

SALVADOR DE MADARIAGA, DIPLOMÁTICO EN GINEBRA (1931-1936). LA PELÍCULA DE LA POLÍTICA EXTERIOR DE LA II REPÚBLICA

Francisco Quintana Navarro
Universidad de Las Palmas de Gran Canaria

Salvador de Madariaga Rojo (La Coruña, 1886 - Locarno, 1978). aparte de constituir en sí mismo un excelente *objeto* de estudio biográfico, también reúne la condición de ser *sujeto* idóneo para realizar una aproximación directa a la política exterior de la II República, cual hilo conductor de una trama de acción intensa plagada de actores relevantes y situaciones críticas.

En efecto, Madariaga fue cabeza visible de la diplomacia española entre mayo de 1931 y julio de 1936 sin apenas interrupciones temporales significativas. Esta continuidad contrasta abiertamente con los 16 gobiernos y 10 ministros de Estado que tuvo la República durante el mismo período. Más allá del dato cuantitativo, asombra que Madariaga asumiera papeles tan variados como los de consejero, estratega, negociador y portavoz en las principales cuestiones europeas en las que se involucró la República, e incluso llegara a adquirir protagonismo en relevantes asuntos de política mundial que se ventilaron en la Sociedad de Naciones. Fue tanto, en suma, su peso específico en el conflictivo escenario diplomático de los años treinta que en ocasiones ha llegado a

decirse —el propio Madariaga lo dejó entrever así [12, 13]— que la actuación internacional de la II República empezó y acabó en él, algo que ha venido a reforzar el viejo tópico de que el régimen careció de política exterior [4, 7, 21], como si el protagonismo personal estuviera reñido con la acción colectiva. ¿Lo estuvo?

El diseño del guión

Las expectativas de cambio alentadas por la proclamación de la República también llegaron al ámbito de la diplomacia. Aunque no hubo una formulación de estrategias ni una planificación de tareas, sino mucha improvisación al filo de las urgencias, el Gobierno Provisional se propuso desde el principio dar un *nuevo rumbo* a la política internacional española, rumbo marcado por la orientación pacifista que poco tiempo después quedó recogida en la Constitución de 1931 [25: pp. 15-37]. Para los principales mentores de la renovación, la meta a alcanzar en el exterior estaba en consonancia con la voluntad de modernización interior, pues se trataba de conseguir la plena integración de España en la sociedad internacional de su tiempo, y particularmente en Europa, que era —de acuerdo con el conocido diagnóstico orteguiano— la *solución al problema* español [8, 14].

El cambio deseado para la acción diplomática, al igual que para el resto de la acción de gobierno, no tenía carácter revolucionario. Los republicanos españoles, conscientes de los *factores invariables* que pesaban en la orientación internacional del Estado por encima de *las mudanzas* de régimen, no querían —ni podían— practicar el derribo sistemático de todo lo anterior, y fueron especialmente cautos con la tradicional neutralidad española, que en todo caso plantearon reformular en su sentido *positivo* o *activo* con el fin de hacerla valer con eficacia. No obstante, en el análisis crítico del pasado predominaban el convencimiento de que España había navegado a la deriva en el concierto de las naciones; la consideración del apartamiento hispano de los asuntos europeos como prueba inequívoca del abandono de las obligaciones contraídas, así como la valoración negativa de la política utilitarista y grandilocuente desarrollada por la dictadura de Primo de Rivera. Y fueron estas apreciaciones las que condujeron a esbozar nuevos planteamientos para la diplomacia española o, al menos, a percibir los errores en que había incurrido la Monarquía y que la República debía evitar en su actuación. En feliz expresión de Azaña, no se trataba de renunciar a *la roca viva*, a la forma de ser de España en sus relaciones internacio-

nales. es decir, a la neutralidad: sino de desprenderse de *la cáscara superficial*. del modo de estar en política internacional, esto es. del aislacionismo y el abstencionismo frente a los problemas y requerimientos del mundo [2, 11, 15, 24]. El mensaje era, por tanto, esencialmente reformista: ni continuidad ni ruptura. sino reformas, sobre todo en actitudes y comportamientos, al objeto de recobrar el protagonismo perdido en la escena internacional e insertar a España en Europa.

No había muchas opciones en cuanto al protagonismo que la República podía ejercer en los asuntos europeos y mundiales. El sentido de *pertenencia* a un determinado orden internacional imponía a España *la obligación* de contribuir a su sostenimiento en función del *rango* que ocupaba en él, que ciertamente no era el de una gran potencia con capacidad de imponer decisiones, sino el de una pequeña potencia dispuesta a ayudar a adoptarlas. En virtud de ello. la República debía actuar como una leal mantenedora del sistema de seguridad colectiva vigente. utilizando en esa defensa todas las *fuerzas morales* que atesoraba. pero también tomando en consideración las limitadas *fuerzas materiales* de que disponía. A partir de esta asunción de responsabilidades. el siguiente paso consistió en precisar de qué forma España podía desempeñar su papel en la política internacional. La respuesta a esta cuestión tampoco planteó muchas dudas a los reformistas españoles en su formulación inicial. aunque luego se prestara a diversos matices en su ejecución: la República tenía que trabajar activamente por la paz en el marco de la Sociedad de Naciones, que era la plataforma donde podía participar. con voz y voto. en la resolución de los problemas y conflictos europeos.

