

De l'intégration européenne à l'isolement international : La politique extérieure de l'Espagne républicaine (1931-1939)

Contrairement à un sentiment largement répandu, la guerre d'Espagne n'a été l'objet, jusqu'à présent, que d'un assez faible intérêt de la part des historiens et universitaires français, mis à part certains aspects directement liés à l'histoire nationale française ou à la politique internationale. C'est en vain, par exemple, que l'on cherchera une thèse consacrée aux relations franco-espagnoles durant la guerre d'Espagne, en dehors du travail publié par D.W. Pike en 1975, qui s'appuyait alors exclusivement sur l'analyse de la presse française². De façon plus générale, le nombre de livres et d'études qui lui ont été directement consacrés en langue française, sont souvent anciens, parfois à forte tonalité politique et idéologique, et ne sont guère nombreux, surtout si l'on exclut de ce comptage les ouvrages traduits de l'anglais et très rarement de l'espagnol³.

Ce qui est valable pour la période de la guerre d'Espagne l'est bien davantage encore pour l'ensemble de la période 1931-1939 car l'histoire de la République espagnole a longtemps été éclipsée par le seul épisode de la guerre civile espagnole, c'est-à-dire par la période 1936-1939. Elle a même semblé se confondre avec ces trois années, tant ces dernières ont oblitéré la naissance et la construction du nouveau régime en Espagne, sauf lorsqu'un passé proche ou lointain venait expliquer le soulèvement militaire. Pourtant, la Seconde République proclamée le 14 avril 1931 traverse la moitié de la décennie avant que n'éclate le soulèvement militaire au Maroc espagnol, le 17 juillet 1936. Doit-on alors estimer que cette première période, deux fois plus longue que celle qu'elle précède, n'eut qu'une incidence modeste sur la vie des contemporains espagnols et qu'elle ne mérite pas d'étude spécifique autre que celle qui servirait à expliquer le déclenchement de la crise nationale, puis internationale ? Faut-il de même considérer que l'Espagne républicaine ne fut qu'un objet inerte entre les mains des grandes puissances et qu'elle n'eut aucun rôle actif durant la période des années trente ? A l'évidence tel ne fut pas le cas. Tout démontre au contraire que la République espagnole se donna très tôt un programme, des objectifs, extérieurs très précis, qu'elle chercha à sortir la nation hispanique de sa léthargie coutumière en matière de politique étrangère et à affirmer l'avènement d'une ère nouvelle.

Même si la politique étrangère n'intégrait pas le programme initial du gouvernement

1Ce texte reprend sous une forme remaniée et raccourcie les conclusions de notre thèse soutenue à l'université Paris XII Val-de-Marne en décembre 1996. Nous renvoyons à sa lecture pour une analyse approfondie des sources.

2David W. Pike, *Les Français et la guerre d'Espagne 1936-1939*, Paris, 1975.

3Voir entre autres Pierre Broué et Émile Témime, *La Révolution et la guerre d'Espagne*, Paris, Éditions de Minuit, 1961 ; Guy Hermet, *La guerre d'Espagne*, Paris, Seuil, 1989 ; Pierre Broué, *Staline et la Révolution. Les cas espagnol (1936-1939)*, Paris, Fayard, 1993 ; Émile Témime, *La guerre d'Espagne. Un événement traumatisme*, Bruxelles, Complexe, 1996 ; Rémi Skoutelski, *L'Espoir guidait leurs pas. Les volontaires français dans les Brigades Internationales, 1936-1939*, Paris, Grasset, 1998.

provisoire né des élections municipales d'avril 1931, celle-ci n'était pas totalement absente des préoccupations des nouveaux gouvernants. De fait, la coalition républicaine qui prend aussitôt les rênes du pouvoir annonce très vite la résolution prise par l'Espagne de se plier aux préceptes généreux de la Société des Nations. Cette orientation nouvelle de l'action extérieure espagnole répondait en grande partie aux interrogations nombreuses que n'avait pas manqué de susciter l'attitude passée de la monarchie, notamment durant de la Première Guerre mondiale, mais aussi plus largement depuis la fin du XIXe siècle quand l'Espagne était alors incapable de défendre une ligne de conduite indépendante et véritablement souveraine vis-à-vis des grandes puissances. Il n'était pas question à l'évidence de rejeter l'héritage politique d'Alphonse XIII et de Primo de Rivera dans sa totalité, pas plus que d'entretenir la fiction d'une continuité de principe entre les deux régimes, mais ceux - il est vrai, peu nombreux - qui s'étaient penchés sur cette question convenaient au moins du fait que la République avait une double obligation, celle de corriger certaines insuffisances notoires de la diplomatie espagnole, mais aussi celle de conserver intacts les axiomes fondamentaux de la politique étrangère espagnole. Ainsi la raison « éthique » qui commandait de remplacer l'essentiel du personnel diplomatique, afin de s'assurer de son « irréprochable orthodoxie républicaine », n'était pas exclusive d'un maintien de la neutralité traditionnelle de l'Espagne, ni de la sauvegarde des liens privilégiés tissés avec la France et la Grande-Bretagne sous la monarchie, à condition bien sûr que la souveraineté et les choix extérieurs de la République fussent respectés⁴.

