 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.

⁶³ Para el estudio de la guerra de Marruecos y sus implicaciones internacionales véase: S. Sueiro Seoane, *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 de referencia 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.

el desembarco de Alhucemas en septiembre de 1925 y el inicio de la recta final de la guerra de Marruecos que finalizaría en 1927.⁶⁴

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:

(...) 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 Ginebra.⁶⁵

La Dictadura, como en su conjunto la diplomacia de la Monarquía de Alfonso XIII, tendría, como muestra Francisco Quintana, 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 Albi.⁶⁶ 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

⁶⁴ Véase S. Sueiro Seoane, *España en el...*, pp. 187-327.

⁶⁵ S. de Madariaga, *Memorias. Amanecer sin mediodía (1921-1936)*, Madrid, Espasa-Calpe, 1974, p.98

⁶⁶ F. Albi, *La política del Mediterráneo en la posguerra (1918-1928)*, Valencia, Tip. P. Quilés, 1931, p. 199.

de Rivera y el ministro de Estado José 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»⁶⁷ 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 consumiría 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:

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 palco.⁶⁸

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

⁶⁷ 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).

⁶⁸ Reproducido por J. C. Pereira —A. Cervantes, *Relaciones diplomáticas ...* p. 215.

a la eventual existencia de cláusulas secretas de alcance militar en el ámbito mediterráneo. No hubo tales cláusulas,⁶⁹ 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 cuestión, la mediación británica logró encauzar las negocia-

⁶⁹ 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.

ciones, 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 desarme⁷⁰ 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

⁷⁰ 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., *17.º Congreso Internacional de Ciencias Históricas. I Sección Cronológica*, Madrid, Comité Internacional des Sciences Historiques, 1992, pp. 452-470.

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 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 periférica 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 periférica y dependiente de España, también mediatizaría otros escenarios de la acción exterior española, 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 alfoncina.

3.2. *La dimensión ibérica de la política exterior de la España alfoncina*

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 revolucionarios.⁷¹ En el primer tercio de

⁷¹ 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.º 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.º 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 Espanha 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 al pensamiento iberista en España y Portugal de M.^a V. López-Cordón, *El pensamiento político-internacional del federalismo español*, Barcelona, Planeta, 1975.

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

Lejos de ser una cuestión anecdótica como es apreciado por cierta historiografía española, la «cuestión portuguesa» se conforma —a juicio de Hipólito de la Torre⁷²— 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.

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, las pulsaciones iberizantes de la Monarquía española se harían imperceptibles. Las condiciones internacionales tras la victoria aliada no eran las idóneas para reactivar la extraversión 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

⁷² H. de la Torre, *El imperio del...*, p. 11.

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 XIX, el cual converge y compite con otras construcciones identitarias como el iberamericanismo, el latinoamericanismo y panamericanismo.⁷³

La política hispanoamericana⁷⁴ se orientó fundamentalmente hacia el terreno «espiritual» y de propaganda —el ámbito cultural— ante las difi-

⁷³ Cfr. El trabajo de J. C. Pereira-A. Cervantes, para el debate y significado de estos conceptos.

⁷⁴ 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 irconciliable». España y Argentina, 1900-1914*, Madrid, Mapfre, 1992; M. Hernández Sánchez-Barba «Los orígenes sociales del hispanoamericanismo español a finales de la Modernidad», en *Mar Océana*, n.º 1, 1994; 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 Seoane, «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.

cultades 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 potencia periférica en el centro del 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:

«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 internacional».⁷⁵

A comienzos del reinado de Alfonso XIII el balance de la política exterior hacia Hispanoamérica era poco alentador. El Estado —afirma Juan Carlos Pereira—,⁷⁶ a diferencia de las grandes potencias europeas, apenas asumiría iniciativa alguna, salvo ciertos actos puntuales y de alto contenido retórico. 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 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 económico.⁷⁷

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 iberoameri-

⁷⁵ L. Delgado, *Diplomacia franquista y política cultural hacia Iberoamérica, 1939-1953*, Madrid, CSIC, 1988, p. 16.

⁷⁶ 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 (Veáse J. C. Pereira-A. Cervantes, *Relaciones diplomáticas...*, p. 37.

⁷⁷ Veáse A. Martínez de Velasco, «España e Iberoamérica...», pp. 55-56

cana. 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 internacional.⁷⁸

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. La Guerra del Catorce pareció abrir nuevas expectativas para que el Estado asumiese mayor protagonismo en la proyección hacia Hispanoamérica. Pese a todo, la Monarquía fue tomando lentamente 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 consular,⁷⁹ y a la introducción de reformas sustantivas en el Ministerio de Estado —la creación de una subsección específica de América en la «Sección Política», la creación en diciembre de 1926 de la Junta de Relaciones Culturales bajo el patronato

⁷⁸ 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.

⁷⁹ Véase A. Martínez de Velasco, «España e Iberoamérica...», pp. 54-55.

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—. ⁸⁰ 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. ⁸¹

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». ⁸²

⁸⁰ J.C. Pereira-A. Cervantes, *Relaciones diplomáticas entre...*, pp. 94-96.

⁸¹ Véase A. Braojos, *Alfonso XIII y la Exposición Iberoamericana de Sevilla de 1929*, Sevilla, Univ. de Sevilla, 1992.

⁸² J.C. Pereira-A. Cervantes, *Relaciones diplomáticas entre...* pp. 212-213 y 217.