

LA POLÍTICA EXTERIOR ESPAÑOLA DE 1907 A 1920: ENTRE EL REGENERACIONISMO DE INTENCIONES Y LA NEUTRALIDAD CONDICIONADA

Javier Ponce Marrero

Universidad de Las Palmas de Gran Canaria

A comienzos del siglo xx, España reorientó su política exterior en la única dirección que le permitía obtener cierta seguridad para sus intereses nacionales, ya que, tras el 98, parecía claro que si España no quería ver esos intereses socavados por la pujanza de las grandes potencias, era necesario salir del aislamiento internacional en que se encontraba. La tarea era urgente, si bien el escenario internacional no parecía el más propicio: ni la incertidumbre de la política europea predisponía a emprender el camino de las alianzas, ni estaba claro qué podía ofrecer España, más allá de su revalorizada posición geográfica a la entrada del Mediterráneo, en una alianza basada en los mutuos compromisos, a tenor de sus muchas limitaciones, que también lo eran para su política exterior: una economía atrasada, con sus secuelas sociales, un sistema político inestable e inoperante, así como unos recursos militares que no le permitían garantizar la defensa de sus costas y territorios dispersos en el Atlántico y el Mediterráneo. De esto se deducía la escasa capacidad española para matizar el juego decisivo y resuelto de las grandes potencias, cualquiera que fuera el escenario internacional. Al menos éste se aclaró definitivamente para Madrid cuando Francia y Gran Bretaña sellaron la Entente de 1904. A partir de entonces España estuvo presente, es cierto, en algunos acuerdos internacionales, pero a ellos se vio obligada como actor pasivo, debido a su revalorizada posición geográfica, que facilitó que fueran los intereses estratégicos de Francia y Gran Bretaña los encargados de garantizar la defensa de aquellos territorios de España, cuyos intereses comerciales estaban estrechamente vinculados a los de las potencias de la Entente, con las que firmó los acuerdos de 1907. Éstos, como es bien sabido, significaron para Madrid la obtención de la garantía

exterior, a cambio de integrarse en el sistema de seguridad de las dos potencias occidentales¹.

1. Las intenciones regeneracionistas

Sin embargo, a partir precisamente de 1907 se produjo un cambio de coyuntura, que explica la progresiva instalación en los medios políticos y de opinión españoles de unos objetivos exteriores más activos y difícilmente compatibles con el marco de la Entente. Ese mismo año cristalizaban los dos bloques antagónicos en Europa, a los que se asignaban, con una simpleza fácilmente contrastable, diferentes contenidos ideológicos —la vieja Triple Alianza o Europa reaccionaria frente a la nueva Triple Entente o Europa democrática—, que abanderaban las diferentes tendencias nacionales, de manera que la mera existencia de los dos bloques internacionales implicaba una ruptura de la unanimidad internacional de aquellos medios españoles. A ello se añadió la propia coyuntura interior de España, que con Maura y Canalejas parecía iniciar un esperanzador regeneracionismo económico, político y hasta militar².

Esos objetivos exteriores más activos se formularon especialmente a propósito de Marruecos, donde convergían, no obstante, los intereses de

¹ Dos de los estudios primeros sobre la cuestión fueron los de Enrique Rosas Ledezma, «Las Declaraciones de Cartagena (1907): significación en la política exterior de España y repercusiones internacionales», en *Cuadernos de Historia Moderna y Contemporánea*, n.º 2, Universidad Complutense, Madrid, 1981, pp. 213-229; y Rosario de la Torre del Río, «Los acuerdos anglo-hispano-franceses de 1907: una larga negociación en la estela del 98», en *Cuadernos de la Escuela Diplomática*, segunda época, n.º 1, Ministerio de Asuntos Exteriores, junio 1988, pp. 81-104. Sobre cómo la situación de Canarias condiciona esos acuerdos, véase Javier Ponce Marrero, «Canarias en la política exterior española tras el 98: la senda hacia Cartagena», en *La historia de las relaciones internacionales: una visión desde España*, I Jornadas sobre Historia de las Relaciones Internacionales, CEHRI, Madrid, 1996, pp. 473-495.

² cf. Hipólito de la Torre Gómez, «El destino de la *regeneración* internacional de España (1898-1918)», en *Proserpina*, n.º 1, UNED, Mérida, diciembre 1984, pp. 9-22; y Rosario de la Torre del Río, «Entre 1898 y 1914: la orientación de la política exterior española», en *Política española y política naval tras el desastre (1900-1914)*, VII Jornadas de Historia Marítima, cuadernos monográficos del Instituto de Historia y Cultura Naval, n.º 15, Madrid, 1991, pp. 7-21. Más recientemente han analizado la orientación internacional de España en estos años Antonio Niño, «Política de alianzas y compromisos coloniales para la *regeneración* internacional de España, 1898-1914», en *La política exterior de España en el siglo XX*, editado por Javier Tusell, Juan Avilés y Rosa Pardo, Biblioteca Nueva/UNED, Madrid, 2000, pp. 31-94; y José Luis Neila Hernández, *Regeneracionismo y política exterior en el reinado de Alfonso XIII (1902-1931)*, CEHRI, Madrid, 2002.

las grandes potencias europeas. En febrero de 1909 París y Berlín firmaron un acuerdo³ por el cual Alemania reconocía la preponderancia francesa en Marruecos a cambio de compartir la explotación económica⁴. No obstante, los distintos intereses concurrentes hicieron imposible terminar con los conflictos y avanzar en la colaboración económica prevista en el acuerdo franco-alemán. Así que cuando Francia decidió dar un impulso definitivo a su política marroquí y ocupó Fez en mayo de 1911, provocando la réplica de España, que ocupó Larache, Arcila y Alcazarquivir, Alemania encontró la justificación para intervenir en Marruecos. Si efectivamente iba a ser repartido, Alemania debía ser compensada territorialmente. El *Panther* partió de Canarias, cuyas aguas frecuentaba, con destino a Agadir para proteger a los súbditos alemanes, según aclaró el 1 de julio el *Auswärtiges Amt*, que añadía que la ocupación francesa de la capital del sultanato suponía una acción no contemplada en el Acta de Algeciras, que quedaba así invalidada. Esta demostración de la *realpolitik* alemana pretendía nuevamente poner a prueba la solidez de la *Entente Cordiale* que habían firmado franceses y británicos en 1904⁵.

La acción alemana obligó a Francia a negociar lo que a la postre sería el acuerdo del 4 de noviembre de 1911 por el cual Alemania ampliaba su colonia del Camerún a costa del Congo francés. Éste era el precio que tenía que pagar Francia por el desentendimiento alemán y el reconocimiento de su primacía indiscutible en la cuestión marroquí. Al igual que en 1904, cuando el acuerdo con Gran Bretaña le había dado a Francia un plus de legitimidad que transfirió a la negociación posterior con España, el nuevo acuerdo franco-alemán de noviembre de 1911 abocaba a Madrid a una negociación con París que inexorablemente iba a recortar la zona que se le había asignado en 1904. Las conversaciones hispano-francesas sobre las respectivas esferas de influencia en Marruecos, que se habían interrumpido

³ Cf. E.W. Edwards, «The Franco-German Agreement on Morocco, 1909», en *English Historical Review*, v. 78, July 1963, pp. 483-513; Pierre Milza, *Les relations internationales de 1871 à 1914*, Armand Colin, Paris, 1990 (1968), pp. 133-134; Pierre Renouvin, *Historia de las relaciones internacionales. Siglos XIX y XX*, Akal, Madrid, 1990, pp. 508-509; Wolfgang J. Mommsen, *La época del imperialismo*, Siglo XXI, Madrid, 1987, pp. 223-224; Karl Erich Born, *Von der Reichsgründung bis zum Ersten Weltkrieg*, Gebhardt Handbuch der deutschen Geschichte, Band 16, Deutscher Taschenbuch Verlag, München, 1991, pp. 236-237; y Klaus Hildebrand, *Deutsche Aussenpolitik 1871-1918*, Enzyklopädie deutscher Geschichte, Band 2, R. Oldenbourg Verlag, München, 1989, p. 37.