Para justificar tal opción. con bastante frecuencia se esgrimieron razones de índole moral. asociadas al noble ideal de paz de los pueblos libres. a los principios democráticos que inspiraban la institución ginebrina o a su consideración de *ensayo de república mundial*. e incluso se adujeron motivos de prestigio. basados en el elevado impacto publicitario que la tribuna de Ginebra tenía para el nuevo régimen [9: 90-104]. Pero todo ello no vino sino a añadir argumentos fútiles a una elección que respondía. básicamente. a criterios de *interés nacional*. Dado que España no sentía amenazadas sus fronteras territoriales. carecía de ambiciones expansionistas. contaba con una opinión pública hostil a la involucración en alianzas o empresas militares y. sobre todo. necesitaba consolidar su nuevo régimen político. su *primer interés* estaba centrado en la conservación de la paz europea. condición necesaria. por otra parte. para acometer la urgente tarea de reconstrucción interior que aguardaba a la República. Además. desechada la opción del alineamiento internacional. el Pacto de la Sociedad de Naciones. aún con sus

imperfectos mecanismos de prevención y coerción, proporcionaba una aparente *garantía de seguridad* para un Estado débil e indefenso como España, resolviendo así, de un modo barato y cómodo, el problema de la *indefensión militar*, que era pavoroso a tenor de la situación en que se encontraban las fuerzas armadas [16, 17, 25: 93-96].

Visto desde esta perspectiva, el nuevo rumbo pacifista respondía no sólo al abrazo sincero de abstractos principios ideológicos sino también al cálculo egoísta de concretas conveniencias políticas. Un rumbo nada singular, por otra parte, pues era el mismo que orientaba la acción de los Estados democráticos considerados pequeñas potencias en la Europa de entreguerras [3, 28, 34], los cuales podían ejercer de *campeones de la Sociedad* —como analizaba Rappard— no tanto por su *superior virtud* como por su *inferior poder*, de tal forma que *están en la completa internacionalidad con menos pecado que las grandes potencias, no porque sean más santos, sino porque son menos capaces de ser pecadores con éxito* [26: 51]. Y conviene apuntar que, a la altura de 1931 y principios de 1932, no podía calificarse de insensata la apuesta societaria de la República. Como las argumentaciones parecían consistentes y las ilusiones predominaban sobre las realidades, en el guión inicial no tuvieron mucha cabida las reflexiones sobre las precariedades del sistema. Ciertamente que el Pacto de la Sociedad garantizaba la defensa de los débiles, pero siempre que funcionaran eficazmente sus mecanismos para detener el ataque de los poderosos, y, en cualquier caso, imponía no pocas obligaciones que aparentemente entraban en flagrante contradicción con toda pretensión de neutralidad. Pero la extremada fragilidad de la seguridad colectiva o la disyuntiva del compromiso con el mantenimiento de un orden internacional inestable no eran cuestiones que hubieran salido claramente a la superficie por aquellas fechas, entre otras cosas porque los pecados cometidos hasta entonces habían sido veniales y todavía no habían hecho acto de presencia los pecadores mortales.

Puestas así las cosas, todos los caminos de la política exterior española condujeron a Ginebra. Con ello se primó el dominio de las relaciones multilaterales a través del ejercicio de una diplomacia abierta que apostaba por el arbitraje y la conciliación. Y en ese terreno descolló sobremedida la figura de Madariaga.

El intérprete y la salida a escena

No eran muchos, desde luego, los mimbres con que la República contaba para poner en marcha su política exterior. El cuerpo diplomático

co español, dotado de pocos medios, poblado de apellidos ilustres, impregnado de viejos hábitos y afecto a la Monarquía, inspiraba una profunda desconfianza a los nuevos dirigentes republicanos, quienes se vieron obligados a echar mano de lo poco que tenían a su alcance para cubrir los principales puestos de responsabilidad: algunos técnicos cualificados con sentido de lealtad de Estado y, sobre todo, los intelectuales formados en el extranjero, que se convirtieron en el recurso más socorrido para emprender la fallida *republicanización* del aparato diplomático [9: 64-82, 25: 39-43]. Es en este marco de limitados recursos humanos, con independencia de las improvisaciones e incoherencias de los nombramientos efectuados, donde cobra pleno sentido la elección de Salvador de Madariaga para desempeñar diversas misiones diplomáticas entre mayo de 1931 y julio de 1936: primero, como embajador en Washington (1931); luego, como embajador en París (1932-1934), y casi siempre, salvo alguna interrupción, ejerciendo *de facto* como jefe de la delegación española en la Sociedad de Naciones aunque sin estatuto ni sueldo permanentes [27].

Por encima de las orientaciones políticas de los gobiernos y las preferencias personales de los ministros de Estado, el perfil humano e intelectual de Madariaga aporta las claves explicativas de este raro ejercicio de continuidad al servicio de la diplomacia republicana. A la altura de 1931, Madariaga era uno de los contados españoles que habían hecho de la política internacional razón de su vida, por lo que en su nombramiento pesó, no sólo su condición de liberal comprometido con la República, sino también su dominio de los idiomas (había escrito ya en tres lenguas), su amplio conocimiento del mundo (había residido en París, Londres, Ginebra y Oxford) y su aquilatada experiencia internacionalista (había sido cronista de la guerra del 14, funcionario de la Sociedad de Naciones y publicista de la paz y el desarme). Luego, con el paso del tiempo, no debió costarle mucho a Madariaga adaptarse a las cambiantes circunstancias de la política republicana e internacional, pues ya había conocido varios procesos de adaptación en su agitada vida: primero, en su condición de estudiante, al pasar de colegial en La Coruña a bachiller en Madrid para acabar como universitario en París; más tarde, en su oficio de ingeniero, donde cambió las minas por el ferrocarril; poco después, en su misma praxis vocacional, al abandonar el mundo de la técnica por el de las letras, y ya dentro de éstas, pasó de las crónicas periodísticas al ensayo literario, el histórico y el político, y todavía tuvo arrestos suficientes para cultivar la poesía y la novela [1, 10, 35].

