

LA REPÚBLICA ESPAÑOLA ANTE EL MUNDO: EL RECONOCIMIENTO INTERNACIONAL DEL NUEVO RÉGIMEN POLÍTICO

Luis V. Pérez Gil

A partir del momento en que triunfó la República, el objetivo de sus principales dirigentes fue lograr el apoyo y el reconocimiento internacional de las grandes potencias, con el fin de garantizar la nueva situación política. Sólo entonces empezó a desarrollarse una política exterior con objetivos concretos, que se mantuvo hasta el comienzo de la Guerra Civil.

El reconocimiento de Gobiernos constituye uno de los temas de mayor interés de la práctica internacional. La problemática se plantea cuando un grupo toma el poder del Estado rompiendo el orden constitucional interno y sustituye al Gobierno legal. La alteración del orden constitucional provoca dudas e incertidumbres legítimas en los otros miembros de la sociedad internacional, en particular acerca de la efectividad del nuevo Gobierno para

ejercer la soberanía interior y exterior del Estado, y sobre su capacidad para asumir los derechos y obligaciones establecidos por el Derecho internacional. En este sentido, la calificación de Gobierno *de facto* surge desde el punto de vista del Derecho interno, es decir, se trata de un Gobierno que se hace con el poder y se mantiene vulnerando las normas constitucionales vigentes. Esto es lo que ocurrió en España en abril de 1931. El Gobierno provisional proclamado dos días después de las elecciones locales era un Gobierno *de facto* establecido al margen de los procedimientos establecidos, aquellos que determinaban tanto la forma como los órganos políticos del Estado. En estas condiciones, la obtención del reconocimiento constituyó un objetivo fundamental de los nuevos dirigentes porque les permitiría consolidar la situación interna y continuar con las relaciones exteriores, en especial con las grandes potencias, ya que su actitud sería reproducida por otros Gobiernos de sus áreas de influencia.

LA PROCLAMACIÓN DE LA REPÚBLICA Y EL ESTABLECIMIENTO DEL GOBIERNO PROVISIONAL

Tras la caída de la Dictadura del general Primo de Rivera en enero de 1930, las fuerzas republicanas se reunieron en una alianza política cuya finalidad era lograr un cambio revolucionario. Para ello organizaron un comité integrado por representantes de todas las fuerzas reunidas en torno al Pacto de San Sebastián, un conjunto de acuerdos que no llegaron a formularse por escrito ni a firmarse por ninguno de los presentes. En el origen del pacto, que se amplió en octubre a los socialistas, se encontraba la con-

vicción política de que el nuevo régimen se implantaría mediante un golpe insurreccional. Así pues, ante la convocatoria de elecciones municipales para el 12 de abril de 1931, decretadas por el Gobierno monárquico del almirante Aznar, republicanos y socialistas actuaron coordinados y en el firme convencimiento de que el proceso electoral constituía un auténtico plebiscito popular a favor de la República. Lo que no estaba claro era cuáles serían las consecuencias de la victoria electoral. Porque, ni siquiera entre los miembros del comité revolucionario, que se había autoproclamado Gobierno provisional republicano en diciembre de 1930, cabía la posibilidad de un derrumbamiento tan rápido del régimen monárquico. Sin esperar a los resultados definitivos de la consulta electoral, prontamente se extendió el éxito de las candidaturas republicanas y de izquierdas en las grandes ciudades, lo que causó no poca impresión en los sectores conservadores. Sin más trámites, se empezó a proclamar la República en las principales ciudades y poblaciones del país, y en la tarde del 14 de abril el clandestino e ilegal Gobierno provisional se autodeclaró Gobierno efectivo del país autoinvestido de plenos poderes. De inmediato, el rey abandonó España sin renunciar, en ningún caso, a sus derechos dinásticos a la Corona.

En su primera intervención el Gobierno provisional expuso el fundamento de sus poderes: «es el pueblo quien le ha elevado a la posición en que se halla» (primer decreto del Gobierno provisional de 14 de abril de 1931). De esta manera, «interpretando el deseo inequívoco de la Nación, el Comité de las fuerzas coaligadas para la ins-