⁴ Una perspectiva muy interesante sobre la explotación económica de Marruecos la encontramos en David K. Fieldhouse, *Economía e imperio. La expansión de Europa (1830-1914)*, Siglo XXI, Madrid, 1990, pp. 305-352.

⁵ Samuel R. Williamson, Jr., *The Politics of Grand Strategy: Britain and France Prepare for War, 1904-1914*, The Ashfield Press, London and Atlantic Highlands, NJ, 1990, pp. 141-166.

en junio de 1911, se reanudaron a comienzos de septiembre, cuando ya el episodio de Agadir había modificado la postura francesa sobre el asunto⁶. A lo largo de todo 1911 la prioridad española fue definir el reparto de Marruecos en dos zonas de influencia, distintas en tamaño pero equivalentes en competencias, antes de que Francia acabara estableciendo un protectorado encubierto sobre todo el territorio⁷. En este sentido, Francia había encontrado argumentos en el antibelicismo y anticolonialismo del republicanismo radical y del socialismo en España, cuyo discurso, aunque común a otros republicanismos y socialismos europeos, parecía legitimado por la crisis nacional de 1909 —campaña de Melilla, *Semana Trágica* de Barcelona, asunto Ferrer—, lo cual había servido a París para justificar la expansión de su influencia económica, política y militar en un Marruecos cada vez más mediatizado⁸.

La nueva posición de Francia se concretó en el borrador de acuerdo que su embajador en Madrid le comunicó al ministro de Estado el 2 de septiembre, en el que París demandaba la región de Ifni como compensación por el precio que debía pagar Francia a Alemania por el reconocimiento de su primacía indiscutible, que también debía reconocer Madrid. El ministro García Prieto intentó como pudo detener esta primera embestida gala. Le mostró al embajador Geoffray su sorpresa ante esta demanda, a la que difícilmente podría acceder el Gobierno español, ya que otorgaba a Ifni la máxima importancia por su ubicación frente a Canarias⁹. Admitía, eso sí, el principio de alguna compensación a Francia. Por lo pronto el embajador solicitó que Madrid considerase inmediatamente la cuestión y abandonara toda iniciativa sobre Ifni hasta tanto no se decidiese el asunto¹⁰. Además, el Gobierno español fue informado por el embajador

⁶ *BDOW (British Documents on the Origins of the War, 1898-1914*, G.P. Gooch and H.W. Temperley, eds., 11 vols., H.M. Stationery Office, London, 1926-1938), VII, p. 310.

⁷ Las negociaciones hispano-francesas —antes y después de Agadir— son analizadas por Rosario de la Torre del Río en «La política exterior española en el año de la crisis de 1911 a través de la correspondencia del marqués de Alhucemas», en *Estudios Históricos. Homenaje a los Profesores José María Jover Zamora y Vicente Palacio Atard*, vol. I, Universidad Complutense de Madrid, 1990, pp. 381-406.

⁸ Carlos Seco Serrano, «Alfonso XIII y la diplomacia española de su tiempo», en *Corona y Diplomacia. La Monarquía española en la historia de las relaciones internacionales*, Ministerio de Asuntos Exteriores, Madrid, 1988, pp. 185-226.

⁹ La situación de Canarias, durante la crisis de 1911, la hemos abordado ya en Javier Ponce Marrero, «Canarias y la diplomacia española ante la crisis internacional de 1911», en *Josep Fontana. Història i projecte social. Reconeixement a una trajectòria*, vol. 2, Crítica, Barcelona, 2004, pp. 1355-1366.

¹⁰ Bunsen a Grey, Zarauz, 3 septiembre 1911, *BDOW*, VII, n.º 527.

francés de que París requeriría la totalidad del sur de Marruecos o, de lo contrario, retiraría los términos favorables ofrecidos para la administración española en el norte, lo cual venía a confirmar su consideración de la zona española como un subarriendo francés. El desasosiego que estas perentorias demandas francesas ocasionaron en Madrid explica que tanto el ministro de Estado como el propio Rey recurrieran a los buenos oficios de Bunsen, el embajador británico,¹¹ que estuvo presente, sobre todo por el deseo español, en las negociaciones que tuvieron lugar en San Sebastián en los siguientes días. Ello debió contribuir, sin duda, a que el *Quai d'Orsay* hiciera saber que la requerida renuncia a toda la zona sur de Marruecos no era considerada como un ultimátum y que estaba abierto a otra posible oferta española¹².

La diplomacia española necesitaba ganar tiempo para procurar fortalecer su posición en la negociación, así que, ante la solicitud francesa de una oferta concreta, García Prieto señaló a mediados de septiembre que, hasta tanto no se aclarasen las exigencias alemanas sobre la cuestión marroquí, no podía España hacer ninguna propuesta en firme¹³. Las conversaciones con Francia estuvieron interrumpidas hasta la conclusión de su acuerdo con Alemania del 4 de noviembre de 1911, aunque durante esos meses la diplomacia española, *muy intranquila y aprensiva*¹⁴ —según Grey—, siguió insistiendo, encabezada por el Rey¹⁵, en la necesaria mediación del *Foreign Office* para contener las previsibles exigencias francesas. El asunto, obviamente, interesaba a Londres —aunque solo fuera porque afectaba al territorio situado frente al archipiélago canario, donde la hegemonía económica de Gran Bretaña era indiscutible—, que lo dejó claro a comienzos de noviembre por medio de Bertie, su embajador en París, que se vio así en la necesidad de negociar con su socio en la Entente. Frente a la propuesta del *Quai d'Orsay* que reducía la soberanía española a la costa mediterránea de Marruecos¹⁶, el primer ministro y Grey dieron órdenes estrictas a Bertie para que hiciera saber a De Selves, ministro francés de Asuntos Extranjeros, que la sustitución de España por una potencia naval como Francia en la costa atlántica marroquí significaría un perjuicio para los intereses británicos negociados con Francia en la Entente, además de abocar a España a un indeseable acercamiento a Alemania. Londres renovaba la vigencia

¹¹ *BDOW*, VII, p. 311.

¹² Telegrama de Bunsen a Grey, Zarauz, 9 septiembre 1911, *BDOW*, VII, n.º 541.

¹³ *BDOW*, VII, p. 311.

¹⁴ *BDOW*, VII, p. 598.

¹⁵ Cf. R. de la Torre del Río, «La política exterior española en el año de la crisis de 1911...», *op. cit.*, pp. 399-402.

¹⁶ *BDOW*, VII, p. 312.

de los acuerdos de 1904, en los cuales se podrían introducir los cambios requeridos por una *compensación razonable*. El *Quai d'Orsay*, para el que era indispensable la aprobación de Gran Bretaña, tuvo que aceptar el planteamiento británico que asumía los argumentos españoles y desacreditaba el proyecto más expansivo de los colonialistas franceses¹⁷.

El deseo francés de obtener el asentimiento del *Foreign Office*¹⁸, que se había mostrado firme en este asunto, posibilitó el inicio en diciembre de 1911 de las negociaciones en Madrid con la participación del embajador británico Bunsen, como era el deseo del Gobierno español¹⁹. La prioridad de éste era definir claramente el régimen de la zona española antes de concretar las compensaciones territoriales²⁰. En 1912 se desarrollaron las negociaciones, en las que era evidente la conjunción hispano-británica que daba por buenos los tratados anteriores sobre Marruecos²¹. Finalmente, el acuerdo hispano-francés del 27 de noviembre de 1912 vino a definir el protectorado de cada nación en Marruecos, reduciendo la zona de influencia reconocida en 1904 a España, que obtuvo el protectorado sobre el norte de Marruecos, si bien en el extremo noroccidental de esta zona quedaba fuera el enclave internacional de Tánger, convertido desde entonces para España en un objetivo frustrado. En la zona sur la acción de España quedaba limitada, pero conservaba la soberanía sobre el enclave estratégico de Ifni y, con ello, una mayor seguridad para Canarias²².