Resumiendo: vicisitudes a raudales en su trayectoria vital, acusada tendencia al enciclopedismo en su obra, elevadas dosis de sincretismo

en su pensamiento, peculiar combinación de deducción e intuición en su talento y extraordinaria facilidad para el cultivo de la palabra, escrita o hablada, y el don de gentes. Tales fueron los componentes esenciales de una personalidad cuyo destacado protagonismo en la política exterior española se basó en un maridaje de utilidades compartidas, pues Madariaga fue tan útil para la buena imagen de la diplomacia republicana como lo fue la República para el prestigio personal de Madariaga.

El intérprete principal de la política exterior republicana adquirió pronto fama de ser *la conciencia de la Sociedad de Naciones*. El debut de la República en la Asamblea coincidió con el estallido de la crisis de Manchuria y, acto seguido, la presencia española en el Consejo proporcionó a Madariaga una ocasión propicia para brillar con luz propia, ampliamente favorecido por la ineptitud de Lerroux como ministro de Estado y el desinterés del gobierno por *el asunto de los chinos*. Fue tal su protagonismo en esta fase inicial de la actuación republicana en Ginebra que, de hecho, entre septiembre de 1931 y enero de 1932 Madariaga desempeñó funciones que se asemejaban más a las de un canciller que a las de un delegado. La prensa filosociataria de Ginebra jaleó su *lenguaje revolucionario y refrescante* en el Consejo. Prodigando críticas nada disimuladas a las grandes potencias por su falta de liderazgo moral en la escena internacional y erigiéndose en portavoz de la causa de los débiles, Madariaga se ganó a pulso el sobrenombre de *Don Quijote de la Manchuria*; conectó con otras delegaciones que también veían amenazados los principios del Pacto, y hasta llegó a insinuar a Simon, Secretario del *Foreign Office*, el concurso de la Armada española para colaborar con la *Royal Navy* en el caso improbable de que Londres se decidiera a contener por la vía de la acción colectiva la agresión japonesa a China [12: 284-304, 25: 58-71]. Sin duda, esta política de *societarismo a ultranza* se nutrió del idealismo propio de un régimen que acababa de nacer, así como de las ilusiones de paz que todavía quedaban en Europa procedentes de *los felices veinte*, pero sólo pudo sostenerse mientras duraron tales impulsos.

La apertura de la Conferencia del Desarme en febrero de 1932 constituyó el último episodio de la era de las ilusiones. Madariaga conservaba todavía su acentuado protagonismo, siendo el máximo inspirador del programa republicano en materia de reducción y limitación de armamentos. España deseaba entonces una política *audaz*, de máximos, que redujera los efectivos y medios militares a *los límites estrictamente necesarios para el mantenimiento del orden nacional, el cumplimiento de las obligaciones internacionales y el servicio a la Sociedad de Naciones*; pero se conformaba con una política *prudente*, de mínimos, que

suprimiera las armas agresivas, garantizara la publicidad de todo el entramado armamentista y permitiera *someter los armamentos nacionales a un régimen jurídico internacional* sobre la base de la limitación presupuestaria y la regulación de la fabricación, comercio y almacenamiento de materiales de guerra [17, 23, 25: 91-105]. Pero lo que cayó bajo mínimos fue la propia idea del desarme, secuestrada entre posiciones irreconciliables, y mientras la Conferencia entraba en vía muerta el Consejo fracasaba en sus intentos de hacer respetar el orden internacional en el Lejano Oriente.

Las complicaciones de la trama

Los primeros reveses ginebrinos obligaron a la diplomacia española a caminar más apegada al difícil terreno que pisaba. Para empezar, a partir de marzo de 1932 se moderó el discurso de *izquierda internacional*, cuando la *firmeza* de Madariaga se vio frenada por la *prudencia* de Madrid. Se trataba, en realidad, de un antagonismo por una simple cuestión de matiz, respecto al mayor o menor protagonismo que la República debía asumir en el ya envenenado conflicto de Manchuria, cuando no de un pulso entre intérpretes que aspiraban a representar sus papeles con brillo, aflorando en el preciso momento que Zulueta, a la sazón ministro de Estado, comenzó a asumir la dirección efectiva de la política exterior y compartió con Madariaga la función de portavoz español en el foro ginebrino. La controversia de modos y egos no pasó a mayores y al final se impuso la síntesis: firmeza en los principios y prudencia en los actos, además de mayor coordinación en la acción diplomática en Ginebra, en donde dejó de tener tanto peso la decisión tomada de *motu proprio* para articularse mejor el aporte de sugerencias y la recepción de instrucciones [25: 71-77]. En cualquier caso, fue el curso de los acontecimientos —todos ellos adversos— el que impuso el ritmo de la política a seguir y hasta la forma de explicitarse, de tal forma que el primero resultó más acompasado y la segunda mejor amparada en actuaciones colectivas.

A medida que empeoraba la situación internacional y la Sociedad de Naciones mostraba síntomas de incapacidad, empezó a tomar cuerpo la preocupación por el estado de salud de la seguridad colectiva, sobre todo entre aquellos que más dependían de ella. Bastó el fiasco de los intentos de arbitraje en Manchuria y el empantanamiento de los debates sobre desarme para que las pequeñas potencias se percataran de sus *impotencias* y decidieran aunar esfuerzos en defensa del Pacto. Así, tras

constatar que compartían un régimen de democracia parlamentaria en el interior y los postulados del pacifismo societario en el exterior, las delegaciones de Bélgica, Checoslovaquia, Dinamarca, España, Holanda, Noruega, Suecia y Suiza pusieron en práctica un mecanismo de consultas para coordinar su actuación en Ginebra: el Grupo de los Ocho, por el que apostó Madariaga con el refrendo de Madrid. Pese a las renovadas ilusiones que el *Straight Eight* despertó, sus logros fueron raquíticos, limitándose a *restaurar el honor* de la Asamblea durante la tramitación de la disputa chino-japonesa y a servir de amigables componedores de acuerdos sin contenido, como la resolución de julio de 1932 que cerró la primera fase de la Conferencia del Desarme [25: 105-123]. Faltos de capacidad para imponer criterios y de voluntad para ir más allá de la diplomacia retórica, los débiles de Europa obtuvieron resultados descorazonadores en relación con los esfuerzos desplegados.