tauración del nuevo régimen», designó como presidente de la República a Niceto Alcalá-Zamora, dirigente de la Derecha Liberal Republicana. Es conveniente destacar que en el período que va del 14 de abril al 10 de diciembre de 1931, el presidente del Gobierno provisional, confirmado por el Parlamento en julio, se configuró como un ejecutivo monista ostentando la doble condición de jefe de Estado y jefe del Gobierno (decreto del Gobierno provisional de 14 de abril de 1931). Mediante un segundo decreto se autorreguló el Gobierno provisional hasta que las Cortes constituyentes legislasen al respecto: «El Gobierno provisional, por su carácter de transitorio de órgano supremo, mediante el cual ha de ejercer las funciones soberanas del Estado, acepta la alta y delicada misión de establecerse como Gobierno de plenos poderes» (segundo decreto del Gobierno provisional de 14 de abril de 1931). Para los dirigentes republicanos el *pleno poder* no podía entrañar ejercicio arbitrario en la actuación de los poderes públicos puesto que serían sometidos al control de las Cortes constituyentes en cuanto se estableciesen como órgano supremo y directo de la voluntad nacional. Es más, dentro de la autolimitación en el ejercicio de sus potestades el Gobierno provisional acataba los principios de libertad personal y respeto de los derechos civiles consagrados en la Constitución de 1876, pues la regulación de una materia tan sensible como eran los derechos fundamentales y las garantías de amparo había de corresponder a «la función soberana y creadora de la Asamblea Constituyente» (decreto del Gobierno provisional de 14 de abril de 1931).

Bien entendido que la primera función del Gobierno provisional era garantizar la estabilidad del régimen republicano frente a quienes, «desde fuertes posiciones seculares y prevalidos de sus medios, pueden dificultar su consolidación». En los días siguientes se designaron los altos cargos de la Administración, se relevaron a los altos mandos militares y se nombraron gobernadores civiles en todas las provincias. El control del poder y del orden interno se alcanzó, por tanto, de forma casi espontánea, lo que ha llevado a afirmar que las masas populares «creyeron tocar el cielo con las manos con la proclamación de la República».

EL RECONOCIMIENTO INTERNACIONAL DEL NUEVO RÉGIMEN

Entre las ideas que se han perpetuado sobre las relaciones exteriores de la República se encuentra la que postula que la proclamación republicana fue algo inesperado para la opinión pública y los Gobiernos extranjeros. Desde la perspectiva francesa, el Ministère des Affaires Étrangères recibió informes detallados de su Embajada en Madrid sobre la situación política que precedió a los acontecimientos de abril de 1931. En un informe de 9 de abril de 1931, el embajador Corbin afirmó certeramente que «las elecciones del domingo serán de una importancia excepcional: ellas tienen, a los ojos del público, el carácter de un auténtico plebiscito para el futuro de la Monarquía». En los días siguientes se sucedieron las comunicaciones de forma continua remitiendo información sobre el alcance del triunfo republicano. En el caso de Gran Bretaña,

en un temprano informe de 7 de junio de 1930 dirigido al Foreign Office, el embajador Grahame anotó de forma gráfica la dificultad de saber qué era lo que ocurriría «en este misterioso país donde la experiencia ha inspirado un acertado proverbio: “donde menos se piensa salta la liebre”». El embajador no dejó de expresar más adelante sus dudas respecto de lo que el futuro podía deparar a la Monarquía y al propio país.

En el plano interno, el mismo 14 de abril de 1931 el ministro de Estado del Gobierno cesante, conde de Romanones, remitió un telegrama a las principales embajadas de España en el que anunció la nueva situación política:

Después de conferenciar y consultar con Melquiades Álvarez y el Sr. Sánchez Guerra y reunidos en Consejo de ministros y examinada la situación teniendo en cuenta noticias de las provincias y de haberse declarado la República en varias capitales, entre otras Barcelona, y ante espectáculo que ofrecía Madrid, donde los revolucionarios se habían apoderado de la Casa de Correos y del Ministerio de la Gobernación, S.M. el Rey, que había recibido ofrecimientos del Ejército para defender sus derechos [*sic*], no queriendo encender la guerra civil, ha dirigido un Manifiesto a la Nación que se hará público mañana y abandona Madrid. Comité revolucionario presidido por Sr. Alcalá Zamora y firmantes del manifiesto de 1 de diciembre y que cuenta con apoyos de las personalidades republicanas y socialistas más salientes se hará en un plazo inmediato cargo del poder proclamando la República. Dígalo a Legaciones de costumbre.

Al día siguiente, Alejandro Lerroux transmitió telegramas a las embajadas y legaciones españolas en el extranjero en los que, brevemente, informó: «Pongo en su conocimiento que proclamada en toda España con entusiasmo delirante República ha quedado constituido Gobierno provisional en forma siguiente: presidente Alcalá Zamora [...] estado el que suscribe. Orden completo en toda la Nación. Ruégole informe ese Gobierno de lo expuesto y me telegrafe oportunamente forma y términos respuesta. Firmado Lerroux». Así pues, la primera actuación exterior del Gobierno fue lograr el reconocimiento externo del nuevo régimen y, de inmediato, se cursaron notas oficiales en las que se ordenaba solicitar dicha medida a las autoridades del país de acreditación. El primer Estado en otorgar el reconocimiento fue Uruguay, cuyo Gobierno saludó efusivamente la proclamación de la República.