La actitud del Gobierno británico sobre la cuestión de Ifni fue fundamental en la resolución de la crisis internacional de 1911 en el flanco hispano-francés. No en vano el Gobierno español le agradeció al británico la asistencia que le había prestado al respecto²³. El interés británico era evidente, también para el conspicuo embajador alemán Ratibor, que comunicaba al canciller Bethmann Hollweg la actitud británica para impedir que el archipiélago canario pudiera acabar en manos de otra poten-

¹⁷ Confidencial, Bertie a Grey, París, 2 noviembre 1911, *BDOW*, VII, n.º 614.

¹⁸ Confidencial, Bertie a Grey, París, 3 diciembre 1911, *BDOW*, VII, n.º 731.

¹⁹ *BDOW*, VII, p. 313.

²⁰ *BDOW*, VII, p. 314.

²¹ Privado, Bunsen a Nicolson, Gibraltar, 8 junio 1912, *BDOW*, X, n.º 393.

²² Víctor Morales Lezcano estudió la situación marroquí al estallar la crisis de Agadir y las negociaciones posteriores que llevan al acuerdo hispano-francés de 1912 y el establecimiento de los protectorados respectivos, en *León y Castillo, Embajador (1887-1918). Un estudio sobre la política exterior de España*, Cabildo Insular de Gran Canaria, Las Palmas de Gran Canaria, 1975, pp. 105-113; y *El colonialismo hispanofrancés en Marruecos (1898-1927)*, Siglo XXI, Madrid, 1976, pp. 109-121.

²³ Grey a Bunsen, Londres, 12 diciembre 1911, *BDOW*, VII, n.º 754.

cia; *Islas Canarias por la gracia de Inglaterra!*, concluía el embajador alemán²⁴.

Las distintas negociaciones habían conseguido cerrar la crisis, pero las conclusiones a las que Madrid podía llegar sobre la fortaleza de los lazos que le unían con los socios con los que había firmado acuerdos tras el 98 no eran, sin duda, todo lo tranquilizadoras que sería de esperar. Lo realmente cierto era que Francia había negociado con Alemania sin consultar con España la alteración del *statu quo* territorial que ello iba a suponer, e incluso había ofrecido a Berlín la renuncia a sus derechos preferentes sobre la Guinea española si Alemania deseaba adquirir la colonia española²⁵, con menosprecio absoluto de los intereses españoles. Ello venía a demostrar la fragilidad de los acuerdos coloniales firmados con Francia y los compromisos asumidos en 1907. Mientras que estos últimos eran considerados en España como garantía mutua de seguridad de las respectivas posesiones marítimas, Francia y, sin duda, Gran Bretaña los consideraban un instrumento que les permitía intervenir para impedir la enajenación —si era el caso— de las posesiones ultramarinas españolas a otra potencia —Alemania—, sin que, más allá de eso, sus respectivos intereses imperialistas se viesen obligados de alguna manera por sus compromisos con España. Además, frente a esos intereses y objetivos exteriores españoles más activos y menos resignados a la implícita dependencia de Londres y París —como los que España intentaba desplegar en Marruecos en los años posteriores a la firma de los Acuerdos de Cartagena—, lo que las negociaciones que resolvieron la crisis internacional de 1911 vinieron a dejar claro era hasta qué punto era conservadora, defensiva, limitada y dependiente la política exterior española diseñada en los acuerdos de 1904 y 1907. Se había evidenciado que ese marco, donde los intereses franco-británicos eran predominantes, era incompatible con los objetivos exteriores menos conservadores y que postulaban una mayor extroversión de España.

El otro objetivo exterior reactivado en los años previos a la guerra fue el de la unidad ibérica, esbozado por Alfonso XIII en distintas ocasiones —secundado en algunas por sus Gobiernos—, en el contexto de la crisis interna portuguesa, agravada en los años que siguieron al establecimiento de la República en 1910, que justificaba, al decir de los *iberistas*, la renovación de esta vieja aspiración española. De manera que, bajo la forma de unión o estrecha asociación peninsular, Portugal se convertirá también en un exponente de afirmación y extroversión imperialista que iba más allá de

²⁴ Ratibor, embajador alemán, a Bethmann Hollweg, canciller imperial, Madrid, 29 marzo 1912, *England 91*, R 6069, PAAA (Politisches Archiv des Auswärtigen Amts, Berlín).

²⁵ Albert Mousset, *L'Espagne dans la politique mondiale*, Bossard, Paris, 1923, pp. 157-159.

la política exterior conservadora y defensiva que se encontraba detrás de los Acuerdos de Cartagena²⁶.

En los encuentros que en 1913 mantuvieron el presidente francés y el monarca español, éste le ofreció poner los puertos españoles a disposición de las Escuadras de Gran Bretaña y Francia; también los ferrocarriles españoles estarían a disposición francesa en el caso de que fuera necesario trasladar a la metrópoli sus tropas en África. Éste era el precio que Alfonso XIII creía que podría pagar si se le permitía intervenir en Portugal, a lo cual, añadía, se vería obligada España si se agravaba la crisis portuguesa. Pretendía el Rey reforzar y compensar sus vagas ofertas a la Entente con una lógica intervencionista, que difería mucho de la lógica que en los asuntos peninsulares aplicaba tanto el *Quai d'Orsay* como el *Foreign Office*, y que no predisponía a considerar seriamente las insinuaciones reales, que obtuvieron la llamada de París por respuesta: el Estado Mayor francés consideraba que el servicio que podían ofrecer los ferrocarriles españoles sería lento y precario; tampoco el embajador galo en Madrid creía que los anhelos del Monarca fueran compartidos por la mayoría de su Gabinete; y lo que más pesaba a la hora de no considerar el ofrecimiento de Alfonso XIII era la firme convicción de que Gran Bretaña nunca permitiría la anexión de su aliada Portugal²⁷. De entrada, tampoco la diplomacia del *Foreign Office* se tomaba en serio las especulaciones del rey Alfonso sobre la cuestión portuguesa²⁸.

Esta toma de conciencia por el país de unos objetivos exteriores más activos y cada vez más perfilados, en Marruecos —Tánger— y Portugal, va a producir una quiebra de la inicial unanimidad a favor de la Entente y un replanteamiento, que no va más allá del terreno de la opinión, es cierto, de la orientación internacional de España. Así que ya antes de que estallara la guerra existía una importante opinión partidaria de Alemania, que a las razones ideológicas sumaba la convicción de que el entendimiento con Francia y Gran Bretaña significaba aceptar una dependencia que entorpecía las posibilidades de afirmación exterior del país, como demostró el acuerdo hispano-francés de 1912.

²⁶ Las aspiraciones españolas a la unidad ibérica ya fueron estudiadas por Hipólito de la Torre Gómez en *Antagonismo y fractura peninsular. España-Portugal, 1910-1919*, Espasa-Calpe, Madrid, 1983.

²⁷ Cf. Pierre Renouvin, *Historia de las relaciones internacionales*, Akal, Madrid, 1990 (*Histoire des relations internationales*, Hachette, Paris, 1955), pp. 530-531; y Rosario de la Torre del Río, «Entre 1898 y 1914: la orientación de la política exterior española», *op. cit.*, pp. 19-21.

²⁸ En la línea de muchos de sus renovadores estudios previos, Hipólito de la Torre Gómez ha desvelado la conexión británica con el proyecto iberista en *El impero del Rey. Alfonso XIII, Portugal y los ingleses (1907-1916)*, Junta de Extremadura, Mérida, 2002; la opinión del embajador Bunsen sobre las confidencias portuguesas del Rey, en p. 87.

2. La neutralidad obligada²⁹

España no había participado en la política de bloques que había conducido a la guerra sino de una manera marginal. Tal participación había encontrado su mayor expresión formal en los Acuerdos de Cartagena de 1907, que a poco comprometían y que habían sido considerados, tanto por las potencias de la Entente como por España, únicamente como un instrumento para la salvaguarda de las posesiones insulares y costeras de España más susceptibles de sufrir una agresión extranjera. Ello viene corroborado por el hecho de que, según lo convenido en los acuerdos mediterráneos por España, Gran Bretaña y Francia, las tres partes se comprometían a consultarse cuando el *statu quo* territorial de sus posesiones atlánticas o mediterráneas estuviera amenazado. Sin embargo, cuando se desarrollaron los acontecimientos de julio y agosto de 1914, España, más preocupada en sus conflictos internos, fue ignorada y considerada una vez más *quantité négligeable* por los países de la Entente, que no tenían necesidad de arrastrar a la guerra a España, a la que podían manejar sin que fuera una aliada oficial, y cuya participación, con un ejército falto de medios, poco podía ayudar en una guerra que se presumía corta.