La première question qui se posa au gouvernement en 1931 fut de savoir quel rôle pourrait jouer l'Espagne sur le plan international, compte tenu des intérêts spécifiques qui étaient les siens et des principes fondamentaux qui guidaient son action politique à l'intérieur et à l'extérieur de ses frontières. Petite puissance en marge du "concert des nations", souvent déconsidérée à l'étranger en raison de son histoire agitée et troublée, l'Espagne ne pouvait prétendre à exercer aucune fonction éminente, quand bien même l'intégration à l'Europe et au monde souhaitée par les dirigeants républicains apparaissait comme un objectif indispensable et parfaitement estimable. En réalité, la seule voie possible qui s'offrait à elle consistait à participer au maintien de la paix universelle et du statu quo territorial en Europe dans

⁴Voir Francisco Quintana Navarro, *España en Europa, 1931-1936. Del compromiso por la paz a la huida de la guerra*, Madrid, Nerea, 1993 ; Maria de los Angeles Egido León, *La concepción de la política exterior española durante la Segunda República (1931-1936)*, Madrid, UNED, 1987.

la mesure de ses moyens limités et au sein de la seule instance susceptible de lui reconnaître une égalité de principe avec les autres puissances, à savoir la Société des Nations. Pour ce faire, la République avait pleinement besoin d'être admise dans la société internationale comme le seul régime légal et légitime de l'Espagne, ce qui passait nécessairement par sa reconnaissance officielle par les autres États. Son premier acte diplomatique consista par conséquent à engager le processus officiel de sa reconnaissance, notamment auprès de la France et du Royaume-Uni qui jouaient depuis longtemps le rôle de puissances tutélaires amies de l'Espagne et qui possédaient d'importants intérêts économiques et stratégiques dans la Péninsule.

A l'évidence, l'objectif de la République ne visait pas seulement à calmer les inquiétudes des grandes puissances, mais aussi à favoriser l'intégration de l'Espagne au plan international. L'idée qui était la sienne, et que partageait l'ensemble des petites nations, s'appuyait sur le principe selon lequel cette communauté mondiale en gestation qu'était la SDN était seule capable de compenser les faiblesses inhérentes aux petites puissances parce qu'elle leur offrait l'assurance d'une juste protection et l'occasion de faire entendre leur voix en faveur des intérêts genevois. L'Espagne ne manquait pas de certaines qualités pour défendre les préceptes généreux de la SDN et faire du maintien de la paix en Europe l'un de ses objectifs essentiels, car outre la volonté exprimée d'introduire le droit positif dans sa Constitution, décision alors unique et novatrice, l'Espagne bénéficiait d'un prestige considérable : d'une part, parce qu'en tant que « bâtisseur d'empires retiré des affaires », l'ancienne métropole entretenait des liens historiques et affectifs séculaires avec nombre de pays, notamment en Amérique latine ; d'autre part, parce que née d'une révolution tranquille la République espagnole avait été saluée partout pour son caractère éminemment pacifique et démocratique. Il est certain par ailleurs que sa position géographique unique entre l'Europe et l'Afrique, mais aussi entre l'Atlantique et la Méditerranée, lui conférait une importance stratégique indéniable qui ne pouvait échapper aux grandes puissances, la France, le Royaume-Uni, mais aussi l'Allemagne, dont les intérêts vitaux étaient étroitement liés à la zone d'influence espagnole.

Malgré cela, les obstacles n'étaient pas peu nombreux sur la voie de l'intégration européenne et mondiale : la Société des Nations était déjà en proie à de vives interrogations depuis la

disparition de Briand et de Stresemann en 1929 ; sans être encore gravement menacée, la paix des nations se trouvait aussi profondément affectée par la violente crise économique qui frappait maintenant l'Europe après les États-Unis, remettant en cause l'équilibre fragile du monde, et avec lui les conditions nécessaires à l'œuvre de « reconstruction nationale » voulue par le président du Conseil Manuel Azaña. À cet égard, l'attachement sans bornes dont fit preuve la jeune démocratie envers le pacte de la SDN, notamment lors de la crise sino-japonaise, montra clairement le décalage manifeste qui existait alors entre les aspirations généreuses de la délégation espagnole et l'égoïsme croissant des nations à travers le monde, malgré la tendance reconnue des petites puissances à apparaître - mais avaient-elles le choix ? - comme les "champions" de la Société des Nations.

Les difficultés internes ne manquaient pas non plus pour entraver le cours de l'action extérieure espagnole depuis l'instabilité politique, en passant par l'inadéquation d'un instrument diplomatique suranné, une administration sclérosée par des décennies de négligence et la nécessité de remplacer au pied levé des dizaines d'ambassadeurs et de consuls restés fidèles à la Couronne. Même si certains de ces problèmes trouvèrent une solution dans un délai assez bref, la crédibilité de la politique étrangère espagnole souffrit plus d'une fois de nominations contestables, résultant davantage du jeu traditionnel d'équilibre au sein des coalitions politiques que d'une sélection rigoureuse des meilleurs talents. De même, les déclarations souvent contradictoires ou divergentes des représentants diplomatiques et du ministère d'État, notamment lorsqu'il fut question de Madariaga, suscitèrent maintes réactions de surprise ou d'ironie, donnant à penser que le discours des ministres espagnols manquait de fiabilité et que les Espagnols étaient mal placés pour appeler à la cohésion ou à la conciliation sur le plan international.

On ne peut enfin mésestimer l'incidence profonde et souvent négative que les impératifs intérieurs économiques et sociaux eurent sur l'action diplomatique de l'Espagne. Les défaillances, voire la marginalisation, dont fut victime la politique étrangère durant les premiers temps du régime ne résultèrent pas toujours - loin s'en faut - d'un choix délibéré de la part des dirigeants au pouvoir. Les nécessités imposées par la transformation en profondeur du pays appelaient une attention de tous les instants qui limitait nécessairement la capacité d'action du gouvernement sur le plan extérieur. Par ailleurs, mis à part quelques journaux nationaux fortement concernés par l'intégration internationale de leur pays, la société espagnole ne manifestait qu'un intérêt limité pour les affaires

étrangères, toutes classes confondues, très loin de l'atmosphère enfiévrée des milieux philo-sociétaires britanniques ou des organisations pacifistes françaises et allemandes particulièrement actives durant l'entre-deux-guerres.