Pero, ¿cómo actuaron las grandes potencias en este caso? La posición de Francia fue decisiva y marcó la pauta que siguieron el resto de Gobiernos en el reconocimiento de la nueva situación en España. El 15 de abril de 1931 conforme a las informaciones que se recibían de Madrid, en el Ministère des Affaires Étrangères se debatió el problema. Dos días después, el encargado de Negocios de la Embajada española en París entregó una nota oficial en la que se comunicaba la proclamación de la República y el establecimiento del Gobierno provisional. Esa misma tarde, Briand, ministro de Asuntos Extranjeros, anunció escuetamente que «el Gobierno de la República ha decidido reconocer al nuevo Gobierno español». Este acto suponía la voluntad de continuar las relaciones con España

con el Gobierno provisional. El mismo día el embajador francés comunicó oficialmente al Gobierno provisional la nota de Briand. La prensa nacional (*El Sol*, *El Heraldo de Madrid*, *El Debate*) publicó en la tarde del mismo 17 de abril la noticia, anunciado que Francia recibía con entusiasmo a la «República hermana». Al día siguiente, Lerroux acudió personalmente a la Embajada francesa para expresar el agradecimiento del Gobierno provisional y de la nación a las muestras de amistad de la República francesa.

El embajador Corbin continuó informando diariamente a París sobre la evolución de los acontecimientos políticos. En un informe de 22 de abril de 1931 realizó el primer análisis de las orientaciones del nuevo Gobierno en materia de relaciones exteriores. Destacó la ausencia de un programa homogéneo de política exterior y por ello estimaba que la orientación futura dependería más de criterios personales que de un plan acordado. Aunque los nuevos dirigentes veían en Francia un modelo para la República, no convenía deducir de ello que estuvieran dispuestos a seguirla con la pasividad que había caracterizado al régimen anterior. En todo caso, también hizo saber a París que el presidente del Gobierno provisional le transmitió «su convicción de que, bajo el régimen republicano, España mantendría con Francia unas relaciones más amistosas que las desarrolladas por la Monarquía». Siguiendo el ejemplo francés otros estados se apresuraron a adoptar medidas equivalentes. Chile reconoció el mismo 17 de abril y el día 18 lo hicieron Bulgaria, Checoslovaquia y Portugal; en los días siguientes Polonia, Turquía, Noruega, Dinamarca, Suecia, Bélgica, China y casi todas las repúblicas hispanoamericanas.

¿Qué pasaba con el reconocimiento de la otra gran potencia europea de principios de los años treinta? La diplomacia británica mantuvo una postura inicial de cautela y no respondió a la nota enviada por el Gobierno provisional. El Foreign Office se posicionó de manera similar a como había hecho en 1910 tras la revolución que instauró la República en Portugal, esto es, mantener sólo relaciones comerciales hasta tanto se aclarase la fortaleza interna del nuevo régimen, lo que también respondía a la doctrina continuada de reconocer sólo a los Gobiernos consolidados por aplicación del principio de efectividad. La excusa oficial para demorar su toma de posición fue la necesidad de consultar a los Dominios conforme al Estatuto de Westminster. En realidad, lo que Londres buscaba era ganar tiempo para comprobar que el nuevo régimen consolidaba el control interno. Pero el decidido reconocimiento francés desbarató este planteamiento. El Foreign Office se encontró ante la disyuntiva de mantenerse expectante o seguir el ejemplo anterior. Los considerables intereses económicos y financieros y el deseo de sustraer a la nueva República de una excesiva influencia de París, forzaron el reconocimiento y en la decisión influyó favorablemente un extenso informe del embajador Grahame de 21 de abril de 1931 que aportó datos positivos sobre la situación interna. Con estas consideraciones, el 22 de abril el Gobierno británico reconoció de forma expresa a la República, sin esperar al resultado de las elecciones generales, cuya convocatoria había anunciado el Gobierno provisional en el segundo decreto de 14 de abril de 1931. Desde ese momento en el Foreign Office se impuso una línea de actuación pragmá-

tica para recuperar el tiempo perdido. En particular, el subsecretario del Foreign Office, Vansittart, redactó una nota interna sobre el apoyo que el régimen republicano podía ofrecer a las tesis británicas en los organismos multilaterales, pues se daba por sentado que la República española seguiría formando parte del grupo de Estados democráticos de la Sociedad de Naciones. No obstante, estas posiciones no eran compartidas entre los responsables de la diplomacia británica y los recelos no desaparecieron, lo que sin duda fue un anticipo de posiciones futuras respecto al Gobierno legal de España durante la Guerra Civil.