El Gobierno de España, presidido por el conservador Eduardo Dato, insertó en la Gaceta del 30 de julio un decreto que declaraba la neutralidad estricta del Estado español. En las visitas de Alfonso XIII a París en mayo y diciembre de 1913, y en la que el presidente francés Poincaré realizó a España en octubre del mismo año, el Monarca español había parecido proclive a la orientación española hacia Francia y Gran Bretaña en caso de un eventual enfrentamiento con el Imperio alemán. Sin embargo, una vez iniciada la guerra, el propio Rey se decidió por una España apartada del conflicto, que le permitiera proponer en el momento oportuno su candidatura como mediador entre los contendientes³⁰, con vistas a la paz, de forma que España interviniese de nuevo activamente en la política internacional y viese reforzada así su posición. Pero esta neutralidad, asumida por el Gobierno y el Rey, era también una declaración de la impotencia de España³¹, con una economía atrasada, un sistema político inoperante, un ejército incapaz —según demostraba su presencia en Marruecos— y una

²⁹ Lo que aquí exponemos lo desarrollamos más ampliamente en Javier Ponce Marrero, *Canarias en la Gran Guerra, 1914-1918: estrategia y diplomacia. Un estudio sobre la política exterior de España*, Cabildo de Gran Canaria, Las Palmas de Gran Canaria, 2006.

³⁰ Véase la obra de Julián Cortés Cavanillas, *Alfonso XIII y la guerra del 14*, Alce, Madrid, 1976.

³¹ Véase el revelador artículo de Hipólito de la Torre Gómez, «El destino de la regeneración internacional de España (1898-1918)», *op. cit.*

flota insuficiente para defender sus extensas e indefensas costas atlánticas y mediterráneas contra cualquier asalto enemigo.

Por otro lado, la neutralidad de España desarrolló algunas potencialidades de su política exterior: transformó Madrid en un centro favorable para la realización de negociaciones diversas; el servicio diplomático español asumió la representación de un número creciente de beligerantes al irse extendiendo el conflicto; y el Rey organizó personalmente una oficina para el socorro y cuidado de las víctimas de la contienda, mediando para obtener garantías sobre los presos de guerra. Durante los cuatro años que duró la contienda se mantuvo la neutralidad oficial del Estado, en medio de las crisis internas³², y a pesar de una cada vez más enconada guerra de opiniones³³. Ésta adquirió generalmente la forma de apuestas y deseos de victoria a favor de uno u otro bloque de beligerantes. Apuestas, deseos nada más, porque la común plataforma que unía a la beligerante opinión española era la neutralidad oficial, lo que reflejaba de manera hartamente expresiva la conciencia de impotencia y vulnerabilidad que se hallaba tras la «opción» internacional de España³⁴.

Sin embargo, ¿podía España ser estrictamente neutral? Así lo había proclamado el Gobierno de Dato, pero lo cierto es que, tanto por la orientación internacional impuesta a España por sus acuerdos con Francia y Gran Bretaña en los años anteriores a la guerra, como por su situación geográfica y por sus intereses comerciales, su libertad de movimientos en política exterior era más que reducida; España estaba firmemente ligada a la Entente y se veía precisada, por tanto, a entrar en su campo de atracción. La opinión de los hombres que habían dado y todavía daban rumbo —por inseguro que fuera— a la política internacional de España así lo creía.

El conde de Romanones, presidente del Consejo de Ministros durante buena parte de estos años, aseguraba que España había establecido vínculos muy estrechos y había estado en íntima conversación con Francia y Gran Bretaña³⁵. Fernando León y Castillo, otro de los protagonistas de la

³² Un estudio de la situación interna del país lo podemos encontrar en dos obras clásicas: Melchor Fernández Almagro, *Historia del reinado de D. Alfonso XIII*, 2 vols., Sarpe, Madrid, 1986 (Montaner y Simón, Barcelona, 1933); y Carlos Seco Serrano, *Alfonso XIII y la crisis de la Restauración*, Rialp, Madrid, 1979 (Ariel, Barcelona, 1969).

³³ Fundamental para comprender la guerra de opiniones es la obra de Fernando Díaz-Plaja, *Francófilos y germanófilos*, Alianza, Madrid, 1981.

³⁴ Este debate de guerra representaba una continuación, exacerbada pero ininterrumpida, del que había aparecido anteriormente, desde que la unanimidad de Cartagena hiciera quiebra en los años siguientes.

³⁵ *DS (Diario de las Sesiones de Cortes)*, Senado, legislatura de 1918, V, 22 enero 1919, número 108, pp. 1811-1813.

política exterior española, era más explícito sobre el tipo de neutralidad que España podía practicar. Con motivo de su vuelta en 1916 a la Embajada española en París, León y Castillo se refirió al tratado de 1907, por él personalmente suscrito, y añadía: *Somos neutrales en la Gaceta; pero no en el espíritu porque no podemos aguardar indiferentes e impasibles el resultado de esta contienda con el cual están tan ligados nuestros intereses, los más vitales*³⁶. Sus palabras reproducían certeramente la forma en que entendían la neutralidad española los principales líderes liberales que intentaron gobernar el país durante los años de la guerra.

Si bien es cierto que la neutralidad oficial del Estado español se mantuvo durante los cuatro años que duró la contienda, también lo es que su obligada orientación hacia los países de la Entente pesó cada vez más conforme la guerra se iba alargando. Los aliados intensificaron su presión económica, que hizo que los países neutrales de la periferia europea entraran en la órbita de los aliados, convirtiéndose en *neutrales aliados*. La prolongación de la contienda acrecentó la importancia de la guerra económica y revalorizó la situación estratégica de España por su frontera con la retaguardia francesa y su ubicación marítima entre el Mediterráneo occidental y el Atlántico oriental. En la guerra económica España ofrecía a Francia y Gran Bretaña productos alimenticios y suministros militares; además, los españoles podían trabajar en las fábricas francesas, y se liberaban así hombres para el servicio militar en el frente³⁷.

Por su parte, Alemania³⁸ se daba cuenta de que España tenía que aparecer amigable hacia Francia y Gran Bretaña por razones geográficas y económicas³⁹. El comandante Valdivia, agregado militar de la Embajada española en Berlín, se lo había dicho en junio de 1914 al comandante Arnold Kalle, agregado militar alemán en Madrid; el agregado español le explicó al alemán las maniobras diplomáticas de Alfonso XIII, durante el año anterior, como un reconocimiento de la situación real de España, demasiado

³⁶ Notas de un borrador sin fecha para un discurso con motivo de su vuelta en 1916 a la embajada en París, *Fondo Fernando León y Castillo*, legajo 21, AHPLP (Archivo Histórico Provincial de Las Palmas).

³⁷ Jean-Marc Delaunay, «España trabajó por la victoria», en *Historia 16*, n.º 63, Madrid, 1981, pp. 38-44.

³⁸ Para un estudio de las relaciones entre España y Alemania dentro de la política de neutralidad del Gobierno español durante la guerra, debe verse especialmente Lilian Gelos de Vaz Ferreira, *Die Neutralitätspolitik Spaniens während des Ersten Weltkrieges. Unter besonderer Berücksichtigung der deutsch-spanischen Beziehungen*. Institut für Auswärtige Politik, Hamburg, 1966.

³⁹ Los compromisos de España con Francia y la significación del viaje de Poincaré a Madrid en 1913 habían sido entendidos por la prensa centroeuropea; véase Víctor Morales Lezcano, *León y Castillo...*, *op. cit.*, p. 140, nota 11.

unida económica y físicamente a Francia y a Gran Bretaña para arriesgarse a ir contra ellas⁴⁰.