Malgré les difficultés internes, et parfois aussi les résistances, la République sut toutefois développer une politique étrangère dynamique par l'intermédiaire de ses ambassadeurs, de ses consuls et autres agents diplomatiques, tant dans les grandes capitales que dans l'enceinte de la SDN à Genève. On ne peut bien sûr manquer de rappeler le rôle personnel de Madariaga tout au long des années 1931-1936, à commencer par son apport décisif à l'orientation pacifiste de la Constitution espagnole et sa présence constante dans la politique européenne de la République à Genève et à Paris. Son zèle, son enthousiasme philo-sociétaire et ses discours genevois ont à cet égard largement contribué à marquer l'image de l'Espagne à l'étranger, donnant à penser que l'action républicaine était déterminée par un seul homme⁵. Sans contester ses mérites personnels ni mésestimer les services considérables qu'il rendit à la République, on ne peut qu'être frappé par le caractère excessif de telles affirmations, pour l'essentiel formulées par Madariaga lui-même de son vivant et dont la finalité visait ni plus, ni moins qu'à imposer l'image idyllique d'un diplomate omniscient, frustré dans sa volonté de mener une véritable politique extérieure. Certes Madariaga pouvait être considéré comme un individu à part parmi les diplomates de fortune qu'il fallut recruter au lendemain du 14 avril - compte tenu de son bagage personnel, de ses dispositions linguistiques et de son parcours atypique qui l'avait conduit à faire des questions internationales l'alpha et l'oméga de son existence toute entière. Mais il existait aussi à côté de lui nombre d'intellectuels républicains formés à la pensée allemande ou britannique, dont les compétences internationales ne demandaient qu'à s'épanouir, à l'instar d'Américo Castro, Luis de Zulueta ou Pablo de Azcárate,

⁵Voir Salvador de Madariaga, *Memorias (1921-1936). Amanecer sin mediodía*, Madrid, Espasa Calpe, 1974.

ce dernier ayant assumé successivement la charge de secrétaire général adjoint de la SDN de 1933 à 1936, puis le poste d'ambassadeur de la République à Londres, de 1936 à 1939.

Non seulement la politique extérieure espagnole exista en tant que telle, en dépit des difficultés internes et des affirmations péremptoires de Madariaga, mais il est indéniable que celle-ci ne se limita pas, loin s'en faut, à l'action d'un seul homme, fut-ce même à Genève, comme le démontre amplement le travail réalisé à Londres et à Berlin par Pérez de Ayala et Agramonte, aussi bien sur le plan politique que sur le plan économique. En approchant de près la documentation officielle, on se rend compte effectivement que l'Espagne ne représenta nullement un cas d'espèce en comparaison des autres puissances, et que celles-ci souffrirent tout autant que la Péninsule ibérique des contraintes imposées sur le plan interne par une situation politique et économique généralement instable. De fait, il ne viendrait à l'esprit d'aucun historien de dénier à la France une politique extérieure active sous prétexte que la IIIe République fut secouée par des crises ministérielles fréquentes, pas plus que de minimiser les effets pernicioeux de la crise économique sur l'évolution de la politique extérieure allemande et britannique au cours des années trente. Au demeurant, la force des tensions nationales et l'affirmation des totalitarismes étaient là pour rappeler au gouvernement et aux citoyens espagnols que le destin de leur pays était étroitement lié au reste du continent et qu'une action collective de la nation toute entière s'avérait indispensable, si l'on voulait sauvegarder la paix et l'idée de démocratie en Europe. Rien d'étonnant donc si la politique étrangère espagnole n'évolua pas de façon linéaire entre 1931 et 1939, à l'instar des relations diplomatiques et économiques entre la République et les grandes puissances, s'adaptant constamment à une situation nationale et internationale changeante, comme cela fut d'ailleurs le cas pour le *Foreign Office* et l'*Auswärtiges Amt*.

Si l'on veut schématiser l'action extérieure de l'Espagne d'un

point de vue chronologique, on peut admettre que celle-ci se développa en trois phases aisément identifiables, qui épousent d'assez près l'évolution interne de la politique espagnole et européenne, de 1931 à 1933, de 1933 à 1936, et enfin de 1936 à 1939. Loin de représenter un choix artificiel, cette périodisation traduit pleinement les efforts d'acclimatation courageux auxquels la République fut contrainte pendant sa courte existence, depuis son avènement jusqu'au moment fatal de sa disparition.

Le premier élan international de la République fut clairement inspiré par la volonté de jouer un rôle actif dans l'enceinte de la SDN, aidée en cela par le sentiment que l'Espagne était en mesure d'apparaître aux yeux de l'opinion comme le défenseur des valeurs démocratiques et sociétaires. Le fait d'avoir introduit le droit positif dans sa constitution et d'entretenir des liens privilégiés avec les grandes puissances, y compris l'Allemagne à qui elle avait emprunté la forme de ses institutions, constituaient en effet d'importants avantages au moment où s'ouvrait la Conférence du désarmement à Genève, car la délégation espagnole était dès lors parfaitement fondée à jouer le rôle d'arbitre, ou pour le moins, d'aiguillon, auprès de nations influentes, mais singulièrement timorées dans leurs actes, et de petits pays, comme les États scandinaves ou les Pays-Bas, qui pouvaient reconnaître dans Madariaga le chef de file naturel de leur combat commun. Bientôt cependant les illusions pacifistes cédèrent le pas à une politique plus pragmatique et moins agressive, au fur et à mesure que les critiques contre les grandes puissances et les positions trop tranchées eurent mis en relief les dangers d'une action trop solitaire.

La guerre sino-japonaise montra justement quelles étaient les limites de l'action diplomatique, notamment entre les mains d'une petite puissance, et quelle pouvait être la place de la République dans une assemblée où nombre de pays partageaient les mêmes aspirations, à savoir la recherche d'un monde plus consensuel,

débarrassé de la guerre et des égoïsmes nationaux. La position clé que l'Espagne commença à occuper au sein de la SDN, sous l'impulsion commune de Madariaga et de Zulueta, d'abord en tant que membre semi-permanent du Conseil, puis à la tête des petites puissances dès 1932, ne se limita pas à servir le point de vue des plus faibles, ni à œuvrer en faveur du désarmement, face au péril que le Japon faisait courir à la paix mondiale, mais aussi à dissiper l'incompréhension entre les peuples au travers notamment de l'action, souvent anonyme et finalement méconnue, d'un Pablo de Azcárate, directeur de la section des minorités⁶.