Marchitas las iniciales ilusiones pacifistas, en el verano y otoño del 32 cundió un cierto desconcierto en la diplomacia republicana. A la vista de la inconsistencia del sistema que debía garantizar la seguridad colectiva, ¿cabía *explorar las posibilidades de una alianza*, con Francia por ejemplo, por aquello de ser *república hermana*? [20]. Éste fue, según Madariaga, el propósito por él deseado al concertar la visita que efectuó Herriot a Madrid en octubre de ese año aunque luego quedara frustrado por la actitud *espantadiza* de Azaña, una versión —hay que precisar— construida a toro pasado y cuando ya algunos republicanos habían lamentado la inexistencia de ese pacto por su eventual utilidad para comprometer la ayuda francesa frente a la intervención fascista en la Guerra Civil, como si en otras guerras hubieran resultado eficaces las alianzas previas [12: 362-373, 13: 395-396]. En realidad, la República nunca llegó a plantearse abiertamente el dilema entre neutralidad y alineamiento; es más, según todas las fuentes disponibles, la alianza con Francia quedó descartada de antemano, no ya sólo por falta de consentimiento español, sino también porque París nunca la pretendió, ni Londres, Roma y Berlín la hubieran consentido sin reacción, como de hecho ocurrió ante el simple rumor. La visita de Herriot, no obstante, dio un renovado impulso a la colaboración hispano-francesa en los asuntos europeos, de tal forma que al reanudarse la Conferencia del Desarme en febrero de 1933 España defendió en Ginebra el *plan constructif* propuesto por Francia contando para ello con un excelente *camouflage* de no alineamiento internacional: el Grupo de los Ocho, que evolucionó hacia una mayor comprensión de las ansiedades de París tras la subida de Hitler al poder [20, 25: 127-150, 30].

La política dominada por el peso del factor París duró poco tiempo. El apoyo al reforzamiento de la seguridad por la vía de la asistencia mutua resultó inútil al fracasar el plan francés de desarme, impracticable al asumir los británicos la iniciativa diplomática en Ginebra y hasta peligroso al volverse irreductibles los planteamientos alemanes. La diplomacia española se percató rápidamente del cambio de decorado de la escena europea, por lo que Madariaga se mostró más cauteloso en sus alocuciones públicas en Ginebra y el gobierno comenzó a cuidar más sus relaciones bilaterales a varias bandas, síntomas inequívocos de que la República dejaba atrás el idealismo propio de la época de las ilusiones para incorporarse activamente al pragmatismo de los tiempos de crisis [20, 22, 32, 36].

Con el telón de fondo del impacto provocado por la destrucción de la democracia en Alemania, la señal que dio la voz de alarma fue el anuncio del Pacto de los Cuatro propuesto por Mussolini. Ante los intentos de resucitar un directorio de grandes potencias que rigiera los destinos de Europa, Madrid se sumó de inmediato a la *tormenta diplomática* que se desencadenó en las capitales europeas, tomando buena nota de las fisuras que se habían abierto entre Francia y sus aliados. A ello se sumó la iniciativa británica sobre desarme, el plan MacDonald, que desplazó el centro de gravedad de la política internacional —y también el liderazgo demoliberal— de París a Londres. Desde entonces, y con la referencia genérica de llegar a una *entente democrática* que hiciera frente a la *amenaza nazi*, la República basculó entre la comprensión de las exigencias de seguridad de los franceses y los deseos de llegar a un *paralelismo más estrecho* con los británicos, además de procurar la distensión en sus relaciones con Roma. Bajo estas coordenadas, en el verano de 1933, ya con Fernando de los Ríos como ministro de Estado, Madrid intentó retomar la idea de un *pacto mediterráneo* de seguridad regional, a la par que la delegación española en la Sociedad de Naciones se desmarcaba progresivamente de las actitudes filofrancesas que checos y belgas mantenían en el Grupo de los Ocho [25: 130-174]. De todas formas, el acontecimiento decisivo que acabó por completar el reajuste de la política exterior española fue la decisión alemana de retirarse de Ginebra.

El vuelco de situaciones

La retirada de Alemania de la Conferencia del Desarme y la Sociedad de Naciones en octubre de 1933 inauguró la época de *virajes hacia*

la guerra. La inquietud por el incremento de la tensión internacional, y particularmente por el recrudecimiento de la confrontación franco-alemana, se apoderó de todas las cancillerías europeas, y Madrid no permaneció impasible ante los acontecimientos. Los nuevos rectores del ministerio de Estado, liberados del control republicano-socialista y sin tanta fe en el pacifismo societario, advirtieron sólo peligros en toda apariencia de inclinación hacia alguna de las partes en litigio, por lo que reaccionaron de inmediato con el objetivo —nada disimulado— de eludir cualquier involucración en un eventual conflicto. Así, en un proceso que duró hasta marzo de 1934, la diplomacia republicana consiguió dar un giro de tuerca a la política de prudencia en Ginebra y apostó de forma decidida por recuperar el viejo legado neutralista y situarse *en el término medio* de la confrontación europea. El riesgo de tormenta, en fin, impuso la conveniencia de ponerse a cubierto bajo el paraguas de la neutralidad.