En realidad, según comunicaba Polo de Bernabé, el embajador español en Berlín, allí existía la creencia general de que España era un instrumento de la Entente y tomaría parte en la guerra al lado de los aliados. La actitud del Gobierno y del pueblo español, así como la manera imparcial de observar los deberes de la neutralidad, una vez comenzada la guerra, habían originado, al decir del embajador, una corriente de vivas simpatías hacia España tanto en las esferas oficiales como en la opinión pública⁴¹. Además, desde el principio de la guerra existía en Alemania el convencimiento de que el rey Alfonso estaba personalmente de su lado, y el Emperador nunca dejó de mencionar la solidaridad monárquica que había entre ambos⁴². Esta relación que unía a Guillermo II y a Alfonso XIII ayudó con frecuencia a mantener la diplomacia hispano-alemana sobre una base amistosa. Así, como contestación a una carta que el emperador Guillermo había dirigido al rey de España por medio del comandante Valdivia, Alfonso XIII escribió el 19 de enero de 1918:

Querido Guillermo,

... Me es en extremo grato el ver que has sabido hacerte cargo de todo el afán y empeño que, con mis Gobiernos, he puesto, para que España se mantenga en la política de neutralidad iniciada al comienzo de la guerra; con esto creo haber hecho un servicio a mi amada Patria interpretando sus aspiraciones y además, he podido contribuir a evitar para mi pueblo y aún para otros, como tú tan delicadamente indicas, nuevos y sangrientos sacrificios...

No he de ocultarte que, debido a circunstancias especiales he tenido que vencer no pocas dificultades para que esta política de neutralidad estricta no fuese alterada. Hoy puedo asegurarte formalmente que he de perseverar en ella por entender es la política más favorable a los intereses españoles, y aún a los de otros pueblos y sólo una agresión a la integridad de nuestro territorio o una ofensa al honor de mi bandera, podría apartarnos de las normas impuestas.

Me congratulo de que ahí sepan reconocer y apreciar la conducta noble del pueblo español, con relación a tu País...

... tu más leal amigo, hermano y primo que te abraza

Alfonso XIII⁴³.

⁴⁰ Ron M. Carden, *German policy toward neutral Spain, 1914-1918*, Garland Publishing, Inc., New York and London, 1987, pp. 37-38.

⁴¹ Polo de Bernabé, embajador de España en Berlín, al marqués de Lema, ministro de Estado, Berlín, 18 marzo 1915, *Guerra Europea*, H 2988, AMAE (Archivo del Ministerio de Asuntos Exteriores, Madrid)..

⁴² Ron M. Carden, *op. cit.*, p. 46.

⁴³ Alfonso XIII a Guillermo II, Palacio de Madrid, 19 enero 1918, *Spanien 61*, R 12005, PAAA.

La neutralidad estricta del Estado español debía ser el objetivo de la diplomacia germana⁴⁴, ya que, como había señalado el embajador imperial, Alemania no podía esperar de España más que su estricta neutralidad a causa de su indefensión frente a Inglaterra y Francia. Si tomaba partido por Berlín, España perdería enseguida las islas Baleares y Canarias, todos los puertos importantes y la conexión con sus tropas en Marruecos, de lo cual Alemania no podría protegerla⁴⁵. Puesto que los Imperios centrales no podían esperar la participación de España junto a ellos⁴⁶, la neutralidad estricta del Estado español les era favorable. Así pues, la tarea principal de la diplomacia centroeuropea debía ser contrarrestar la influencia de la Entente y mantener la neutralidad española, previniendo que la misma se inclinase demasiado a favor de los aliados y que España se convirtiera en «cautiva» de la Entente.

Para llevar a cabo este objetivo Berlín usó el cebo de las ofertas y prometió a España ayuda económica y respaldo político para la posguerra, con el fin de que Madrid se emancipase del tutelaje económico y político de la Entente. Alemania también animó prudentemente a Alfonso XIII a proseguir sus esfuerzos como mediador en la contienda, para mantener las esperanzas de España de ver reforzada su posición internacional y, de paso, prevenir que las simpatías españolas se decantasen por la Entente. Igualmente, el *Auswärtiges Amt* alimentaba con vagas promesas la idea de que una colaboración hispana sería premiada con la anexión de los territorios y países que una *trasnochada nostalgia imperialista*⁴⁷ — presente en el intento de regeneracionismo internacional más activo — proponía como meta de la política exterior española. A la soberanía en el Estrecho de Gibraltar sumaban los más ilusos — y entre ellos Alfonso XIII — la anexión de Tánger, las manos libres en Marruecos y, si Alemania lograba aniquilar el poderío británico en los mares, la obtención de una tentadora tutela sobre Portugal⁴⁸.

Ya en octubre de 1914 una comunicación de Ratibor al Rey se encargaba de avivar sus ilusiones, incitándole a intervenir en Portugal. Alfonso XIII se

⁴⁴ La obra de Ron M. Carden, *op. cit.*, se ocupa principalmente de la astucia y habilidad diplomáticas alemanas que, junto al pragmatismo de Madrid, condujeron a la neutralidad española; sin embargo, sorprendentemente, el autor prescinde casi absolutamente de las fuentes españolas.

⁴⁵ Telegrama de Ratibor, embajador imperial, al *Auswärtiges Amt*, Madrid, 30 diciembre 1915, *Spanien 55 Nr. 2*, R 11950, PAAA.

⁴⁶ También en una nota de la Embajada austro-húngara en Berlín se decía: *Si España quisiera romper abiertamente con los aliados podría reunir en seis semanas un ejército de 500.000 hombres, sin embargo éstos tendrían que proteger las fronteras y las costas; España perdería las islas y el territorio marroquí*; nota estrictamente confidencial de la Embajada austro-húngara, Berlín, 4 abril 1916, *Spanien 61*, R 11999, PAAA.

⁴⁷ Víctor Morales Lezcano, *León y Castillo...*, *op. cit.*, pp. 147-148.

⁴⁸ Portugal, como permanente objetivo de la política exterior española, en Hipólito de la Torre Gómez, *Antagonismo y fractura peninsular*, *op. cit.*

mostró agradecido, manifestando que, desafortunadamente, no podía proceder contra Portugal, tal como le gustaría, ya que en ese caso Francia e Inglaterra ocuparían inmediatamente las islas Baleares y Canarias, bombardearían todos los puertos españoles e impedirían la comunicación de España con Marruecos⁴⁹. Por tanto, es frente a los intereses y los objetivos exteriores más activos —como estas aspiraciones iberistas—, cuando la obligada neutralidad española adquiere toda su significación como mejor exponente de impotencia y, al cabo, de implícito reconocimiento de frustración en el terreno internacional.

A pesar de la imposibilidad española de aceptar las ofertas alemanas, el conocimiento que las potencias de la Entente tenían de estas ofertas ayudaba al Rey a intentar sacar ventaja para España. Por ello, Alfonso XIII no dejó de animar las maniobras alemanas. En julio de 1915 habló con el agregado Kalle acerca de las relaciones hispano-alemanas; el Rey enfatizó la necesidad de asistencia económica alemana para ayudar a España a escapar del *yugo* de Inglaterra y Francia. Un mes después Kalle envió al Monarca un memorándum en el que nada se prometía directamente a España, pero en el que se mencionaban las considerables posibilidades para España si ésta seguía una política neutral que fuera benevolente hacia Alemania⁵⁰.