L'échec de la Conférence du désarmement et l'incapacité criante avec laquelle la communauté internationale réagit à l'agression japonaise affectèrent profondément les espérances républicaines en un ordre mondial rénové, quand bien même la « rébellion » des petites puissances avait permis la constitution d'un groupe des neutres et la prise de conscience commune d'intérêts convergents sur le plan intérieur et extérieur à travers l'affirmation du principe démocratique et la défense du Pacte de la SDN. Est-ce cette évidente déception des diplomates républicains qui fut à l'origine du projet de rapprochement, voire d'alliance, entre la France et l'Espagne ? On peut légitimement s'interroger sur ce fait. Il est clair en tout cas que cette hypothèse fut aussitôt écartée par Édouard Herriot, et que les pressions exercées par Londres et Berlin firent comprendre dès le départ que l'Allemagne et la Grande-Bretagne n'accepteraient jamais une remise en cause de l'équilibre européen. Au demeurant, l'opinion publique espagnole, informée dans le moment même de ces rumeurs, réagit vigoureusement contre une telle entreprise, estimant sans doute préférable que leur pays conserve une neutralité rassurante et une totale liberté d'action. De la même façon, la tentative opérée par Paris pour faire de l'Espagne le fer de lance de son offensive diplomatique pour la sécurité en Europe, en tant que leader incontesté du Groupe des Huit, se

⁶Voir Pablo de Azcárate, *League of Nations and National Minorities. An Experiment*, Washington, Carnegie Endowment for International Peace, 1945.

heurta à de sérieuses réticences de la part de Madrid lorsqu'il devint clair que le soutien républicain servait les intérêts particuliers de la France et que le « plan constructif » défendu par le Quai d'Orsay n'avait d'autre but que d'empêcher la réalisation de l'égalité des droits exigée par l'Allemagne.

Le bouleversement irréversible que supposa l'accession au pouvoir de Hitler pour l'Allemagne et pour l'Europe toute entière, en janvier 1933, ne laissa pas l'Espagne indifférente, d'abord parce que l'avènement du nazisme constituait une menace en puissance pour le maintien de l'équilibre politique et territorial sur le continent, ensuite parce que l'orientation idéologique antidémocratique du nouveau chancelier allemand risquait de mettre à mal les relations équilibrées que la République espagnole avait su tisser avec sa consœur de Weimar. En réalité, la mort brutale de la démocratie allemande, quoi que suivie de près par l'ambassadeur d'Espagne, Luis Araquistain, et en partie responsable de sa démission, n'entraîna aucune altération réelle des échanges entre les deux pays, ni même de tensions véritables, en dépit de points de vue de plus en plus inconciliables, mais il n'était pas besoin d'être très clairvoyant pour se rendre compte que cela ne durerait pas toujours ainsi.

Les dangers qui pesaient sur l'avenir de la paix, et qu'amplifia l'annonce faite par Mussolini de réunir les grandes nations européennes dans un Pacte à Quatre, apparurent suffisamment sérieux à l'Espagne pour que celle-ci s'inquiète du retour à la politique des puissances et de l'abandon progressif des principes égalitaires incarnés par la Société des Nations. Contrainte à davantage de réserve, la diplomatie républicaine demeura indécise et troublée par le jeu contradictoire de la France et de la Grande-Bretagne, incapable de se prononcer en faveur des prétentions sécuritaires de Paris, pourtant soutenues par la Tchécoslovaquie et la Belgique, appartenant au groupe des neutres, ou d'adopter la voie d'apaisement des tensions défendue

par Londres que commandait la nécessité d'une plus grande coopération. C'est dans ce contexte qu'il faut comprendre la tentative faite par Madrid pour relancer l'esprit de Locarno dans le cadre de la Méditerranée, tentative qui devait avorter sans le moindre espoir, en raison de l'accélération brutale des événements européens. Sans doute n'est-il pas exagéré de dire que le retrait de la diplomatie allemande de la scène genevoise, en octobre 1933, représenta le véritable point de rupture qui devait conduire à l'abandon progressif de l'idéal sociétaire et servir de prélude à l'« ère des coups de force » contre l'ordre international.

Malgré l'attachement renouvelé des dirigeants républicains au Pacte de la SDN, aux liens d'amitié privilégiés avec la France et à la défense des principes démocratiques au sein des neutres, il apparut très vite que le cœur n'y était plus, et que derrière les marques de soutien aux anciennes orientations se cachait une volonté de révision de la politique extérieure inspirée par les leçons du passé, à savoir un retour à plus de réserve diplomatique, notamment à la SDN, et un alignement plus net de l'Espagne sur les positions britanniques. À cet égard, même si la République s'efforça de conserver un lien étroit avec les pays neutres au sein du Groupe des Huit, désormais limité à six après la défection de la Belgique et de la Tchécoslovaquie, il est clair qu'elle n'était plus en mesure de jouer le rôle de tête de file des petites puissances, persuadée que la voie médiane entre la France et l'Allemagne n'était pas viable, et que son ambition ne se limitait plus qu'à suivre de loin l'évolution des événements internationaux. Elle participa certes activement à la tentative de médiation menée en direction de Paris et de Berlin, pour relancer la conférence du désarmement, en 1934, et plus encore aux démarches qui devaient permettre le retour de l'Allemagne à la SDN, mais l'échec inévitable de telles actions fit comprendre à Madrid le danger qu'il y avait à s'immiscer dans les affaires des grandes puissances, ainsi que le caractère illusoire d'une protection internationale en cas d'agression ou de conflit

généralisé.