Aunque el giro venía anunciándose desde la primavera del 33, cabe apuntar que la derechización de la República, con su *política de rectificación*, contribuyó a reforzar la orientación neutralista de la política exterior española, al igual que también influyó la mayor autonomía de que gozaron los técnicos *escalafonistas* y el menor peso desempeñado por los intelectuales *outsiders* en puestos decisorios del aparato diplomático. Madariaga, salvo cuando fue *ministro cinco semanas*, continuó siendo llamado para presidir delegaciones, y también continuaron las declaraciones públicas de reafirmación de fe en el Pacto, pero la rectificación del *nuevo rumbo* resultó bien perceptible. De la identificación con las propuestas de Francia, que dejó de ser *república hermana*, se pasó a apoyar las tesis de Gran Bretaña; de la *entente* democrática, aparentemente combativa frente a la amenaza nazi, a la preferencia por el apaciguamiento y la búsqueda del equilibrio, y de la militancia demoliberal en el Grupo de los Ocho al compromiso exclusivo de política exterior con los ex-neutrales de la Gran Guerra. De resultados de ello nació el Grupo de los Seis o, más comunmente, Grupo de los Neutrales, formado por los socios del *Straight Eight* excepto Checoslovaquia y Bélgica, aliados confesos de Francia y, por tanto, obstáculos para guardar la equidistancia necesaria que permitiera mediar entre París y Berlín con las miradas puestas en Londres [25: 185-200]. Un giro apreciable, pues, pero nada exclusivo de la diplomacia española, sino general a todos los ex-neutrales europeos, incluidos los gobiernos socialistas escandinavos, que optaron por un regreso a la neutralidad en previsión del riesgo de guerra [3, 18, 19, 28].

Con tales planteamientos, de abril a noviembre de 1934 la República coparticipó en los intentos de mediación para salvar la Conferencia del Desarme. Las tentaciones abstencionistas de la diplomacia española rea-

parecieron por momentos, pero la propia dinámica en que se involucró el Grupo de los Neutrales forzó la defensa de iniciativas tendentes a alcanzar un acuerdo improbable: el que pretendía armonizar los intereses del desarme limitado de los ingleses, la igualdad de derechos de los alemanes y las garantías de seguridad de los franceses. En sus afanes conciliadores, las pequeñas potencias tuvieron que renunciar a sus deseos de desarme en los términos previstos en el Pacto, reconocer un cierto grado de rearme y proponer un acuerdo basado en *el mínimo realizable*, pero una vez más los esfuerzos resultaron baldíos. Lo mismo sucedió con el último intento de mediación que realizaron los neutrales bajo los auspicios de Londres: la *démarche* conjunta ante Berlín con el objetivo de hacer regresar a Alemania al redil de Ginebra [25: 200-233]. A la postre, los nuevos desengaños sólo sirvieron para retraer aún más a España y sus afines de la escena europea: al sentirse atrapados entre posturas irreconciliables, los débiles prefirieron no inmiscuirse demasiado en las rivalidades de los poderosos.

El repliegue hacia la neutralidad se intensificó en 1935. Para ponerse a tono con las tendencias del momento, los neutrales europeos reconocieron el hecho consumado del rearme generalizado y se dispusieron a aprobar presupuestos para programas de defensa nacional, al igual que lo hacían alemanes y franceses, británicos e italianos, como si unas fragatas o unos cañones de más les preservara de agresiones externas. En Ginebra, Madariaga y el resto de delegados neutrales se opusieron a la adopción de sanciones contra Alemania cuando Hitler promulgó la ley del Ejército alemán que convertía en papel mojado el tratado de Versalles, aduciendo que ellos no eran responsables directos del germen de todos los males; al mismo tiempo, soportaron con rabia mansa la afrenta de tener que plegarse a los criterios impuestos por el Frente de Stresa (Gran Bretaña, Francia e Italia) al margen de las deliberaciones del Consejo [12: 460-463, 25: 233-245]. A esas alturas ya no era decepción ni indignación, sino auténticos temores lo que se sentía en Madrid, lo mismo que en el resto de las capitales neutrales, sólo que España se enfrentaba, además, a múltiples complicaciones internas. A partir de abril de 1935, el gobierno radical-cedista reforzó sus precarias defensas costeras, intensificó el repliegue táctico en la escena europea y anunció *neutralidad a marchamartillo* [9: 231-238].

El clímax

Pronto se comprobó, sin embargo, que el ejercicio de una *estricta neutralidad* no era del todo posible. Aunque teóricamente carecía de

sentido permanecer neutral en un sistema de supuesta seguridad colectiva, en la práctica se consentía esta paradoja —como tantas otras— a modo de actitud estética de los débiles frente al riesgo de confrontación europea, pero nunca como parapeto efectivo para eludir las obligaciones contraídas si su cumplimiento era requerido por los poderosos [18, 19]. Así se demostró en el momento crucial del conflicto de Abisinia, cuando la decisión británica de utilizar la Sociedad de Naciones para contener las aspiraciones italianas en África puso al descubierto las contradicciones en que se debatía la política exterior española. Ante el deterioro de una situación que amenazaba guerra, no ya en Europa central, sino en el Mediterráneo, donde tantos intereses se tenían, ¿permanecería la República neutral, o cumpliría las exigencias del Pacto hasta sus últimas consecuencias?

La diplomacia republicana captó el envenenado envite y procuró eludirlo con actitudes poco comprometidas durante el desarrollo del conflicto [25: 251-311]. Al principio no había tenido mayores dificultades para conseguirlo; mientras la disputa italo-etíope permaneció a la sombra de los Acuerdos de Roma y del rearme alemán, Madariaga se limitó a pedir paciencia a los etíopes en el Consejo, al tiempo que el gobierno español reactivaba su preocupación por el Mediterráneo con el objetivo de rehacer su debilitada imagen pública. Tampoco estuvo muy expuesta la posición española en la fase preparatoria de la guerra; como se optó por la búsqueda de una salida negociada al conflicto, Madrid pudo tomarse un leve respiro al amparo de la *política dual* hacia Mussolini, limitándose a intervenir en los estériles debates de los comités ginebrinos mientras franceses y británicos negociaban con los italianos eventuales compensaciones territoriales. Pero el asunto se puso al rojo vivo durante el verano de 1935, cuando fracasó *la solución razonable* y la guerra se hizo inminente, quedando planteada la crisis como un enfrentamiento abierto entre Italia y la Sociedad de Naciones. Fue en ese momento, al acercarse la hora de tomar decisiones, cuando salieron a relucir las precariedades de la política exterior española, de tal forma que la disparidad de criterios sacudió al propio gobierno, que adoptó la ambigüedad en el exterior e impuso la censura de prensa en el interior a fin de no comprometer su actitud neutral en el conflicto [29].