En septiembre de 1915, en conversación con el agregado militar alemán, el rey Alfonso dejaba abierta la posibilidad de discusiones posteriores⁵¹. Alfonso XIII quería, sin duda, mantener vivas las promesas de los alemanes, a pesar de la imposibilidad de que España las aceptase. Esa imposibilidad se desprendía de la carta que el marqués de Lema, ministro de Estado bajo el Gobierno de Dato, le escribía al embajador español en Berlín, donde explicaba el porqué de la neutralidad que España estaba obligada a practicar y que en Alemania ya empezaba a suscitar recelos, por considerarla proclive a los aliados:

Porque no debe olvidarse que, independientemente de nuestra falta de fuerza para rechazar una agresión de Inglaterra y aun de Francia, nuestra dependencia comercial, industrial y de otros órdenes de estos países es un hecho notorio, que tal vez desde Berlín no se aprecie bien, por lo que veo, pero desde la plaza de Santa Cruz se ve demasiado claramente... la cantidad de artículos que de no recibirlos de Inglaterra y aun de Francia harían perecer nuestra industria y perjudicarían gravemente a nuestra agricultura, es enorme; y aun los que necesitamos importar de Alemania ¿cómo llegarían a nuestros puertos si la Gran Bretaña, sobre todo, Francia y aun Italia se opusieran? Y ¿cómo exportaríamos con su

⁴⁹ Telegrama de Ratibor, embajador imperial, al *Auswärtiges Amt*, Madrid, 6 octubre 1914, *Spanien 61*, R 11998, PAAA.

⁵⁰ *Spanien 61*, PAAA, citado en R.M. CARDEN, *op. cit.*, pp. 96-97.

⁵¹ *Der Weltkrieg Nr. 11 q Geheim*, PAAA, citado en R.M. CARDEN, *op. cit.*, pp. 98-99.

oposición nuestros frutos y otras producciones? Y ¿cómo aprovisionaríamos a nuestro ejército en África y sostendríamos con él nuestra comunicación si esas naciones se propusieran impedirlo?

Ya es vieja la máxima «*Primum vivere, deinde philosophari*». Antes que pensar en engrandecimientos y realizaciones de ideales, que siempre se guardan en el corazón, hay que vivir: hay que salir de este terrible incendio sin que las chispas nos alcancen, y la responsabilidad de que ocurriera lo contrario no se le atribuiría al Príncipe de Ratibor, ni a otro Embajador, la nación española, sino al Presidente del Consejo y a su Ministro de Estado que, bajo espejismos de futuras grandezas y dejándose sugestionar por consejeros parciales o que sólo ven un lado de las cosas, habían puesto a su país en trance de ruina o en humillación vergonzosa⁵².

Un mes después, en diciembre de 1915, las relaciones entre Berlín y Madrid recibieron un severo revés cuando Dato tuvo que dimitir a causa de los problemas domésticos ocasionados por la guerra. Británicos y franceses ejercieron gran presión sobre el Rey para que nombrara en su lugar al conde de Romanones, cuyas inclinaciones favorables a la Entente eran bien conocidas. Cumpliendo la petición real, Romanones formó entonces un nuevo Gobierno, e introdujo una neutralidad más benevolente para la Entente. Durante el Gobierno de Romanones la política alemana debió hacer concesiones para contrarrestar la influencia del presidente español, mientras que la actitud mediadora de Alfonso XIII buscaba, a pesar de las inevitables concesiones que se hacían a la Entente, evitar la adhesión abierta a la causa aliada y mantener las escasas posibilidades de maniobra que proporcionaban las ofertas alemanas. Sin embargo, el Rey, como representante más genuino de aquella *nostalgia* imperialista, tiene que volver hacia posiciones más conservadoras ante la realidad de la guerra, y vierte su pensamiento regeneracionista en el nuevo papel que acaso España podrá desempeñar como la potencia neutral de Europa.

La visita efectuada al puerto de Cartagena en junio de 1916 por un submarino alemán, en el que vino un mensaje personal del emperador Guillermo para el rey Alfonso, pudo realizarse gracias al deseo expreso del Monarca español. Esta visita acarreó claras amenazas de la Entente de ocupar los puertos españoles, amenazas que motivaron la publicación de una declaración española que hacía prácticamente imposible la repetición de tales visitas. Las presiones francesas e inglesas se intensificaron a lo largo del verano de 1916. Estas acciones de la Entente estaban abonadas por la guerra submarina alemana, que provocó importantes conflictos entre Madrid y Berlín.

⁵² Particular, marqués de Lema, ministro de Estado, a Polo de Bernabé, embajador de España en Berlín, 2 noviembre 1915, *Guerra Europea*, H 3055, AMAE.

No obstante, la determinación real de que España desempeñase un papel activo como potencia neutral se mantuvo en los momentos más difíciles de la guerra, como en febrero de 1917, cuando Alemania intensifique la guerra submarina. A comienzos de ese mes, Alfonso XIII le aseguró a Willard, el embajador de los Estados Unidos, que España definitivamente no rompería relaciones diplomáticas ni declararía la guerra incluso si se perdían más buques y vidas españoles. El rey Alfonso manifestó que era necesario para España permanecer fuera de la guerra para representar los intereses de los neutrales. Willard vio esto como otra indicación del repetido deseo del Rey de desempeñar el papel de un honesto intermediario en una futura conferencia de paz⁵³. Así, cuando el 9 de abril de 1917 un submarino alemán torpedeó sin previo aviso al vapor español *San Fulgencio*, Romanones intentó que el Gobierno se decidiese a romper relaciones con Alemania, pero fracasó ante la resistencia del Rey y de su Gabinete, y se vio obligado a presentar su dimisión.

García Prieto y Dato, sucesores de Romanones, intentaron restablecer una neutralidad más o menos estricta. No obstante, la campaña submarina alemana provocó en 1918 situaciones tan delicadas que Madrid estuvo a punto de romper diplomáticamente con Berlín. La situación económica, empeorada por la guerra submarina, indujo a España a apoyarse más firmemente en la Entente⁵⁴, y Alemania amenazó entonces con anular las facilidades concedidas hasta ese momento a la navegación española. Antonio Maura, sucesor de García Prieto y Dato en la Presidencia del Consejo de Ministros, intentó reconducir prudentemente la neutralidad española, pero tampoco pudo evitar un empeoramiento de las relaciones hispano-alemanas por la cuestión submarina. El curso de la guerra, ya inclinada definitivamente a favor de las potencias occidentales, precipitó en última instancia la decidida actitud reprobatoria de la guerra submarina alemana por parte de España, lo cual dificultó las relaciones hispano-germanas hasta colocarlas al borde de la ruptura.

En agosto de 1918 el Gobierno de Maura comunicó en una nota al Gobierno de Berlín que desde ese momento sustituiría los buques españoles que hundiesen los submarinos por buques alemanes anclados en puertos españoles. Sin embargo, el Gobierno español no llevó a cabo esta medida, ya que, según informaciones diplomáticas, esto habría provocado la ruptura con Alemania; además, Berlín decidió la entrega a España de seis vapores como indemnización por los buques hundidos, con la finalidad de apaciguar

⁵³ Cf. Ron M. Carden, *op. cit.*, p. 166.

⁵⁴ Albert Mousset, en *La política exterior de España, 1873-1918*, Biblioteca Nueva, Madrid, 1918, distingue en la neutralidad española una neutralidad estática en la primera parte de la guerra y otra neutralidad dinámica en su tramo final. La neutralidad dinámica se traduce en neutralidad proaliada.

al Gabinete madrileño, pues la situación bélica había empeorado considerablemente para los Imperios centrales y Alemania veía con inquietud el forzado acercamiento de España a los aliados. La tensión que había provocado la nota española fue entonces decreciendo, pues la guerra se aproximaba a su fin, confirmado en el armisticio de noviembre de 1918.

3. La posguerra inmediata: las nuevas intenciones regeneracionistas

A comienzos de noviembre de 1918 el Gobierno británico había comunicado al español que los seis buques entregados por Berlín a España serían capturados por la Entente si eran encontrados fuera de aguas territoriales. Londres insistía en que al final de la guerra sería la Conferencia de Paz la que determinaría el estatuto de los buques enemigos cedidos a los neutrales⁵⁵, por lo que España apenas pudo conseguir ventaja material alguna de forma unilateral con la crítica aproximación a la ruptura con Alemania en vísperas del cese de hostilidades. Con el fin de la contienda la subordinación de España con respecto a las decisiones aliadas cobró carta de naturaleza en la posguerra inmediata. Después del armisticio del 11 de noviembre, la diplomacia española tuvo que negociar con la británica acerca de los buques de los que se había posesionado en octubre de 1918⁵⁶. El acuerdo se alcanzó en enero de 1919 y en el mismo se permitía a España conservar dichas unidades, a cambio de renunciar a reclamaciones de más barcos por las pérdidas sufridas durante la guerra⁵⁷.