Ce constat à la fois pessimiste et réaliste favorisa grandement le repli de la diplomatie républicaine au cours de l'année 1935, au même temps que la recherche d'une politique de substitution que rendaient indispensable la montée des périls et la nécessité de pouvoir garantir la neutralité espagnole. L'état déplorable des forces armées, mis en exergue par Azaña pour justifier son programme de réformes militaires en 1931, n'avait guère connu d'amélioration depuis lors, et ce n'était un secret pour personne, pas même pour l'Allemagne et le Royaume-Uni, que l'Espagne n'avait pas les moyens matériels d'assurer sa défense au-delà d'une durée qui excédait certainement quinze jours. Convaincu peut-être que l'accroissement des capacités militaires nationales constituait une réponse suffisante aux angoisses légitimes des Espagnols, le gouvernement Lerroux de centre-droit décida d'accélérer et d'amplifier le programme d'armement mis en œuvre en 1931, sous l'égide de son nouveau ministre de la Guerre, Gil Robles.

Cette décision importante, quoique tardive et d'une certaine manière vaine, compte tenu des retards de l'armée espagnole, s'inscrivait dans une logique très largement européenne et mondiale, comme le montraient les efforts réalisés en ce sens par les grandes puissances depuis plusieurs années, y compris l'Allemagne, qui avait annoncé officiellement son intention de recouvrer sa complète souveraineté en matière d'armement. Les excellentes relations économiques qui unissaient l'Allemagne et l'Espagne, depuis la signature du traité de commerce de décembre 1934, que complétait une certaine fascination pour l'État d'ordre implanté par Hitler, notamment à la CEDA, présente dans le gouvernement, se prêtaient admirablement à la reprise d'une collaboration étroite entre Madrid et Berlin, comme au bon vieux temps de la Dictature, dans la mesure où le savoir-faire germanique était susceptible de contrebalancer la prédominance

excessive des Britanniques dans l'industrie d'armement espagnole, et où l'importation de matériel militaire était à même de résorber tout ou partie de l'excédent commercial en faveur de la Péninsule. Cependant, la lenteur des négociations, la concurrence réciproque des industries allemandes, les scandales politiques touchant le Parti radical lors de l'affaire du *straperlo*, et les pressions exercées par les autorités britanniques pour conserver leur position acquise, devaient définitivement ruiner l'idée d'une coopération véritable entre l'armée espagnole et la *Reichswehr*⁷.

Cette politique de repli ne fut pas sans conséquences sur le plan diplomatique, à commencer par le refus manifesté par Madrid de couvrir les agissements des grandes puissances contre l'Allemagne, notamment la demande de sanctions déposée par la France, parce que celles-ci étaient directement responsables du fait accompli imposé par Berlin, et qu'elles n'avaient cessé de limiter le champ d'action des principes genevois, refusant notamment aux petites nations le droit d'être reconnues en tant que partenaires à part entière de l'organisme genevois. Pourtant, la force des liens qui unissaient l'Espagne à la France et surtout à la Grande-Bretagne, solidaire pour une fois de ses voisins d'outre-Manche, et les pressions exercées sur le Conseil de la SDN par le front de Stresa finirent par imposer un vote de réprobation unanime, y compris de l'Espagne, mais sans répercussion aucune pour la politique extérieure hitlérienne.

L'affaire italo-éthiopienne prit un tour autrement plus délicat aux yeux des dirigeants et des diplomates espagnols, décidés à marquer plus nettement que jamais leur attachement à la neutralité, sans mettre leur pays en contradiction flagrante avec ses obligations de membre actif de la Société des Nations. Le fait est que l'intensification des opérations militaires italiennes en Éthiopie apparaissait beaucoup plus menaçante pour la paix européenne que ne l'avait été le réarmement allemand, d'abord parce que l'ambition mussolinienne ne visait pas à réparer une

⁷Voir Ángel Viñas, *La Alemania nazi y el 18 de julio*, Barcelone, Alianza Universidad, 1974, rééd. 1977.

injustice, mais à commettre un forfait contre l'ordre international ; ensuite parce que cette agression supposait une remise en cause profonde de l'équilibre des forces et de la suprématie britannique en Méditerranée. Rien d'étonnant donc à ce que l'Espagne ait longuement hésité à adopter une position claire et précise dans la question des sanctions contre l'Italie : fallait-il suivre sans réserve les conclusions de l'Assemblée générale, conformément au discours qui était celui de la République depuis 1931, quitte à assumer les risques d'une telle attitude, ou bien convenait-il de maintenir une neutralité stricte, en partant du principe que les sanctions contre Rome menaçaient directement les intérêts espagnols ?

La résolution prise par Madrid de s'aligner sur la Société des Nations et d'appliquer les sanctions contre l'Italie, contrainte et forcée, ne suscita guère de surprise en Espagne, même si une partie de l'opinion fut visiblement troublée par le double langage et les contradictions de la politique gouvernementale. Malgré les doutes qui pesèrent sur un tel choix, la marge de manœuvre étroite de la République ne laissait en réalité pas d'autre alternative que de suivre la position commune décidée à Genève, au risque de se dédire, puisque la sécurité collective était toujours censée protéger les plus faibles et que les grandes puissances, délivrées de l'obstruction allemande, semblaient décidées à assumer leur rôle de leader au sein de la SDN. À ce propos, il est indéniable que le *Foreign Office* dut intervenir à plusieurs reprises auprès des autorités espagnoles pour leur faire comprendre qu'une neutralité trop rigide n'était pas de circonstance et que le gouvernement britannique ne pouvait se satisfaire d'une attitude par trop équivoque. Sachant d'une part qu'en cas de conflit en Méditerranée, l'Espagne n'aurait pas d'autre possibilité que de recourir au soutien tactique et matériel de la Grande-Bretagne, et d'autre part qu'un règlement négocié de l'affaire italo-éthiopienne n'avait pas de chance d'aboutir dans un futur proche,

il devint très vite clair que l'Espagne n'avait d'autre option que d'accepter les conditions dictées par son "protecteur naturel". En fin de compte, les craintes inspirées par de possibles représailles italiennes n'étaient pas fondées, et Mussolini se montra plutôt reconnaissant aux Espagnols de ne pas avoir pris la tête de la "croisade" contre l'Italie, en faveur des sanctions.