El dilema neutralidad *versus* societarismo se resolvió finalmente como era de esperar, secundando la política británica en Ginebra, dado que España no podía sustraerse al cumplimiento de sus deberes internacionales, aunque mostrando síntomas inequívocos de disgusto por tener que hacerlo en contra de Italia. Costó lo suyo, sin embargo, salir de las dudas iniciales, pues el *Foreign Office* hubo de emplearse a fondo,

ejerciendo presión diplomática directa y poniendo a prueba su dispositivo de propaganda en Madrid, al objeto de impedir que la diplomacia española se adentrara por la senda de la *estricta neutralidad*, que era la solución preconizada por el sector pro-italiano del gobierno. La República, en consecuencia, votó las sanciones contra Italia, aunque con el significativo silencio de Madariaga en la Asamblea, que esta vez evitó todo atisbo de firmeza en la defensa de los principios del Pacto.

Una vez salvada la cara ante Londres, los esfuerzos de Madrid se encaminaron a no desagradar a Roma, ante quien se dejó claro que el voto español en su contra era una mera *obligación de compromiso*. Por ello la delegación española en Ginebra, durante la fase de aplicación de las sanciones, apoyó las fórmulas de conciliación que aplazaban la adopción de medidas severas y coadyuvó a frenar los ímpetus de las delegaciones más radicalizadas, como sucedió a propósito del Plan Hoare-Laval después de un amago de protesta a cargo de Madariaga. España, por último, terminó por aceptar la política de *pax britannica* con ciertas reservas, como la de dar la llamada por respuesta cuando los británicos pusieron sobre la mesa la cuestión del apoyo mutuo en el Mediterráneo en caso de que la aplicación de sanciones condujera a una guerra generalizada. Así, entre el forzado cumplimiento de la obligación societaria y la calculada ambigüedad neutralista, mediante la contemporización, resolvió la política exterior española sus contradicciones internas. Mussolini agradeció los gestos republicanos de mano tendida y quedó satisfecho de que Madariaga, en el conflicto de Abisinia, no hubiera actuado como en sus tiempos de *Don Quijote de la Manchuria* [20, 22, 31].

De hecho Madariaga se había acoplado perfectamente a su nueva misión apaciguadora. Tanto, que el Consejo de la Sociedad de Naciones le confió importantes misiones de arbitraje durante el desarrollo del conflicto. Sin duda, se trataba de un papel que le venía como anillo al dedo al delegado español, cuyas dotes de mediador y espíritu conciliador eran unánimemente reconocidas. No en vano era Madariaga un maestro en el arte de encontrar *la tercera vía*, la solución típicamente ginebrina para contentar a unos y otros dejando insatisfechos a muchos. Pero, junto a sus cualidades personales, en su nombramiento para presidir comités también influyeron otros méritos nada desdeñables vinculados al país que representaba, como los esfuerzos de neutralidad española que daban una cierta garantía de imparcialidad a Roma; la debilidad de un gobierno que, preso de sus disensiones internas, ofrecía una sensación de maleabilidad a los ojos de Londres y París, que aspiraban a jugar la baza de la presión diplomática sobre Madrid para incli-

nar la balanza en una u otra dirección, y, además, la conveniencia de disponer de una figura de reconocido prestigio filosocietario y delegado de una pequeña potencia al frente de las negociaciones con Mussolini, con lo que Ginebra daba imagen de supuesta firmeza de convicciones morales ante la alarmada opinión pública internacional. Y, pese a las reservas iniciales del gobierno, el papel mediador de Madariaga también le vino bien a la República, pues ayudó a dar apariencia de utilidad a la actuación española.

El desenlace

Contra lo que pudiera pensarse en primera instancia, la llegada del Frente Popular al gobierno no implicó ruptura de planteamientos en la política exterior española. La *rectificación de la rectificación* se limitó a observar una mayor disposición a comprender las tesis de París y Londres en sus respectivas confrontaciones con Berlín y Roma, pero sin menoscabo de la orientación neutralista a la que la República se había acomodado. De esta forma, la neutralidad española dejó de ser *estricta* para convertirse en *benévola*, en consonancia con la asunción del compromiso moral de *solidaridad democrática*, aunque a partir de la aceptación de las nuevas realidades y sin comprometer las relaciones con Italia y Alemania. No obstante, para evitar defecciones internas en el seno de la coalición gubernamental, imperó una doble política: mientras en la acción diplomática se observaron los postulados de la *real politik*, con la mesura y el desapasionamiento como normas de obligado cumplimiento; en el discurso oficial, por otra parte, prevalecieron las invocaciones de fidelidad al Pacto de la Sociedad de Naciones, cuyo cumplimiento —se recordó hasta la saciedad— era *mandato constitucional* [9, 16, 24].