Además, la inclinación de la diplomacia española hacia los aliados se acentuó tras la victoria de éstos, pues a España le era necesario cooperar con los vencedores de cara a la paz y a las compensaciones que, como en el caso de los buques alemanes cedidos, esperaba obtener. Asimismo, en la cuestión de las alianzas se reanudó la política anterior a la guerra, ahora reafirmada por la imprescindible aproximación hacia Francia e Inglaterra como lógica medida de seguridad elemental, más aún desde que ya era imposible cualquier ocasional ayuda, directa o indirecta, de Alemania⁵⁸.

⁵⁵ Minuta del *Foreign Office*, 21 noviembre 1918, FO 372/1166, NA (National Archives, Kew, Londres).

⁵⁶ *Ibid.*

⁵⁷ Ron M. Carden, *op. cit.*, pp. 267-268.

⁵⁸ Cf. José U. Martínez Carreras, «La política exterior española durante la Restauración, 1875-1931», en *Las relaciones internacionales en la España contemporánea*, editado por Juan Bautista Vilar, Universidad de Murcia, Murcia, 1989, pp. 93-99; y Gerie B. Bledsoe, «Spanish Foreign Policy, 1898-1936», en *Spain in the Twentieth-Century World. Essays on Spanish Diplomacy, 1898-1978*, editado por James W. Cortada, Aldwych Press, London, 1980, pp. 14-15.

El conde de Romanones sería el encargado de retomar esta política y romper relaciones con Alemania, una tarea a la que ya se había aplicado durante la guerra —sin contar con la opinión mayoritaria— y que había precipitado su caída en la primavera de 1917. Ahora, con el triunfo de los aliados, la conocida adhesión del conde a su causa le convertía en el líder liberal más idóneo para representar a España en la nueva situación internacional. Ya el 9 de noviembre de 1918 se hizo cargo del Ministerio de Estado en el nuevo Gobierno de coalición liberal de García Prieto, que precedió al Gabinete que el 5 de diciembre de ese año formó el propio Romanones y en el que —además de la presidencia— conservó también la cartera de Estado⁵⁹. La primera medida que adoptó Romanones en la dirección de reforzar la orientación aliada del Gobierno español fue anunciar inmediatamente su intención de expulsar a Ratibor y a todo el personal de la Embajada alemana, así como retirar a Polo de Bernabé de Berlín⁶⁰.

Además, el presidente del Consejo de Ministros fue a París con el objeto —frustrado— de que España participase de alguna manera en la Conferencia de Paz, entrevistándose con Wilson y el presidente francés Poincaré, así como con políticos y diplomáticos de otros países. En estos diálogos Romanones inició la gestión diplomática para el que sería el principal intento regeneracionista de la posguerra: la participación activa de España en la proyectada Sociedad de Naciones, en cuyo Consejo ocupó efectivamente un puesto desde su origen, vislumbrando España así su reconsideración como potencia neutral europea, resultado de su papel mediador durante la guerra y los servicios prestados a los aliados⁶¹. El nuevo despertar de la cuestión marroquí —tratada en esas entrevistas— como uno de los centros de interés de la política exterior española ejemplificaba la vuelta de ésta a gran parte de los criterios seguidos antes de 1914. El presidente del Consejo de Ministros asumía una política continuista, que perseguía el mantenimiento del *statu quo* en el ámbito inmediato en que se desenvolvían los intereses nacionales, pues afirmaba Romanones en 1919: *los objetivos de España en la política internacional han de referirse, fatalmente, a dos problemas principales: Mediterrá-*

⁵⁹ Melchor Fernández Almagro, *op. cit.*, pp. 44-52.

⁶⁰ El personal de la Embajada alemana abandonó España el 9 de enero de 1919; Ron M. Carden, *op. cit.*, pp. 268-269.

⁶¹ Para una primera aproximación a la presencia y participación de España en la Sociedad de Naciones resultan interesantes los trabajos de Gloria Solé Romeo, «La incorporación de España a la Sociedad de Naciones», en *Hispania*, n.º 132, CSIC, Madrid, 1976; y José Luis Neila Hernández, «España y el modelo de integración de la Sociedad de Naciones», en *Hispania*, n.º 176, CSIC, Madrid, 1990. Sobre el intento español de obtener un puesto permanente en el Consejo debe verse el minucioso estudio de Fernando María Castiella, *Una batalla diplomática*, Planeta, Barcelona, 1976.

*neo y Marruecos. Y... sobre Mediterráneo y Marruecos hay esos convenios... Se llaman notas sobre el Mediterráneo, pero se refieren también a una parte del Atlántico, del Atlántico que baña las costas del África occidental*⁶².

Y ¿podía tener España una orientación exterior que, en lo sustancial, fuera distinta? Para contestar a esto tenemos que referirnos a los condicionantes intrínsecos que limitaban la política internacional de España y la hacían debatirse permanentemente entre la integración y el aislamiento, entre la participación y el retraimiento: su propia situación geográfica, su conciencia histórica de una grandeza pasada desvanecida en una decadencia tangible⁶³, su dependencia económica de Francia y Gran Bretaña y, fundamentalmente, sus absorbentes conflictos internos⁶⁴, consecuencia de sus rígidas y atrasadas estructuras, también en lo militar, aspecto este último que había determinado su escasa aportación a una política de alianzas basada en los mutuos compromisos.

Si estos condicionantes de la política de España antes de 1914 seguían estando presentes en gran medida en 1919⁶⁵, también en la misma medida serían semejantes los límites en los que se iba a mover la diplomacia española de posguerra, que siguió practicando una política de *circunstancial acomodo* en el restrictivo escenario de la política europea. Éste sólo se amplió con la posterior puesta en práctica de la diplomacia multilateral

⁶² DS, Senado, legislatura de 1918, V, 22 enero 1919, número 108, p. 1812.

⁶³ Conviene recordar la preocupación de Jover por incorporar las mentalidades colectivas al análisis de las relaciones internacionales y, especialmente, sus reflexiones sobre cómo esa conciencia histórica se ha proyectado con fuerza sobre la percepción que la sociedad española se ha forjado de sí misma y de los demás actores de la escena internacional; cf. José María Jover Zamora, «La percepción española de los conflictos europeos: notas históricas para su entendimiento», en *Revista de Occidente*, n.º 57 (febrero 1986), pp. 5-42.

⁶⁴ A estos conflictos iban asociados el debilitamiento interior y la impotencia exterior de España. Ello originó la incapacidad del Estado para asegurar intereses nacionales por sus propios medios y la necesidad de algunas opciones políticas de recurrir al apoyo externo para garantizar su mantenimiento en el poder y canalizar los conflictos internos, auspiciando una interposición europea en los asuntos españoles que se prolonga hasta la Guerra Civil; cf. Francisco Quintana Navarro, «España en la política europea contemporánea: ¿secular aislamiento o acomodo circunstancial?», en *I Encuentro Peninsular de Historia de las Relaciones Internacionales: Portugal y España en el sistema internacional*, Associação Portuguesa de História das Relações Internacionais/Comisión Española de Historia de las Relaciones Internacionales, Fundación «Rei Afonso Henriques», Zamora, 1998, pp. 219-244.