La victoire électorale de la gauche, en février 1936, et le retour au pouvoir des anciens dirigeants républicains n'altéra que faiblement le cours de la politique extérieure espagnole. Comme en 1931, mais de façon encore plus marquée, du fait des attentes populaires et de la politique menée par les gouvernements de centre-droit, les difficultés intérieures prirent le pas sur toute autre considération, faisant passer au premier plan la question de la réforme agraire et la réforme de la législation du travail, dans un climat de crispation et de violence alarmant. Les affrontements intenses qui opposèrent paysans, ouvriers et forces civiles à l'occasion de l'occupation sauvage des terres et des usines suscitèrent immédiatement l'inquiétude des grandes puissances en raison du caractère révolutionnaire du Front populaire. Ce sentiment bien réel en France et au Royaume-Uni fut à l'évidence éclipsé par la crise rhénane du mois de mars 1936 et la soudaine aggravation des tensions européennes. Dans ce contexte troublé, le Front populaire ne procéda à aucune révision des choix opérés par le gouvernement précédent, conservant une attitude prudente et réservée, sans chercher à s'engager de façon trop formelle. Le gouvernement de la République ne pouvait bien sûr ignorer le danger représenté par l'expansionnisme nazi, ce qui explique le soutien mesuré qu'il accorda à la France par solidarité démocratique, mais, tirant les conséquences du passé et observant avec quelle passivité les grandes puissances réagissaient contre un tel geste, il estima inopportun de revenir sur l'orientation neutraliste amorcée depuis 1933-1934. Après tout, même si l'on pouvait contester la méthode employée, la réoccupation de la Rhénanie par la *Reichswehr* n'était que la

dernière étape d'un processus qui visait au rétablissement de la souveraineté allemande.

Ce pragmatisme à l'égard des dictatures se matérialisa à nouveau lors de la levée des sanctions contre l'Italie ou lors des débats relatifs à la révision du Pacte de la SDN, que des obligations jugées trop fortes par certains rendaient totalement inopérant. Tel était le cas de Madariaga et d'Azaña, dont la pensée et les positions personnelles avaient profondément évolué depuis 1931, le premier estimant indispensable une réforme de la Ligue, après avoir été un défenseur acharné des principes sociétaux ; le second observant avec défiance les faiblesses inhérentes à l'organisme genevois et s'interrogeant sur les chances réelles d'une protection universelle en cas de conflit en Méditerranée. En définitive, les dirigeants du Front populaire cherchèrent avant tout à éviter tout risque de complication extérieure, en s'adaptant le mieux possible aux circonstances du moment, grâce à une attitude fluctuante, évoluant au jour le jour, mais avec pour ligne de conduite celle de conserver une neutralité la plus stricte possible, en tâchant dans la circonstance de ne faire aucune publicité en Espagne ou à l'étranger sur la teneur de leur politique.

Cette politique de repli neutraliste trouva immédiatement ses limites lors du déclenchement de la guerre civile en juillet 1936 : d'abord surpris par l'ampleur du mouvement insurrectionnel, puis inquiet par l'extension rapide des combats dans la Péninsule, le Front populaire fut incapable de réagir avec promptitude et de mobiliser les forces nécessaires à l'écrasement des forces rebelles. Comptant sur l'épuisement prévisible de l'ennemi, les dirigeants républicains furent vite amenés à réviser leur jugement et à sortir de leur isolement pour faire appel à la solidarité des puissances démocratiques, à commencer par la France, cette "république sœur" qui venait aussi de se donner un gouvernement de Front populaire, la Grande-Bretagne, qui était toujours considérée

comme l'allié naturel de l'Espagne, et même l'Allemagne, avec laquelle elle entretenait des relations très cordiales.

On sait quelle fut la réaction des chancelleries française et britannique, chaleureuse et spontanée pour l'une, malgré une opinion de droite rapidement informée de l'aide consentie par Paris, attentiste et vaguement bienveillante pour l'autre, en raison des échos alarmistes propagés par les représentations diplomatiques péninsulaires et nord-africaines. Non seulement les autorités londoniennes, Baldwin et Eden en tête, ne manifestèrent aucune intention de prêter main-forte au Front populaire, en acceptant de lui fournir les armes indispensables à sa défense, mais elles firent tout ce qui était en leur pouvoir pour ne pas entraver l'action des généraux rebelles, ni favoriser l'écrasement de l'insurrection militaire d'une manière directe ou indirecte, même lorsqu'il fut démontré que l'Allemagne et l'Italie avaient le dessein de projeter leurs ambitions extérieures et leurs présupposés idéologiques sur l'arène espagnole.

Dans ces conditions, et avant même que la guerre civile ne devint la guerre d'Espagne, la République fut inévitablement placée en position d'infériorité, ne cessant dès lors d'apparaître aux yeux de l'opinion nationale et internationale comme l'objet et l'enjeu des rivalités entre grandes puissances, démocraties et dictatures confondues. Le fait est que la politique d'indépendance et de neutralité pratiquée par l'Espagne jusqu'à l'insurrection du mois de juillet se heurta immédiatement aux intérêts divergents de ses anciens alliés, et que l'action généreuse et désintéressée dont elle avait fait preuve par le passé au sein de la SDN ne lui fut d'aucun secours au moment de faire valoir son droit légitime à se défendre et à se procurer les moyens nécessaires à sa protection.