El 22 de abril de 1931 también se recibieron los comunicados oficiales de Italia, los Estados Unidos y Alemania. En el caso alemán el reconocimiento se demoró por la ausencia del canciller Brüning de Berlín. El 24 de abril de 1931 lo hicieron Japón y Hungría. Tanto en Italia como en Portugal las declaraciones de miembros destacados del Gobierno provisional sobre las relaciones exteriores causaron preocupación. La prensa de ambos países se hizo eco de las declaraciones de Lerroux en las que enunció los principios de la *Doctrina de la preferencia ideológica*:

Como político, no puedo ocultar mis simpatías por las naciones que tienen regímenes idénticos al que se implantó en España. Esto no quiere decir, por lo tanto, que las diferencias de régimen perjudiquen nuestras relaciones internacionales. No pretendemos inmiscuirnos en nada de la vida de los otros. Una cosa son las simpatías políticas, otra cosa son las relaciones exteriores que deseamos mantener con todos, sin preocuparnos con sus formas de ver, políticas y

sociales [...] Hay dos países que no podemos olvidar: Portugal, la nación hermana y con la cual tenemos una vivencia territorial, e Italia a la cual nos une la posición marítima.

Por su parte, la Santa Sede siguió el ejemplo general y procedió a reconocer a la República aplicando el principio de reconocer a la autoridad que de hecho controla el territorio. Sin embargo, el 19 de mayo el secretario de Estado del Vaticano comunicó al encargado de Negocios español la negativa papal a conceder el plácet al embajador propuesto por el Gobierno provisional, Luis de Zulueta. Las razones aparentes eran, cuando menos, penosas pues aludían a su condición de *modernista y librepensador*. Esta actitud resultó contradictoria para los miembros católicos del Gobierno provisional, sobre todo para el presidente Alcalá-Zamora, que hizo saber al nuncio que la posición en las relaciones Iglesia-Estado sería de no intervención en los asuntos propios de cada uno. Estos deseos iniciales no tuvieron continuidad y marcaron una relación difícil que se agravó progresivamente.

A partir de este momento la República inició una política exterior independiente, original en los principios y en la forma de actuación, pero tradicional en los objetivos, que se quebró bruscamente en julio de 1936. ¿Qué factores determinaron que las grandes potencias europeas, esto es, Francia y Gran Bretaña, no se pusieran de inmediato de parte del Gobierno legal? Para ello tenemos que pensar en términos estratégicos. Cuando se proclamó la República en abril de 1931, Hitler estaba a dos años del poder, Alemania estaba sumida en una profunda depresión

económica y social e Italia no había siquiera comenzado la aventura colonial. Por ello, Francia y Gran Bretaña, más allá de una cierta simpatía hacia la nueva república democrática, recibieron con indiferencia el cambio de régimen en España —un país estratégicamente situado pero que no formaba parte del Directorio de grandes potencias desde 1815—. Francia no estaba nada inquieta, la nueva Constitución republicana era pacifista y nada aventurera en política exterior, Marruecos estaba sometido y garantizado, así que los intereses nacionales franceses respecto a su vecino del sur eran de comprensión, apoyo y agrado. Por su parte, Gran Bretaña solo constataba que el equilibrio en Europa no se había alterado.

LOS HECHOS PRINCIPALES

1931		
18 febrero	Gobierno del almirante Juan B. Aznar, de concentración monárquica.	
12 abril	Elecciones municipales y triunfo republicano en las principales ciudades.	
14 abril	Exilio voluntario de Alfonso XIII y formación del Gobierno Provisional presidido por Alcalá Zamora.	Telegrama a las embajadas comunicando la instauración de la República.
15 abril		Solicitud telegráfica del reconocimiento internacional del Gobierno provisional.
17 abril		Reconocimiento del Gobierno provisional por el Gobierno francés y por el chileno.
18 abril		Reconocimiento por parte de los gobiernos de Polonia, Turquía, Noruega, Dinamarca, Suecia, Bélgica, China y casi todas las repúblicas hispanoamericanas.

22 abril		Reconocimiento por parte de Gran Bretaña, Alemania, Italia y los Estados Unidos de América.
24 abril		Reconocimiento de los Gobiernos de Japón y Hungría.
10/12 mayo	Quema de conventos.	
19 mayo		Rechazo de la Santa Sede al nombramiento de Luis de Zulueta como embajador del Gobierno provisional.
3 junio	Convocatoria de elecciones a Cortes Constituyentes para el 28 de junio.	
13 julio	Apertura de las Cortes.	
13 octubre	Dimisión de Alcalá-Zamora y de Miguel Maura de la Presidencia de Gobierno y de la cartera de Gobernación.	
14 octubre	Formación del Gobierno Azaña.	
9 diciembre	Aprobación de la Constitución.	
10 diciembre	Niceto Alcalá-Zamora, presidente de la República.	