⁶⁵ Sobre los efectos de la Primera Guerra Mundial en el marco económico español contamos con la obra, ya clásica, de Santiago Roldán y José Luis García Delgado, que nos revelaron la gran influencia que la guerra tuvo en *La formación de la sociedad capitalista en España, 1914-1920*, 2 vols., Fondo para la Investigación Económica y Social de la Confederación Española de Cajas de Ahorro, Madrid, 1973. Sin embargo, el impacto de la guerra y la subsiguiente crisis económica vinieron a hacer aún más evidentes las contradicciones y la conflictividad en las que se movía la sociedad española, precipitando la crisis de su inoperante sistema político.

inspirada en los frágiles principios de la presunta seguridad colectiva⁶⁶. Sin embargo, en la posguerra inmediata el escaso margen de maniobra de la política exterior española se vio incluso reducido por la desaparición del contrapeso que en determinados momentos había podido ejercer Alemania en la obligada orientación internacional de España. Por tanto, si era gracias a aquellas notas de 1907 que España había podido pasar la guerra en la certeza de que indefensos territorios españoles como Baleares y Canarias habían de ser absolutamente respetados, para el presidente del Consejo de Ministros no cabía cambiar esa política, ahora que ésta era una cuestión de seguridad elemental, una vez desaparecido todo potencial contrapeso alemán. También León y Castillo, otro responsable de la orientación internacional de España, había previsto la trascendencia de esta orientación de cara a la posguerra cuando había afirmado que los más vitales intereses españoles estaban ligados al resultado de la contienda. Había planteado el viejo embajador qué sucedería si España no dispusiese de las inteligencias con Inglaterra y Francia que contenían los tratados de 1904 y 1907, preguntando: *Cuando llegue el momento de la liquidación y de la reconstitución de Europa ¿qué sería de Baleares, Canarias y nuestro protectorado en Marruecos...?*⁶⁷.

El momento de la *reconstitución de Europa* había llegado y España, impelida por su imprescindible cooperación con los vencedores, pero limitada básicamente por los mismos condicionantes, reemprendía esa política que le había permitido preservar el *statu quo* en los territorios españoles inseguros y que, debido a su utilidad estratégica permanente, seguirían siendo objeto del interés de las grandes potencias.

4. Algunas conclusiones

Haciendo una valoración general del período que aquí hemos analizado, podemos concluir que, después de Cartagena, el primer freno para el regeneracionismo internacional intentado por España desde 1907 vino dado por la necesidad de seguir garantizando los intereses nacionales en sus territorios marítimos, muy inseguros desde el punto de vista defensivo. De manera que la formulación de unos objetivos exteriores más activos, como fueron Marruecos — Tánger — o Portugal, no podía prescindir de los

⁶⁶ W.E. Rappard, «Small States in the League of Nations», en *Problems of Peace*, n.º 9, 1934, pp. 14-53.

⁶⁷ Notas de un borrador sin fecha para un discurso con motivo de su vuelta en 1916 a la embajada en París, *Fondo Fernando León y Castillo*, legajo 21, AHPLP.

objetivos más conservadores, aunque sólo fuera como temor ante la carencia de la garantía defensiva interior, más aún porque esos objetivos activos eran claramente contrapuestos a los intereses de las potencias de la Entente —Gran Bretaña y Francia—, precisamente las que, de no contar con la amistad dependiente de España, y aún contando, constituían la amenaza principal para los intereses españoles más conservadores, más esenciales, debido a la amplia hegemonía que ambas potencias tenían en todos los ámbitos —geográfico, económico y defensivo— de esos intereses.

En realidad, lo que había permitido a España formular unos objetivos exteriores más activos era la seguridad que había adquirido de sus intereses más conservadores. Pero esta seguridad, dependiente del acuerdo con Gran Bretaña y Francia, era también la principal debilidad en la realización de aquellos objetivos activos, por la clara contraposición de éstos con los que tenían esas potencias garantes. El carácter esencial de los objetivos más conservadores, por tanto, colocaba a ese pretendido activo regeneracionismo internacional de España antes de la guerra en un callejón sin salidas.

Y durante la Gran Guerra, la primera característica que podemos señalar para la política exterior de España es su escaso margen de maniobra debido a sus muchas limitaciones. Esto supuso que los numerosos cambios de Gobierno que conoció la nación no modificaron de manera decisiva la obligada orientación internacional hispana, que mostró en la neutralidad oficial el trasunto de sus limitaciones. De manera que ni la política proaliada de Romanones logró sacar a España de su neutralidad (declarada por el Gobierno conservador de Dato), ni la caída del conde frenó la inclinación de la neutralidad española hacia la Entente. Tampoco el Gobierno de Maura, que al principio de la contienda había mostrado veleidades germanófilas, pudo seguir otra política que la impuesta por el desarrollo final de la guerra: la toma de posiciones cerca de los vencedores y el distanciamiento y casi ruptura con Alemania. Apartarse de la neutralidad supondría acentuar la inestabilidad en la que estaban instaladas la política y la sociedad españolas e, incluso, podía amenazar la propia supervivencia del régimen monárquico.

La neutralidad española actuaba retardadamente y sin fuerza, obligada por el propio desarrollo de la guerra, como en agosto de 1918, cuando ya era segura la derrota alemana. La presión de los aliados sobre España en las coyunturas que les eran desfavorables —para aminorar los efectos de la guerra submarina alemana—, e incluso en las favorables —para acelerar el final de la guerra—, fue un claro exponente y una consecuencia de esa debilidad española en el juego político internacional. Y es que la situación geográfica de España y su dependencia comercial de la Entente la hacían

especialmente vulnerable a las presiones de Francia y Gran Bretaña, que, si bien despreciaron la posible participación hispana en una guerra corta, intentaron aprovechar los servicios que España podía ofrecer en la guerra económica, cuya importancia se acrecentó con la prolongación de la contienda. Por contra, los aliados trataron de impedir que los submarinos de Alemania —su principal arma en esa guerra económica— se sirviesen de la ubicación marítima de España entre el Mediterráneo occidental y el Atlántico oriental —en medio de las zonas de guerra submarina— para obtener facilidades en su guerra contra el comercio aliado.

Y si aquel pretendido regeneracionismo internacional de España después de Cartagena se encontraba en un callejón sin salidas antes de la guerra, las dos únicas vías para lograr los objetivos que proponía este regeneracionismo exterior eran más impensables aún en el contexto bélico. La aquiescencia de Francia y Gran Bretaña hubiese requerido como compensación una decidida contribución bélica de España, que no estaba, sin embargo, en disposición de hacer, en virtud de sus múltiples limitaciones, ni fue requerida por los aliados para hacerla, primeramente porque poco podía aportar en una guerra que iba a ser corta, y después porque esas mismas limitaciones la presentaban como un socio poco fiable en la guerra económica, a la que —en cualquier caso— podía contribuir más desde la neutralidad oficial. En la otra dirección, el replanteamiento de la orientación internacional de España por el abandono de sus compromisos con las potencias occidentales devenía en un imposible más allá de las alharacas propias de la guerra de papel, pues había sido esa orientación internacional la que le había proporcionado una garantía exterior que era mucho más indispensable durante la contienda. Además, la modificación de la política exterior española hubiese necesitado de la iniciativa de Alemania. Y si ésta no había mostrado interés antes de la guerra, tampoco lo exhibió durante la contienda, limitándose a hacer insinuaciones oportunistas a una España imposibilitada de aceptarlas, como bien sabía el *Auswärtiges Amt*, ante la omnipresente necesidad de seguir garantizando sus intereses esenciales.

En esta situación, la Primera Guerra Mundial nos confirma hasta qué punto era conservadora, defensiva, limitada y dependiente la política exterior de España. La nítida conciencia que al respecto tuvieron los gobernantes españoles hizo que su ideario exterior abandonara desde el comienzo de la contienda toda aspiración activa, como las planteadas por el irredentismo hispano en Marruecos o Portugal, volviendo a ser la política exterior española estrictamente conservadora y defensiva. Porque de eso se trataba, de conservar y defender los territorios de plena soberanía española frente a los peligros de la guerra. A este respecto, podemos recordar las palabras de

Lema: *Ya es vieja la máxima «Primum vivere, deinde philosophari». Antes que pensar en engrandecimientos y realizaciones ideales, que siempre se guardan en el corazón, hay que vivir.* Llegada la paz, la diplomacia española se acomodó a las nuevas circunstancias, que la obligaban a reforzar la cooperación que ya mantenía con los vencedores, reanudando —como le seguían exigiendo sus condiciones— aquella orientación previa a la contienda que, aunque frustraba su pretendido regeneracionismo internacional más activo, le había proporcionado una garantía exterior que, durante la guerra le permitió *vivir* con mayor seguridad, y que acabó por forzar la interpretación que cabía dar a la neutralidad.