Le renoncement officiel de Paris à toute aide militaire et l'incapacité à agir du gouvernement britannique imposèrent bientôt la non-intervention, solution facile qui dispensait les grandes puissances d'agir et de se compromettre dans une question qui

remettait en cause le retour espéré au statu quo continental après l'apaisement des questions éthiopienne et rhénane. N'ayant d'autre choix que se placer sous la protection factice du Comité de Londres et bien qu'exclue de cet organisme, la République s'efforça tant bien que mal de faire entendre sa voix, réussissant par exemple à faire échouer la tentative de reconnaissance des droits de belligérance aux rebelles et à imposer sa thèse, selon laquelle la "question espagnole" était un problème résultant de la situation mondiale, et qu'il convenait de le résoudre à l'échelon le plus élevé de la société internationale, à savoir la SDN.

Le gouvernement de Madrid ne manquait pas d'arguments pour démontrer que l'insurrection militaire avait cessé d'être une question d'ordre interne pour devenir un problème de nature internationale, depuis la livraison de matériel militaire allemand à destination du Maroc et de la Péninsule, jusqu'à l'engagement de "volontaires" italiens dans les rangs des forces rebelles. À cet égard, il est clair que la neutralité initiale de la *Wilhelmstrasse* avait très vite cédé le pas devant les pressions du parti nazi, et que l'Allemagne hitlérienne avait prit le risque d'internationaliser la guerre civile, au même titre que l'Italie fasciste, contrevenant une fois de plus aux principes de la Société des Nations. Cependant, le refus exprimé par Baldwin de remettre en cause la politique d'*appeasement* et de renoncer à une paix de compromis durable avec les dictatures s'opposa résolument à ce que la France assume formellement la promesse de soutien octroyée à l'Espagne, de sorte que l'aide matérielle accordée par Paris demeura très en deçà de l'engagement italo-allemand.

Sans minimiser les erreurs de jugement ou les faiblesses du gouvernement Giral, il est clair que l'action extérieure républicaine fut lourdement handicapée par la défection massive dont fut victime le corps diplomatique durant l'été 1936. Ce n'était pas un phénomène nouveau en soi, puisque la République avait déjà connu pareille situation cinq ans plus tôt, mais

l'ampleur du mouvement et le passage simultané à l'ennemi de nombreux fonctionnaires, amplifièrent grandement les effets négatifs d'une telle débandade, en créant d'une part un vide difficile à combler et en propageant les réactions de rejet du Front populaire à l'étranger. Dans ce contexte troublé, qui vit démissionner près de 90 % des fonctionnaires diplomatiques, le ministère d'État fut malgré tout en mesure de recruter des collaborateurs dynamiques (faute d'être toujours compétents) parmi les éléments les plus jeunes restés fidèles à la République, et de se projeter à l'extérieur par le biais de représentants souvent remarquables, à l'exemple de Azcárate à Londres ou de Jiménez de Asúa à Prague et à Genève. Quant aux ministres d'État eux-mêmes, qu'il s'agisse de Barcia, de Giral et surtout d'Álvarez del Vayo, dont la personne se confond pour beaucoup avec le combat politique de la République, rien ne permet d'affirmer qu'ils furent moins préparés que leurs prédécesseurs à assumer cette fonction, ni même que leur prestation individuelle fut inférieure à celle de leurs homologues européens, même lorsque l'excès de pessimisme ou d'optimisme des uns et des autres, et le cumul pesant des fonctions s'avérèrent préjudiciables aux intérêts de l'action diplomatique espagnole.

Contrairement à ce qui s'est longtemps dit et écrit, la République espagnole déploya une politique extérieure fort active durant la guerre civile, non seulement parce que c'était une obligation morale et matérielle - celle d'être reconnue comme le seul régime légal et légitime de l'Espagne, mais aussi celle de pourvoir l'Armée populaire en matériel de guerre par le biais de l'étranger -, mais parce qu'elle constituait un moyen de médiatiser le combat de la République, de mettre à jour l'attitude hypocrite de la société internationale et d'affirmer le droit du peuple espagnol à se choisir ses propres institutions, sans intervention ou ingérence des puissances extérieures. Sans pour autant remettre en cause les grandes orientations définies en 1931, elle s'appliqua ainsi à faire prévaloir son point de vue

d'abord dans le cadre de ses relations bilatérales, ensuite au sein de la Société des Nations et en marge du Comité de Londres, en donnant toutefois une impulsion inusitée à l'effort de propagande et d'information⁸.

Les difficultés rencontrées par Azcárate pour se faire entendre des autorités britanniques se révélèrent progressivement insurmontables, malgré son caractère modéré et une compétence reconnue par tous sur le plan international, comme en témoigne l'échec de ses démarches successives pour être reçu par le Premier ministre durant les trois années et demi de son ambassade. Il est certain à cet égard que l'action continue des milieux nationalistes au plus haut niveau, par le biais d'anciens diplomates ou hommes politiques introduits, comme le duc d'Albe, contribua sans nul doute à renforcer les préjugés antirépublicains du *Foreign Office* et à confirmer la nécessité de maintenir la non-intervention en l'état malgré les violations flagrantes du droit international par l'Allemagne et l'Italie. Ni la destruction de Guernica, ni le bombardement des populations civiles, ni même le torpillage de navires marchands britanniques n'eurent la moindre incidence sur la politique du Royaume-Uni, en dehors de marques de sympathie dont les dirigeants et le peuple espagnols n'avaient que faire. En ce sens, même si la démission de Eden représenta un coup dur pour le gouvernement républicain, le durcissement progressif de l'attitude britannique ne provoqua aucun étonnement dans les milieux dirigeants de la République, en raison sans doute des précédents dont la Chine et l'Éthiopie avaient déjà été victimes. Dès lors, toute tentative de voir la Grande-Bretagne contrarier les plans des dictatures et forcer une révision des positions prises par le Comité de Londres était vouée à l'échec : convaincus qu'il n'y avait pas d'alternative à la non-intervention et qu'aucune politique de rechange n'était viable, parce que porteuse en soi de nouvelles tensions et peut-être même d'un conflit

⁸Voir par exemple Julio Alvarez del Vayo, *Les batailles de la liberté. Mémoires d'un optimiste*, Paris, Maspéro, 1963.

généralisé, Chamberlain et Halifax décidèrent de poursuivre cette politique du "moindre mal" arguant du fait que c'était là le seul moyen d'éviter une conflagration européenne⁹.