Esta doble actitud quedó explicitada tanto en la crisis renana como en el levantamiento de sanciones a Italia. Ante la violación del tratado de Locarno por Alemania, el comportamiento del gobierno Azaña no se diferenció del mantenido por el de Lerroux un año antes, cuando Hitler infringió las cláusulas militares del tratado de Versalles: repudiar moralmente y condenar jurídicamente la decisión unilateral de Berlín, pero oponiéndose a la adopción de represalias. En el conflicto de Abisinia sucedió algo parecido; el presidente Azaña, el ministro Barcia y el delegado Madariaga trabajaron activamente por la liquidación de la incómoda política sancionista contra Italia, aunque sin descubrir públicamente las cartas para no desencadenar renuncios antifascistas, de tal suerte que la solución final pudo presentarse como un hecho consuma-

do, ajeno a la propia voluntad de España. En uno y otro caso, la política de Madrid se caracterizó por *vivir día a día*, sin hacer previsiones ni tomar iniciativas, y cuando no quedaba más remedio que adoptar posturas definidas, se procuró que éstas no se notaran, ni en España ni en el extranjero [25: 315-345, 31: 151-156]. El gobierno del Frente Popular, en suma, intentó capear el temporal europeo que se le echó encima como malamente podía, evitando toda complicación añadida a las muchas que ya tenía en el interior del país.

Si la actuación exterior de la República había evolucionado del idealismo al pragmatismo y del compromiso con el societarismo a la huida hacia la neutralidad, similar evolución se pudo observar en el comportamiento político de Madariaga. A partir de 1934 no hubo pulso alguno entre partidarios de la *firmeza* y la *prudencia* en el seno de la diplomacia española, ni discursos ginebrinos *en pro del Pacto, todo el Pacto y nada más que el Pacto* cuyos ecos fueran recibidos con recelo en Madrid, al igual que tampoco hubo ocasión para reproches mutuos por las *quijotadas* de unos o las *espantadas* de otros. Esta ausencia de disensión interna se debió, no sólo a un mayor control ministerial sobre la actuación de la delegación española, sino también a un cambio de conducta del propio Madariaga, prototipo de intelectual político ligado al utopismo liberal de los años veinte que, al contacto con la crítica experiencia de los años treinta, va transformando su pensamiento y templando su práctica política al filo de las sucesivas decepciones de la seguridad colectiva [5, 6, 37]. De la utopía a la realidad, de la primacía de la moral a la hegemonía de la política, de las posiciones de *izquierda internacional* a la comprensión de actitudes conservadoras, de la apelación a la fuerza de la *opinión pública internacional* a la inexorabilidad de la *razón de Estado*, de la confianza en el liderazgo francés a la preferencia por el arbitraje británico y de la condena de todo lo que significara abandono de los principios societarios a la aceptación de los hechos consumados; tal fue, *grosso modo*, la trayectoria, tan personal como colectiva, seguida por Madariaga y la diplomacia republicana en Ginebra. No era de extrañar, pues, que nuestro protagonista pasara de ser *conciencia de la Sociedad de Naciones* a abanderado de la reforma del Pacto, episodio con el que se cerró su protagonismo en la política exterior española en vísperas del golpe de Estado del 18 de julio.

Ocurrió, finalmente, que la Sociedad de Naciones tuvo que asumir las consecuencias de su derrota y abrió un período de consultas para estudiar la eventual reforma del Pacto. En ese contexto, los delegados del Grupo de los Seis discutieron la necesidad de limitar la aplicación del artículo 16 del Pacto (el de las sanciones) hasta tanto el resto de los ar-

títulos no fueran aplicados, encargándose a Madariaga la redacción de una propuesta en tal sentido. El planteamiento de los neutrales europeos era consecuente con la política que venían desplegando desde 1933 y, en el fondo, no tenía otra pretensión que la de asegurar de una vez por todas su neutralidad [3, 18, 19, 28, 34]. En Madrid, sin embargo, al hacerse público el contenido de la nota de Madariaga, cundió el desconcierto y la prensa socialista emprendió una intensa campaña en su contra. En medio de un proceso de descomposición del poder político, el problema de fondo, que remitía al conflicto entre la inquebrantable adhesión al Pacto y la conveniencia de preservar la neutralidad, quedó oscurecido por los aspectos formales y, sobre todo, por la confrontación ideológica, dado que salió a relucir la profunda brecha que se había abierto entre Madariaga y algunos sectores de la izquierda, no tanto a causa de la política exterior, sino de la interna, en la que el delegado español había terciado en defensa de la vía intermedia: la del centrismo [33]. La introducción de tales componentes en la polémica desatada a cuenta del *Memorandum Madariga* hizo que el gobierno pudiera mantenerse a cubierto, aun cuando fuera el inspirador de la iniciativa, e incluso acabara aceptando el contenido del documento al firmar la declaración del 1 de julio de 1936, primer jalón de lo que luego sería el Grupo de Oslo, cuando la República —ya en plena guerra civil— no entendía las neutralidades. A Madariaga, en cambio, no le quedó más alternativa que renunciar a seguir representando a España en Ginebra [25: 345-364].

La película de la política exterior de la II República concluyó, pues, con un desenlace triste pero coherente con el desarrollo de la trama. Entre el protagonismo personal y la acción colectiva, Madariaga había conducido la diplomacia española en Ginebra en condiciones harto precarias, tanto por la presencia de voluntades contradictorias en la acción exterior del Estado como por su situación personal en el contexto de la política republicana. Su habilidad para convertir lo embarazoso en simple y trocar la última decepción en nueva esperanza, así su capacidad para amoldarse a situaciones cambiantes y cohabitar con familias dispares, permitieron mantener tal situación de precariedad hasta que fue posible, hasta el verano del 36. Pero entonces, en un ambiente de crispación, tanto en Europa como en España, ni siquiera Madariaga podía situarse en medio de la bipolaridad sin ser alcanzado por el cruce de fuegos. Además, a esas alturas su presencia en Ginebra carecía de fundamento. Al desmoronarse el sistema de seguridad colectiva que amparaba la Sociedad de Naciones, ya no existía Pacto alguno que se pudiera defender, y al agotarse el Pacto, la política de conciliación y las terceras vías, también se había agotado la misión diplomática de Madariaga.

Bibliografía

1. ABELLA, R.: «Madariaga en la Sociedad de Naciones. Retratos», *Salvador de Madariaga, 1886-1986*. La Coruña. 1987, pp. 97-106.
2. ALTAMIRA, R.: «Les repercussions internationales du changement de régime en Espagne», *Esprit Internationale*, V (octubre 1931), pp. 578-591.
3. BAKER FOX, A.: «The Small States in the International System, 1916-1969». *International Journal*, XXIV, 4 (otoño 1969), pp. 751-764.
4. BLEDSOE, G.B.: «Spanish Foreign Policy, 1898-1936», en CORTADA, J.W.. ed.: *Spain in the Twentieth Century World. Essays on Spanish Diplomacy, 1898-1978*. Londres, 1980, pp. 3-40.
5. BOBILLO, F.J.: «Madariaga, un liberal herético», en *Salvador de Madariaga, 1886-1996*, op. cit., pp. 41-50.
6. CARR, E.H.: *The Twenty Years' Crisis, 1919-1939*. Londres, 1939.
7. CARRERAS ARES, J.J.: «El marco internacional de la Segunda República», *Arbor*, 426-427 (junio-julio 1981), pp. 37-50.
8. EGIDO LEÓN, M.A.: «El pensamiento político internacional republicano (1931-1936). Reflexiones a posteriori», *Revista de Estudios Internacionales*, 4 (octubre-diciembre 1986), pp. 1107-1131.
9. —: *La concepción de la política exterior española durante la 2.ª República*. Madrid, 1987.
10. FERNÁNDEZ SANTANDER, C.: *Madariaga, ciudadano del mundo*. Madrid, 1991.
11. JOVER ZAMORA, J.M.: «La percepción española de los conflictos europeos: notas históricas para su entendimiento», *Revista de Occidente*, 57 (febrero 1986), pp. 5-42.
12. MADARIAGA, S. de: *Memorias. Amanecer sin mediodía, 1921-1936*. Madrid, 1974.
13. —: *España. Ensayo de historia contemporánea*. Madrid, 1979 (11.ª ed.).
14. MORALES LEZCANO, V.: «España y la Primera Guerra Mundial. La intelectualidad del 14 ante la guerra», *Historia 16*, VI, 63 (julio 1981), pp. 44-52.
15. —: «El aislacionismo español y la opción neutralista: 1918-1945», *Ideas para la democracia*, 1 (1984), pp. 251-261.
16. NEILA HERNÁNDEZ, J.L.: «España y el modelo de integración de la Sociedad de Naciones», *Hispania*, L/3, 176 (1990), pp. 1373-1391.
17. —: «Azaña y los fundamentos teóricos de la reforma militar y la política de defensa nacional de la II República española». Cuadernos republicanos. 22 (1995), pp. 35-65.
18. OGLE, R.: *The Theory and Practice of Neutrality in the Twentieth Century*. Nueva York, 1970.
19. ORVIC, N.: *The Decline of Neutrality, 1914-1941*. Plymouth y Londres, 1971.
20. PÁEZ, F.: *La significación de Francia en el contexto internacional de la II República española (1931-1936)*. Madrid, 1990.

21. PEREIRA CASTAÑARES, J.C. y NEILA HERNÁNDEZ, J.L.: «La política exterior durante la II República: un debate y una respuesta», en VILAR, J.B., ed.: *Las relaciones internacionales en la España contemporánea*, Murcia, 1989, pp. 101-114.
22. PERTIERRA ROJAS, J.F.: *Las relaciones hispano-británicas durante la II República (1931-1936)*. Madrid, 1984.
23. QUINTANA NAVARRO, F.: «Madariaga y el programa de desarme de la Segunda República», en *Salvador de Madariaga, 1886-1986, op. cit.*, pp. 51-55.
24. —: «La política exterior española en la Europa de entreguerras: cuatro momentos, dos concepciones y una constante impotencia», en *Portugal, España y Europa. Cien años de desafío (1890-1990)*. Mérida, 1991, pp. 51-74.
25. —: *España en Europa, 1931-1936. Del compromiso por la paz a la huida de la guerra*. Madrid, 1993.
26. RAPPARD, W.E.: «Small States in the League of Nations», *Problems of Peace*, 9 (1934), pp. 14-53.
27. RIOSALIDO, J.: «El expediente diplomático personal del embajador Don Salvador de Madariaga», en *Salvador de Madariaga, 1886-1996, op. cit.*, pp. 89-96.
28. ROTHSTEIN, R.: *Alliances and Small Powers*. Nueva York y Londres, 1968.
29. SAZ CAMPOS, I.: «Acerca de la política exterior de la 2.^a República. La opinión pública y los gobiernos españoles ante la guerra de Etiopía», *Italica*, 16 (1982), pp. 265-282.
30. —: «La política exterior de la Segunda República en el primer bienio (1931-1933): una valoración», *Revista de Estudios Internacionales*, VI, 4 (octubre-diciembre 1985), pp. 843-858.
31. —: *Mussolini contra la II República*. Valencia, 1986.
32. TORRE GÓMEZ, H. de la: *La relación peninsular en la antecámara de la guerra civil de España (1931-1936)*. Mérida, 1988.
33. TUSELL GÓMEZ, J.: «Madariaga, político centrista al final de la República», en *Salvador de Madariaga, 1886-1996, op. cit.*, pp. 67-73.
34. VANDENBOSCH, A.: «Small States in International Politics and Organization», *Journal of Politics*, XXVI (mayo 1964), pp. 293-312.
35. VICTORIA GIL, O.: *La vida y obra trilingüe de Salvador de Madariaga*. Madrid, 1989.
36. VIÑAS, A.: *La Alemania nazi y el 18 de julio*. Madrid, 1977.
37. WILSON, P.: «Introduction: *The Twenty Years' Crisis* and the Category of "Idealism" in International Relations», en LONG, D. y WILSON, P., ed.: *Thinkers of the Twenty Years' Crisis*. Oxford, 1995, pp. 1-24.