L'incompréhension, ou plutôt l'indifférence feinte, avec laquelle la Grande-Bretagne accueillit les prétentions de la République à se voir reconnue comme le seul régime légal, conduisit très tôt le gouvernement de Madrid - puis ceux de Valence et de Barcelone - à utiliser la Société des Nations au maximum de ses possibilités pour faire entendre la voix de l'Espagne, exiger la restitution de ses droits en tant qu'État souverain, ainsi que le dessaisissement du Comité de Londres du "problème espagnol", et faire constater l'ampleur et la brutalité de l'intervention italo-allemande. Bien que conscients des limites de leur action dans le cadre d'une institution déjà largement discréditée, Giral puis Álvarez del Vayo, aidé des représentants diplomatiques, s'efforcèrent de défendre avec force la cause espagnole, martelant inlassablement le credo républicain lors des réunions du Conseil auxquelles ils prirent part jusqu'en septembre 1937 et à l'occasion des deux Assemblées annuelles de la SDN du printemps et de l'automne.

Malgré les nombreuses preuves démontrant la matérialité de l'intervention nazie et fasciste aux côtés des Nationalistes, la multiplication des actes de piratage en Méditerranée et enfin le bombardement aveugle des populations civiles par l'aviation franquiste, rien ni personne ne fut en mesure d'amener la SDN à une « révision déchirante » de sa ligne de conduite. Pas même les interventions énergiques de Negrín contre le Comité de Londres en 1937 et 1938 n'entraînèrent de condamnation de la non-intervention. Tout au plus la sympathie et l'affliction réelle ressenties par nombre de délégations permirent-elles la constitution de la commission d'enquête réclamée par la République pour constater le retrait effectif des Brigades internationales, mesure il est vrai sans risque, puisque cette décision visait

⁹Voir le livre essentiel non traduit de Enrique Moradiellos, *La perfidia de Albión. El Gobierno británico y la guerra civil española*, Madrid, Siglo Veintiuno, 1996.

uniquement à sanctionner un sacrifice unilatéral et volontaire, sans conséquence annexe pour la SDN. L'amertume ressentie par les dirigeants espagnols fut à la mesure des espoirs et de l'énergie que la République avaient placés dans cette institution, comme le montra la dernière intervention d'Álvarez del Vayo au Conseil du mois de janvier 1939, stigmatisant la faillite morale et politique des grandes démocraties, et prophétisant un avenir lourd de désillusions cruelles. Seule consolation, la publicité faite autour de son combat grâce à la publication de plusieurs "livres blancs" lui assura un large soutien de l'opinion publique mondiale et une ample victoire sur la propagande nationaliste. Quant au Comité de Londres, sur lequel il n'est pas nécessaire de revenir, celui-ci ne joua à aucun moment le rôle d'organisme impartial auquel il prétendait - ou semblait prétendre -, s'efforçant d'étouffer les pétitions renouvelées de la diplomatie espagnole, en dépit du soutien de nations amies, en particulier l'Union soviétique.

Dans sa lutte pour la vérité - sa vérité -, la République put s'appuyer sur le concours souvent anonyme de milliers de volontaires, pour beaucoup allemands et britanniques, démontrant par là même que la solidarité entre les peuples avait encore un sens et qu'elle pouvait trouver à s'exprimer sans le consentement et même contre leurs gouvernements respectifs. Nombre d'entre eux combattirent sur les fronts d'Espagne, de Madrid à Barcelone, tandis que d'autres, allemands pour la plupart, travaillèrent à informer la République des agissements de l'Allemagne, qu'il s'agît de livraisons de matériel de guerre destinées aux rebelles, de l'organisation de l'armée et de l'économie allemandes, ou encore des préparatifs offensifs contre l'Autriche et la Tchécoslovaquie en 1938. Elle put compter aussi sur le concours de l'URSS, non pas une aide gratuite et désintéressée que supposait la solidarité antifasciste entre régimes amis, mais une aide consentie à prix d'or, au sens littéral du terme, dont

l'irrégularité et la faiblesse relative donnèrent très vite à penser que les motivations réelles de Staline n'avaient pas grand chose à voir avec les grands principes idéologiques du marxisme-léninisme.

En définitive, et malgré les faiblesses inhérentes à son action extérieure, la République ne se limita pas seulement à jouer le rôle de faire-valoir des grandes puissances. Bien sûr, sa marge de manœuvre était étroite, parce qu'elle était séparée géographiquement des pays qui assuraient son approvisionnement en armes et parce que son avenir était largement tributaire du bon vouloir des démocraties occidentales. De la même façon, les termes immuables de son argumentation laissaient peu de place à une alternative politique, à moins de renoncer à la lutte armée et d'accepter une reddition sans condition, comme le suggéraient Azaña, Prieto et les tenants d'un compromis impossible tels que Besteiro et Casado en mars 1939. Mais la force de son engagement en faveur d'une société véritablement internationale et sa détermination à faire respecter ses droits d'État souverain lui valurent une formidable notoriété et un attachement croissant à travers le monde, au point de symboliser la lutte même contre le fascisme. On peut estimer a posteriori que la République espagnole eut une politique extérieure limitée, que ses faiblesses internes représentèrent un frein substantiel à une action plus efficace et que sa capacité de manœuvre déjà limitée fut amoindrie par la rivalité des grandes puissances dans la Péninsule dès l'été 1936. Il n'en demeure pas moins que l'Espagne ne fut pas le seul pays européen à faire l'expérience des espoirs déçus ou à souffrir de ses contradictions internes, à l'instar de la France ou de la Grande-Bretagne qui se plièrent année après année aux exigences des États totalitaires. Encore l'Espagne avait-elle l'excuse d'être une petite puissance, et de ne pas avoir la possibilité concrète d'influer sur son destin.

Jean-François Berdah
Maître de conférences

Mirail